

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 114

Bogotá, D. C., martes, 12 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 314 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE PLENARIA

#### **Acta número 24 de la sesión ordinaria del día martes 6 de noviembre de 2018**

La Presidencia de los honorables Senadores: *Ernesto Macías Tovar, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Angélica Lisbeth Lozano Correa.*

En Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de noviembre de dos mil dieciocho (2018) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

#### **Llamado a lista**

El Presidente del honorable Senado de la República, honorable Senador Ernesto Macías Tovar indica a la Secretaría llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Senadores:

#### **Registro de asistencia honorables Senadores**

Agudelo García Ana Paola  
Agudelo Zapata Iván Darío  
Aguilar Villa Richard Alfonso  
Amín Escaf Miguel  
Amín Saleme Fabio Raúl  
Andrade de Osso Esperanza  
Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Avella Esquivel Aída Yolanda  
Barguil Assís David Alejandro  
Barreras Montealegre Roy Leonardo  
Barreto Castillo Miguel Ángel  
Bedoya Pulgarín Julián  
Benedetti Villaneda Armando

Besaile Fayad John Moisés  
Blel Scaff Nadya Georgette  
Bolívar Moreno Gustavo  
Cabal Molina María Fernanda  
Castañeda Gómez Ana María  
Castellanos Ema Claudia  
Castilla Salazar Jesús Alberto  
Castillo Suárez Fabián Gerardo  
Castro Córdoba Juan Luis  
Cepeda Castro Iván  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Char Chaljub Arturo  
Corrales Escobar Alejandro  
Cristo Bustos Andrés  
Díaz Contreras Édgar de Jesús  
Diazgranados Torres Luis Eduardo  
Enríquez Maya Carlos Eduardo  
Fortich Sánchez Laura Esther  
Gallo Cubillos Julián  
Galvis Méndez Daira de Jesús  
García Burgos Nora María  
García Gómez Juan Carlos  
García Realpe Guillermo

Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Amín Mauricio  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 Gómez Jiménez Juan Diego  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Jiménez López Carlos Abraham  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lemos Uribe Juan Felipe  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chinchilla Dídier  
 Lobo Silva Griselda  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 López Maya Alexander  
 López Peña José Ritter  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Polo Narváez José Aulo  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Rodríguez González John Milton  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid

Serpa Mocada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jónathan  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Uribe Vélez Álvaro  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Laserna Paloma  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varón Cotrino Germán  
 Velasco Chaves Luis Fernando  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zabaraín Guevara Antonio Luis  
 Zambrano Erazo Béner León

**Dejan de asistir con excusa los honorables Senadores:**

Acuña Díaz Laureano Augusto  
 Castaño Pérez Alberto  
 Durán Barrera Jaime Enrique  
 García Turbay Lidio Arturo  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Gaviria Vélez José Obdulio

**Deja de asistir sin excusa el honorable Senador:**

Petro Urrego Gustavo Francisco  
 06. XI. 2018

Bogotá D.C., 06 de Noviembre de 2018


Doctor:  
**ERNESTO MACIA TOVAR**  
 Presidente de Senado de la Republica

Asunto: Excusa

Por instrucciones del Senador Laureano Augusto Acuña Díaz, me permito informarle que por motivos de salud se encuentra incapacitado, le fue imposible asistir a las sesiones de las Plenarias programada por la corporación en los días 06, 07, de noviembre del presente año.

Cordialmente,

**SANDRA VERGARA PEREZ**  
 Asistente  
 Anexo incapacidad



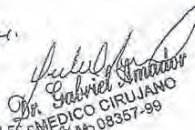
**DR. GABRIEL EDUARDO AMADOR ARCON**  
 MEDICO - CIRUJANO  
 UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE BARRANQUILLA  
 REGISTRO MEDICO No 08357 - 99  
 TEL. 3017487354

FECHA: 06 - NOV - 18

NOMBRE: Luis fernando ADEUITSO HAZA DIAZ

R/

Hizo contusión y - de fuerza en la cadera, fue atendido por presentar contusión de os huesos pectoris, contusión por resaca por 72 horas en reposo absoluto a partir de la fecha.

  
**Dr. Gabriel Amador Arcon**  
 MEDICO CIRUJANO  
 R.M.B. 08357-99

NUESTRO COMPROMISO ES SER SU ABogado



SENADOR MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ

Bogotá 14/11/2018

Señores Secretaría General  
 Comisión De Acreditación Documental  
 Senado De La República.




Cordial saludo, por medio de la presente me permito presentar la incapacidad médica por cirugía bariátrica por obesidad, correspondiente a los días 6, 7, 8, 13 y 14 de Noviembre de 2018 emitida por el S.E.S Hospital de Caldas y transcrita por mi médico tratante del Congreso el Doctor Juan Saab.

Agradezco se surtan los trámites correspondientes.

Cordialmente

  
 Mario Alberto Castaño Pérez  
 Senador de la república.




S.E.S HOSPITAL DE CALDAS  
 Incapacidad Médica  
 Nit: 890.807.591-6 Dirección: Calle 49 N° 25-71 Teléfono: 8782500

Número Incapacidad: 30404

INFORMACION GENERAL  
 Fecha Documento: 07/noviembre/2018 11:55 a.m.  
 Incapacidad: 210 LUIS FERNANDO BECERRA GONZALEZ  
 Médico: 210 LUIS FERNANDO BECERRA GONZALEZ  
 Información Paciente: MARIO ALBERTO CASTAÑO PEREZ Tipo Paciente: Particular Sexo: Masculino  
 Tipo Documento: Cédula Ciudadanía Número: 75067786 Edad: 60 Años 1 Meses 14 Días F. Nacimiento: 03/10/1958  
 E.P.S.: PARTICULARES  
 Entidad: PARTICULARES

Clase de procedimiento: Ambulatorio

Causa Externa: Otra Fecha Accidente de trabajo:  
 Diagnóstico: E660 OBESIDAD DEBIDA A EXCESO DE CALORIAS  
 Tipo Incapacidad: Inicial Días Incapacidad: 15 Días de prórroga: 0  
 Incapacidad a partir de: 06/11/2018 Hasta el: 20/11/2018  
 Observaciones: Pop bypass gástrico

Médico: BECERRA GONZALEZ LUIS FERNANDO  
 Registro Médico: 15259  
 Identificación: 10287453  
 Especialidad: CIRUGIA GENERAL Firma: 

PARA DILIGENCIAR POR EL EMPLEADOR

Razón Social: \_\_\_\_\_

Identificación Tributaria; NIT: C.C: C.E: \_\_\_\_\_


Nº Identificación Tributaria: \_\_\_\_\_

El trabajador cumplió la incapacidad, Si: No: \_\_\_\_\_

Si la respuesta NO, Indique el motivo: \_\_\_\_\_

Nombre reporte: JHR/Premsa/Entrada Página: 11 Usos: 210

LICENCIADO A: SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD S631 NIT: 30047251151



**CERTIFICADO DE INCAPACIDAD**

Fecha de Exp: 2017 11 6  
 Año Mes Día

1er. APELLIDO CASTAÑO 2do. APELLIDO PEREZ NOMBRES MARIO ALBERTO


IDENTIFICACIÓN 75067.786

DIAGNOSTICO: Cirugía Bariátrica (obesidad severa)

CONTINGENCIA EG  M.  AT  EP  PR

FECHA DE INICIO: 06/11/2018 Mes 11 Día 6  
11/2018 (en letras) 11/2018 (en números)

PRORROGA: SI, DÍAS DE INCAPACIDAD

FIRMA Y REGISTRO MEDICO  


**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**CERTIFICADO DE INCAPACIDAD**

Fecha de Exp: Año 2018 Mes 11 Día 8

1er. APELLIDO CASTAÑO 2do. APELLIDO PEREZ NOMBRES MARIO AIBERRATO

IDENTIFICACIÓN 75067786

DIAGNOSTICO: OBESIDAD (OBESIDAD GRAVE)

CONTINGENCIA EG  M.  AT  EP  PRV

FECHA DE INICIO: Año 2018 Mes 11 Día 7

(en letras) W NIO (en números) (11)

PROBROGADO SI: DIAS DE INCAPACIDAD

FIRMA Y REGISTRO MEDICO *[Firma]*

**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**CERTIFICADO DE INCAPACIDAD**

Fecha de Exp: Año 2018 Mes 11 Día 13

1er. APELLIDO CASTAÑO 2do. APELLIDO PEREZ NOMBRES MARIO AIBERRATO

IDENTIFICACIÓN 75067786

DIAGNOSTICO: CANGIA BARIATRICA (OBESIDAD GRAVE)

CONTINGENCIA EG  M.  AT  EP  PRV

FECHA DE INICIO: Año 2018 Mes 11 Día 13

(en letras) W NIO (en números) (12)

PROBROGADO SI: DIAS DE INCAPACIDAD

FIRMA Y REGISTRO MEDICO *[Firma]*

**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**RESOLUCIÓN No. 089**  
**FECHA ( 24 OCT. 2018 )**

"Por medio de la cual la Mesa Directiva del Senado de la República autoriza una Comisión Oficial a unos Honorables Senadores"

**LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA,**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en la Ley 5ª de 1992, y,

**CONSIDERANDO:**

Que la Mesa Directiva del Senado de la República, como órgano de orientación y dirección dentro de sus atribuciones legales y constitucionales, tiene la potestad de tomar las decisiones y medidas pertinentes con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en su labor legislativa y administrativa, en los términos preestablecidos en el artículo 41 de la ley 5 de 1992.

Que para las Comisiones Oficiales reguladas por el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, concordante con el Decreto 648 de 2017, será concedidas siempre y cuando existan invitaciones de Gobiernos Extranjeros u Organismos Internacionales y a potestad de la Mesa Directiva - numeral 4 del artículo 2.2.5.5.22, esta Comisión podrá ser otorgada al interior o exterior del país.

Que mediante oficio radicado el 22 de octubre de 2018, el Presidente de la Comisión Segunda del Senado, Doctor **JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**, solicita autorizar la salida del país de los HH.SS Jaime Enrique Durán Barrera y Lidio Arturo García Turbay, lo anterior es con el fin de atender la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018, es de aclarar que dicho evento no generará costo alguno para el Senado de la República.

Que mediante oficio radicado el 24 de octubre de 2018, el Presidente del Senado, Doctor **ERNESTO MACÍAS TOVAR**, informa que se autoriza Comisión Oficial a los Honorables Senadores **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**, lo anterior es con el fin que asistan a la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018

En virtud de lo anterior,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar Comisión Oficial a los Honorables Senadores **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**, lo anterior es con el fin que asistan a la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018

**PARÁGRAFO:** Se entiende que por efectos de desplazamiento a los Honorables Senadores se le otorgará el tiempo de viaje estrictamente necesario.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Presente Resolución servirá de excusa válida por su inasistencia a las sesiones plenarios y de Comisión que se llegaren a convocar.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición, y quedará sin efectos en el evento en que el Honorable Senador de la República mediante escrito manifieste no hacer uso de esta autorización, la cual hará parte integral de este acto administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Para lo de su competencia expedirse copias de la presente resolución a la Presidencia del Senado, Primera Vicepresidencia, Segunda Vicepresidencia, Dirección General Administrativa, Sección de Relatoría, a la Comisión de Acreditación Documental, Oficina de Protocolo, a la Oficina de Recursos Humanos, Registro y Control, Presupuesto, Pagaduría, Sección de Leyes, Subsecretaría General Del Senado, anexar a la Hoja de Vida del Senador, a los Honorables Senadores **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**

**Parágrafo:** La Dependencia correspondiente del Área Administrativa realizará la aplicación estricta de lo dispuesto en este Acto Administrativo, incluyendo liquidación, descuentos, deducciones y afines.

**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los 24 OCT. 2018

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Presidente

**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
Primer Vicepresidente

**ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA**  
Segundo Vicepresidente

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

Proyectó: Paula De la Rosa Henao  
Revisó: Sergio Antonio Escobar Jaimes

**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN No. 089**  
**FECHA ( 24 OCT. 2018 )**

"Por medio de la cual la Mesa Directiva del Senado de la República autoriza una Comisión Oficial a unos Honorables Senadores"

**LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA,**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en la Ley 5ª de 1992, y,

**CONSIDERANDO:**

Que la Mesa Directiva del Senado de la República, como órgano de orientación y dirección dentro de sus atribuciones legales y constitucionales, tiene la potestad de tomar las decisiones y medidas pertinentes con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en su labor legislativa y administrativa, en los términos preestablecidos en el artículo 41 de la ley 5 de 1992.

Que para las Comisiones Oficiales reguladas por el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, concordante con el Decreto 648 de 2017, será concedidas siempre y cuando existan invitaciones de Gobiernos Extranjeros u Organismos Internacionales y a potestad de la Mesa Directiva - numeral 4 del artículo 2.2.5.5.22, esta Comisión podrá ser otorgada al interior o exterior del país.

Que mediante oficio radicado el 22 de octubre de 2018, el Presidente de la Comisión Segunda del Senado, Doctor **JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**, solicita autorizar la salida del país de los HH.SS Jaime Enrique Durán Barrera y Lidio Arturo García Turbay, lo anterior es con el fin de atender la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018, es de aclarar que dicho evento no generará costo alguno para el Senado de la República.

Que mediante oficio radicado el 24 de octubre de 2018, el Presidente del Senado, Doctor **ERNESTO MACÍAS TOVAR**, informa que se autoriza Comisión Oficial a los Honorables Senadores: **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**, lo anterior es con el fin que asistan a la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018.

En virtud de lo anterior,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar Comisión Oficial a los Honorables Senadores **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**, lo anterior es con el fin que asistan a la invitación que realiza el Gobierno de Turquía y el Gobierno de Azerbaiyán para participar en visitas oficiales a las ciudades de Estambul y Madrid, los días comprendidos entre el 31 de octubre al 08 de noviembre de 2018.

**PARÁGRAFO:** Se entiende que por efectos de desplazamiento a los Honorables Senadores se le otorgará el tiempo de viaje estrictamente necesario.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Presente Resolución servirá de excusa válida por su inasistencia a las sesiones plenarios y de Comisión que se llegaren a convocar

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición, y quedará sin efectos en el evento en que el Honorable Senador de la República mediante escrito manifieste no hacer uso de esta autorización, la cual hará parte integral de este acto administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Para lo de su competencia expídanse copias de la presente resolución a la Presidencia del Senado, Primera Vicepresidencia, Segunda Vicepresidencia, Dirección General Administrativa, Sección de Relatoría, a la Comisión de Acreditación Documental, Oficina de Protocolo, a la Oficina de Recursos Humanos, Registro y Control, Presupuesto, Pagaduría, Sección de Leyes, Subsecretaría General Del Senado, anexas a la Hoja de Vida del Senador, a los Honorables Senadores **LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Y JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**

**Parágrafo:** La Dependencia correspondiente del Área Administrativa realizará la aplicación estricta de lo dispuesto en este Acto Administrativo, incluyendo liquidación, descuentos, deducciones y afines.

**COMUNIQUESE Y CÚPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los **24 OCT. 2018**

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Presidente

**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
Primer Vicepresidente

**ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA**  
Segundo Vicepresidenta

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

Proyectó: Paula De La Rosa Henao  
Revisó: Sergio Antonio Escobar-Jalimes

**Pensemos Diferente**

**ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI**  
Senador de la República

Bogotá, 31 octubre 2018

Doctor  
**GREGORIO ELJACH**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**EXCUSA**

SECRETARÍA DEL SENADO DE LA REPUBLICA  
RECIBIDO POR: **Daniela Lopez**  
FECHA: **31 - 10 - 2018**  
HORAS: **4:00 PM**  
**04159**

Conforme lo dispone el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, informo a la Secretaría General y a la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República que el Senador Andrés Felipe García Zuccardi no podrá asistir a las sesiones programadas entre el 31 de octubre y el 06 de noviembre por cuanto estará fuera del país para atender asuntos personales.

A la presente se adjunta la Resolución No. 088 del 24 de octubre de 2018 en la cual se autoriza el permiso y la licencia no remunerada para las fechas establecidas.

Cordialmente,

**Maria Lucia Bohórquez**  
Asistente UTL  
H.S Andrés Felipe García Zuccardi.

**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN No. 088**  
**FECHA ( 24 OCT 2018 )**

"Por medio de la cual la Mesa Directiva del Senado de la República autoriza un permiso y una Licencia no remunerada a un Honorable Senador"

**LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA,**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en la Ley 5ª de 1992, y,

**CONSIDERANDO:**

Que la Mesa Directiva del Senado de la República, como órgano de orientación y dirección dentro de sus atribuciones legales y constitucionales, tiene la potestad de tomar las decisiones y medidas pertinentes con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en su labor legislativa y administrativa, en los términos preestablecidos en el artículo 41 de la ley 5 de 1992.

Que el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, señala: "Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos: (...) 3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento."

Que el Artículo 8 de la Resolución de Mesa Directiva número 132 de fecha 25 de febrero de 2014, establece: "Los Honorables Senadores de la República tendrán derecho a tres días de permiso remunerado, los cuales los otorgará el Presidente de la Corporación, en los términos establecidos en las normas generales para los servidores públicos de conformidad con el artículo 74 del Decreto 1950 de 1973."

Que mediante oficio fechado el 18 de octubre de 2018, el Honorable Senador **ANDRES FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**, solicita permiso remunerado por tres (3) días y el resto sean descontados, lo anterior es con el fin de salir del país y atender asuntos personales del 31 de octubre al 06 de noviembre de 2018,

Que mediante oficio fechado el 23 de octubre de 2018, el Honorable Presidente del Senado de la República, Doctor Ernesto Macías Tovar, autoriza permiso para salir del país al Honorable Senador **ANDRES FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**, lo anterior es con el fin de atender asuntos personales, del 31 de octubre al 06 de noviembre de 2018. Autorizándose de la siguiente manera. Tres (3) días de permiso correspondientes al 31 de octubre de 2018, 1 y 2 de noviembre de 2018, y licencia no remunerada para el 6 de noviembre de 2018.

En virtud de lo anterior,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar permiso para salir del país al Honorable Senador **ANDRES FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**, lo anterior es con el fin de atender asuntos personales, del 31 de octubre al 06 de noviembre de 2018. Autorizándose de la siguiente manera. Tres (3) días de permiso correspondientes al 31 de octubre de 2018, 1 y 2 de noviembre de 2018, y licencia no remunerada para el 6 de noviembre de 2018.

Sin que el mismo ocasione gastos al erario en lo que corresponde a pasajes y viáticos, de conformidad con los considerandos del presente provido.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Presente Resolución servirá de excusa válida por su inasistencia a las sesiones plenarias y de Comisión que se llegaren a convocar.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición, y quedará sin efectos en el evento en que el Honorable Senador de la República mediante escrito manifieste no hacer uso de esta autorización, la cual hará parte integral de este acto administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Para lo de su competencia explíandose copias de la presente resolución a la Presidencia del Senado, Primera Vicepresidencia, Segunda Vicepresidencia, Dirección General Administrativa, Sección de Relatoría, a la Comisión de Acreditación Documental, Oficina de Protocolo, a la Oficina de Recursos Humanos, Registro y Control, Presupuesto, Pagaduría, Sección de Leyes, Subsecretaría General Del Senado, anexas a la Hoja de Vida del Senador, al Honorable Senador **ANDRES FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**

**Parágrafo:** La Dependencia correspondiente del Área Administrativa realizará la aplicación estricta de lo dispuesto en este Acto Administrativo, incluyendo liquidación, descuentos, deducciones y afines.

**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los

24 OCT. 2018

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Presidente

**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
Primer Vicepresidente

**ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA**  
Segundo Vicepresidente

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

Proyecto de Ley 18 de 2018  
Proyecto de Ley 19 de 2018  
Proyecto de Ley 20 de 2018

**YOU'RE ALL SET!**

Look for an email from us soon. You may want to go ahead and print this page for your records as well. Thanks for choosing to fly with us, we'll see you soon!  
Please note - If you have purchased transfers or activities a separate email will be sent providing you with more information.

**GET YOUR BANCO PROMERICA SPIRIT MASTERCARD® TODAY!**

- Double miles on all purchases.
- 15,000 bonus miles after first purchase.
- Roundtrip awards start at 5,000 miles with taxes and fees for \$11.20 per award.
- Your miles don't expire with monthly card use.



**APPLY NOW**

Breeze through customs with the Mobile Passport App

Download the App Now



(<https://itunes.apple.com/us/app/mobile-passport-officially/id907024887>)



(<https://play.google.com/store/apps/details?id=us.mobilepassport>)

**CONFIRMATION CODE**  
**MEB13Q**

**BOOKING DATE** Thursday, October 18, 2018

**Flight**

[Add Trip to Calendar \(ItineraryCalendarEvent.aspx\)](#)

Cartagena - CTG  
Fort Lauderdale - FLL  
Flight: 946  
  
Wednesday  
October 31, 2018

Duration: 3 h 1 min

Fort Lauderdale - FLL  
Cartagena - CTG  
Flight: 859

Tuesday  
November 06, 2018  
Miles: 1117

Departing: 10:50 AM  
Arriving: 1:49 PM  
Duration: 2 h 59 min

**Customer Information**

**MR. ANDRES GARCIA**  
Assistance  
None  
FREE SPIRIT Number  
1002751636

**MISS ADRIANA RIOS**  
Assistance  
None  
FREE SPIRIT Number

**Bags**

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>MR. ANDRES GARCIA</b> |       |
| Carry-On                 | 0   0 |
| Checked                  | 1   1 |
| <b>MISS ADRIANA RIOS</b> |       |
| Carry-On                 | 0   0 |

Thank you for choosing Spirit. We look forward to serving you on your upcoming trip!

For modifications to flight only itineraries, please call 1.801.401.2222  
For modifications to vacation package itineraries please call 1.954.698.0125.

  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
 José Obdulio Gaviria Vélez  
 Senador de la República  
 Centro Democrático

Bogotá, D.C, 31 de octubre de 2018

Honorable Senador  
**ERNESTO MACIAS TOVAR**  
 Presidente  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 H. Senado de la República  
 Ciudad

*6-Dic-2018*

Respetado Presidente:

De manera atenta y por instrucción del senador José Obdulio Gaviria Vélez, me permito hacer entrega de la incapacidad expedida por la Clínica Marly, la cual va del 8 de octubre al 6 de diciembre del presente año.

Cordialmente,

*Excusa del 8 al 6 Dic-2018*

  
**JADIRA JACQUELINE SALINAS POVEDA**  
 Asistente Senador José Obdulio

800 130 16

Pag. 1/1

Causación: IN-88203

Fecha y Hora de Solicitud: 30/10/2018 09:58

Paciente: **GAVIRIA VELEZ JOSE OBDULIO**

Identificación: 7042596

Tipo Paciente: **COTIZANTE**

Habitación: **383**

Regimen: **CONTRIBUTIVO**

Causa: **INFORMACIÓN GENERAL**

Diagnóstico: **M21: CARDIOMIOPATIA HIPERTROFICA OBSTRUCTIVA**

Estructura Administrativa: **CLINICA DE MARLY S.A**

Nombre de EPS/SARS: **SALUD COMEVA PLANES ORO PLUS**

Ubicación: **HOSPITALIZACIÓN**

Edad: **68 Años**

Sexo: **Masculino**

Seguro Identificador: **181171951**


Identificación: **CC**

Tipo de Identificación: **CC**

Causa: **INFORMACIÓN GENERAL**

| DESDE |     | HASTA |     |     |      |
|-------|-----|-------|-----|-----|------|
| Día   | Mes | Año   | Día | Mes | Año  |
| 8     | 10  | 2018  | 6   | 12  | 2018 |

Datos Clínicos: **PACIENTE CON MIOCARDIOPATIA HIPERTROFICA OBSTRUCTIVA INSUFICIENCIA MITRAL SEVERA SOMETIDO A CIRUGIA DE MIECTOMIA CAMBIO VALVULAR MITRAL CIERRE DE AURIGULLA IMPLANTE DE MARGAPASOS CON CDI**

  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN No. 105**

**FECHA ( 02 NOV. 2018 )**

"Por medio de la cual se registra una licencia por enfermedad a un Honorable Senador de la República"

**LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA,**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en la Ley 5ª de 1992; y,

**CONSIDERANDO:**

Que acorde con el artículo 2.2.5.5.10 del Decreto 648 del 19 de abril de 2017, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública "Las licencias por enfermedad, maternidad o paternidad de los servidores públicos se rigen por las normas del régimen de Seguridad Social, en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 755 de 2002, La Ley 1822 de 2017, y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

Que, por disposición del artículo 2.2.5.5.13 del mismo Decreto, la licencia por enfermedad se autorizará mediante Acto Administrativo motivado, de oficio o a solicitud de parte, previa certificación expedida por autoridad competente, razón por la cual el empleado está en la obligación de informar a la entidad, allegando la respetiva copia.

Que mediante oficio radicado el 31 de octubre de 2018, la asistente del Honorable Senador **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA**, siguiendo instrucciones del mismo, remite la incapacidad expedida por la Clínica Marly, la cual va desde el 8 de octubre al 6 de diciembre de 2018.

En virtud de lo anterior,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Registrar la incapacidad del Honorable Senador **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VELEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía 70.042.696, a partir del 08 de octubre al 06 de diciembre de 2018, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Presente Resolución servirá de excusa válida por su inasistencia a las sesiones plenarias y de Comisión que se llegaren a convocar.

**ARTICULO TERCERO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**ARTÍCULO CUARTO:** Para lo de su competencia explíandose copias de la presente resolución a la Presidencia del Senado, Primera Vicepresidencia, Segunda Vicepresidencia, Dirección General Administrativa, Sección de Relatoría, a la Comisión de Acreditación Documental, Oficina de Protocolo, a la Oficina de Recursos Humanos, Registro y Control, Presupuesto, Pagaduría, Sección de Leyes, Subsecretaría General Del Senado, anexas a la Hoja de Vida del Senador, al Honorable Senador **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VELEZ**

**Parágrafo:** La Dependencia correspondiente del Área Administrativa realizará la aplicación estricta de lo dispuesto en este Acto Administrativo, incluyendo liquidación, descuentos, deducciones y afines.

**COMUNÍQUESE Y CÚPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los **02 NOV. 2018**

  
**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
 Presidente

  
**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
 Primer Vicepresidente

  
**ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA**  
 Segundo Vicepresidente

  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

Proyecto: Pauta De la Rosa Hendo Revind. Sergio Antonio Escobar Jáimes

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

**Siendo las 3:56 p. m., la Presidencia manifiesta:**

Ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día para la presente sesión.

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO  
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
ORDEN DEL DÍA

Para la sesión plenaria del día martes 6 de noviembre de 2018

**Hora: 3:00 p. m.**

I

**Llamado a lista**

II

**Anuncio de proyectos**

III

**Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate**

- 1. Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo números 17 y 22 de 2018 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.**

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Germán Varón Cotrino, Paloma Susana Valencia Laserna* (Coordinadores), *Carlos Eduardo Enríquez Maya, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosvelt Rodríguez Rengifo, Iván Leonidas Name Vásquez, Gustavo Adolfo Petro Urrego, Alexander López Maya, Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Julián Gallo Cubillos y Armando Alberto Benedetti Villaneda.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 693 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 817 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 889-892 de 2018.

Autoras:

Ministras de Justicia y del Derecho, doctora *Gloria María Borrero Restrepo*, y del Interior, doctora *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

\*\*\*

- 2. Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 04 de 2018 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones**

*transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.*

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Roy Leonardo Barreras Montealegre, José Obdulio Gaviria Vélez* (Coordinadores), *Miguel Ángel Pinto Hernández, Iván Leonidas Name Vásquez, Alexander López Maya, Juan Carlos García Gómez, Temístocles Ortega Narváez, Gustavo Francisco Petro Urrego, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Julián Gallo Cubillos.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 538 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 616-618 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 758 de 2018-848 de 2018.

Autores:

Ministro del Interior, doctor *Guillermo Abel Rivera Flórez.*

Honorables Senadores: *Alexánder López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo Cubillos, Aída Yolanda Avella Esquivel, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro y Griselda Lobo Silva.*

Honorables Representantes *Ángela María Robledo, María José Pizarro, Ómar de Jesús Restrepo Correa, León Fredy Muñoz Lopera, David Racero, Luis Alberto Albán Urbano, Jhon Jairo Cárdenas Morán.*

\*\*\*

- 3. Proyecto de ley número 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.**

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores, *Eduardo Enrique Pulgar Daza* (Coordinador) y *Honorio Miguel Henríquez Pinedo.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 816 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1075 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 469 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Orlando Castañeda Serrano y Nidia Marcela Osorio Salgado.*



Honorable Representante *Santiago Valencia González*.

\*\*\*

**4. Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*” y su “*Protocolo*” suscrito el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *José Luis Pérez Oyuela*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1024 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 145 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 751 de 2018.

Autores:

Ministra de Relaciones Exteriores doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*, Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*.

\*\*\*

**5. Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea el *Fondo para la Estabilización de Precio del Café*.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Rodrigo Villalba Mosquera*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 778 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1188 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 857 de 2018.

Autores:

Honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*.

Honorables Representantes *Rubén Darío Molano*.

\*\*\*

**6. Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado**, por el cual se crea el *Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan)*, se crea la *Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan)*, y se establecen otras disposiciones.

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Laura Ester Fortich Sánchez* (Coordinadora), *Nadia Georgette Blel Scaff*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* y *Eduardo Pulgar Daza*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 149 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 182 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 367 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Sofía Alejandra Gaviria Correa*, *Nadia Georgette Blel Scaff*, *Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado*, *Paloma Susana Valencia Laserna*, *Carlos Alberto Baena López*, *Orlando Castañeda Serrano*, *Jorge Eliéser Prieto Riveros*, *Édinson Delgado Ruiz*, *Luis Évelis Andrade Casamá*, *Javier Mauricio Delgado Martínez* y siguen firmas ilegibles.

Honorables Representantes *Óscar Ospina Quintero*, *Víctor Javier Correa Vélez*, *Margarita María Restrepo Arango*, siguen firmas ilegibles.

\*\*\*

**7. Proyecto de ley número 93 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* y se dictan otras disposiciones.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Jesús Alberto Castilla Salazar*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 956 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 363 de 2018.

Autor:

Honorable Senador *Ángel Custodio Cabrera Báez*.

\*\*\*

**8. Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado**, por el cual se prohíbe el uso de *Asbesto* en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la *Salud de los Colombianos “Ana Cecilia Niño”*. [Prohíbe el uso de *asbesto, Ley Ana Cecilia Niño*].

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 645 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 883 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1121 de 2017.

Autores:

Honorables Senadores: *Nadia Georgette Blel Scaff, Jorge Iván Ospina Gómez, Sandra Villadiego Villadiego, Claudia Nayibe López Hernández, Iván Cepeda Castro, Daira de Jesús Galvis Méndez, Nidia Marcela Osorio Salgado, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Luis Fernando Velasco Chaves, Efraín José Cepeda Sarabia, Antonio José Navarro Wolff, Nora María García Burgos, Lidio Arturo García Turbay, Andrés Felipe García Zuccardi y Miryam Alicia Paredes Aguirre.*

Honorables Representantes: *Alirio Uribe Muñoz, Óscar Ospina* y siguen firmas ilegibles.

\*\*\*

**9. Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2018 Senado, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Miguel Ángel Pinto Hernández.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 594 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 892 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Horacio José Serpa Moncada, Lidio Arturo García Turbay, Julián Bedoya Pulgarín, Fabio Raúl Amín Saleme, Guillermo García Realpe, Jaime Enrique Durán Barrera, Miguel Ángel Pinto Hernández, Iván Darío Agudelo Zapata, Mauricio Gómez Amín y Andrés Cristo Bustos.*

\*\*\*

**10. Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización” Firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Ana Paola Agudelo García.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 805 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 202 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 651 de 2018.

Autora:

Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar.*

\*\*\*

**11. Proyecto de ley número 104 de 2017 Senado, por medio del cual se regula el uso adecuado y eficiente de recursos públicos destinados a publicidad de naturaleza estatal y se dictan otras disposiciones.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Fernando Nicolás Araújo Rumié.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 805 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 908 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1041 de 2017 -610 de 2018.

Autor:

Honorable Senador *Iván Duque Márquez.*

\*\*\*

**12. Proyecto de ley Orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la oficina de asistencia técnica presupuestal (OATP) del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 824 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 603 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2018.

Autores:

Honorables Representantes *Rodrigo Lara Restrepo, Olga Lucía Velásquez Nieto, Germán Alcides Blanco Álvarez, Christian José Moreno Villamizar, Milton Córdoba Manyoma, José Bernardo Flórez Asprilla, Gloria Betty Zorro Africano, Édward Luis Benjumea Moreno, Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Felipe Lemos Uribe, Luis Eduardo Diazgranados Torres, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Nancy Denise Castillo García, Angelo Antonio Villamil Benavides, Fabio Raúl Amín Saleme* y siguen firmas ilegibles.

**13. Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Nadia Georgette Blel Scaff* y *Jesús Alberto Castilla Salazar*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 628 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 777 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 338 de 2018.

Autora:

Honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*.

\*\*\*

**14. Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, por medio del cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 628 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 816 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 334 de 2018.

Autora:

Honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*.

\*\*\*

**15. Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado**, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 627 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 748 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 204 de 2018 -241 de 2018.

Autora:

Honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*.

**16. Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba la <<enmienda de Kigali al protocolo de Montreal>>, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda”.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Antonio Eresmid Sanguino Páez*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 83 de 2018

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 178 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 256 de 2018 -619 de 2018.

Autores:

Ministros de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*; Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez Botero*; Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia* y Minas y Energía, doctor *Germán Arce Zapata*.

\*\*\*

**17. Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara**, por medio del cual se declara Patrimonio de la Nación el “*Inty Raymi*” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo”.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Feliciano Valencia Medina*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 242 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 639 de 2018.

Autor:

Honorable Representante *Germán Bernardo Carlosama López*.

\*\*\*

**18. Proyecto de ley número 180 de 2017 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación el Festival Folclórico y Cultural “*El Frailejón de Oro*”, en el municipio de Güicán de la Sierra, Departamento de Boyacá, y se dictan otras disposiciones”.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Feliciano Valencia Medina*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1137 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 158 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 639 de 2018.

Autor:

Honorable Senador *León Rigoberto Barón Neira*.

\*\*\*

**19. Proyecto de ley número 63 de 2017 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser cuna de la aviación militar de Colombia.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 646 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 275 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 620 de 2018.

Autor:

Honorable Representante *Carlos Édward Osorio Aguilar*.

\*\*\*

**20. Proyecto de ley número 59 de 2017 Senado**, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Carlos Felipe Mejía Mejía* (Coordinador), *Jorge Enrique Robledo Castillo* y *Guillermo García Realpe*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 635 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 812 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 622 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar* (autor), *Álvaro Uribe Vélez*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* y *León Rigoberto Barón Neira*.

Honorable Representante *Rubén Darío Molano Piñeros*.

\*\*\*

**21. Proyecto de ley número 17 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 149 sobre el personal de enfermería”, por la 63ª reunión de la conferencia internacional de trabajo, realizada en Ginebra-Suiza, el 21 de junio de 1977.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 603 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 948 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 625 de 2018.

Autores:

Ministros de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar* y Ministra del Trabajo, doctora *Griselda Janeth Restrepo Gallego*.

\*\*\*

**22. Proyecto de ley número 44 de 2017 Senado**, por la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivos de los 400 años de su fundación.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 631 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1010 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 625 de 2018.

Autor:

Honorable Senador *Luis Fernando Duque García*.

\*\*\*

**23. Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara**, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Guillermo García Realpe* (Coordinador), *Maritza Martínez Aristizábal*, *Nora María García Burgos*, *Daira de Jesús Galvis Méndez* y *Jorge Enrique Robledo Castillo*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 83 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 275 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 455 de 2018.

Autores:

Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia* y Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Juan Guillermo Zuluaga Cardona*.

\*\*\*

**24. Proyecto de ley número 55 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “protocolo adicional del acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la república de Croacia a la Unión Europea”, suscrito en Bruselas, Bélgica, el 30 de junio de 2015.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Ana Paola Agudelo García*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 632 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1121 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 657 de 2018.

Autores:

Ministros de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín* y Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez Botero*.

\*\*\*

**25. Proyecto de ley número 35 de 2017 Senado**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y se dictan otras disposiciones.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Esperanza Andrade Serrano*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 629 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 120 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 671 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Marco Aníbal Avirama Avirama* y *Luis Évelis Andrade Casamá*.

Honorable Representante *Germán Carlosama López*.

\*\*\*

**26. Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado**, por medio de la cual se regula

*el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.*

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Horacio José Serpa Moncada*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 627 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 748 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2018.

Autores:

Honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*.

\*\*\*

**27. Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado**, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chaves*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 735 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 877 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2018.

Autores:

Honorable Senadora *Viviane Aleyda Morales Hoyos*.

\*\*\*

**28. Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado**, por medio de la cual se modifica y adicional la Ley 5ª de 1992, se crea la comisión legal para el adulto mayor del congreso de la república de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador *Juan Carlos García Gómez*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 943 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 818 de 2018.

Autora:

Honorable Senadora *Nidia Marcela Osorio Salgado*.

\*\*\*

**29. Proyecto de ley número 231 de 2018 Senado, 025 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 136 de 1994, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto extraordinario número 1222 de 1986, se dictan normas para crear la Comisión para la Equidad de la Mujer los concejos y asambleas y se dictan otras disposiciones.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 611 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 344 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 818 de 2018.

Autores:

Honorables Senadoras *Nohora Stella Tovar Rey, Sandra Elena Villadiego Villadiego, Arleth Patricia Casado de López, Claudia Nayibe López Hernández, Rosmery Martínez Rosales, Nora María García Burgos, Ruby Thania Vega de Plazas, Viviane Aleida Morales Hoyos y Yamina del Carmen Pestana Rojas*.

Honorables Representantes *Luz Adriana Moreno Marmolejo, Flora Perdomo Andrade, Diela Benavides Solarte, Argenis Velásquez Ramírez, Clara Leticia Rojas, Esperanza Pinzón de Jiménez, Karen Violette Cure, Ángela Robledo Gómez, Olga Lucía Velásquez Nieto y Héctor Osorio Botello*.

\*\*\*

**30. Proyecto de ley número 02 de 2017 Senado, por la cual se establecen reglas en materia de sociedades y se adoptan otras disposiciones.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 583 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 747 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 787 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Óscar Mauricio Lizcano Arango, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Manuel Mecías Henríquez Rosero, Maritza*

*Martínez Aristizábal, Éverth Bustamante García e Iván Duque Márquez.*

\*\*\*

**31. Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en la salud en Colombia.**

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez* (coordinador), *Eduardo Enrique Pulgar Daza, Laura Ester Fortich Sánchez y Carlos Fernando Motoa Solarte*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 713 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 867 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 830 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Antonio José Correa Jiménez y Orlando Castañeda Serrano*.

\*\*\*

**32. Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por el cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación “quiero a los cafeteros”.**

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Laura Ester Fortich Sánchez, Nadia Georgette Blel Scaff y Gabriel Jaime Velasco Ocampo*.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 736 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 958 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 830 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Paloma Susana Valencia Laserna, Susana Correa Borrero, Álvaro Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria Vélez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Alfredo Rangel Suárez, León Rigoberto Barón Neira, Jaime Alejandro Amín Hernández, Iván Duque Márquez, Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Ruby Thania Vega de Plazas, Orlando Castañeda Serrano, Carlos Felipe Mejía Mejía, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Paola Andrea Holguín Moreno, Éverth Bustamante García, Nohora Stella Tovar Rey, Alfredo Ramos Maya y Honorio Miguel Henríquez Pinedo*.

Honorables Representantes *Rubén Darío Molano, Federico Hoyos Salazar, Samuel Hoyos, Hugo Hernán González, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Santiago Valencia, Ciro Ramírez Pinzón.*

\*\*\*

**33. Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica. (Contra la Violencia Obstétrica)”**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora Nadia Georgette Blel Scaff.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 949 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1200 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 800 de 2018.

Autores:

Honorable Senadora. *Nadia Georgette Blel Scaff.*

\*\*\*

**34. Proyecto de ley número 149 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el <<Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre promoción y protección recíproca de inversiones>>.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez.

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 950 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1175 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 893 de 2018.

Autoras:

Ministras de: Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar* y Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez Botero.*

\*\*\*

**35. Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado, por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria altruista de sangre segura y se dictan otras disposiciones.**

Ponentes para Segundo Debate: Honorables Senadores *Nadia Georgette Blel Scaff* (Coordinadora) y *Álvaro Uribe Vélez.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 879 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 94 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 893 de 2018.

Autores:

Honorables Senadores *Myriam Alicia Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Olga Lucía Suárez Mira, Juan Samy Merheg Marún, Nidia Marcela Osorio Salgado, Juan Diego Gómez Jiménez, Hernán Francisco Andrade Serrano, Javier Mauricio Delgado Martínez, Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez.*

Honorable Representante *Rafael Romero Piñeros.*

\*\*\*

**36. Proyecto de ley número 18 de 2017 Senado, por medio del cual se aprueba el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, adoptado por la 88ª reunión de la conferencia internacional del trabajo, realizada en Ginebra – Suiza el 15 de junio del 2000.**

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senadora *Ana Paola Agudelo García.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 603 de 2017

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 771 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 916 de 2018.

Autoras:

Ministras de: Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar* y Trabajo, doctora *Griselda Janeth Restrepo Gallego.*

\*\*\*

**37. Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.**

Ponente para Segundo Debate: Honorables Senadores *Bérner León Zambrano Eraso, Antonio Esremid Sanguino Páez y Jhon Harold Suárez Vargas.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2018.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 640 de 2018.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 920 de 2018.

Autores:

Ministros de Viceministra de Relaciones Exteriores, doctora *Patti Londoño Jaramillo* (e), Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría* y Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez Botero*.

#### IV

### Lo que propongan los honorables Senadores

#### V

### Negocios sustanciados por la presidencia

El Presidente,

*ERNESTO MACÍAS TOVAR*

El Primer Vicepresidente,

*EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA*

La Segunda Vicepresidenta,

*ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA*

El Secretario General,

*GREGORIO ELJACH PACHECO*

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

#### II

### Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Anuncios de Proyectos de ley y de Actos Legislativos que serán considerados y eventualmente votados en la sesión Plenaria del Honorable Senado de la República siguiente a la del día martes 6 de noviembre de 2018.

#### Con ponencia para segundo debate:

- **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 04 de 2018 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.**
- **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2018 Senado, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander.**
- **Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de ley número 02 de 2017 Senado, por la cual se establecen reglas en materia de sociedades y se adoptan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 17 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 149 sobre el personal de enfermería”, por la 63 reunión de la conferencia internacional de trabajo, realizada en Ginebra-Suiza, el 21 de junio de 1977.**
- **Proyecto de ley número 18 de 2017 Senado, por medio del cual se aprueba el “Convenio 183 sobre la protección de la maternidad”, adoptado por la 88ª reunión de la conferencia internacional del trabajo, realizada en Ginebra – Suiza el 15 de junio del 2000.**
- **Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano”.**
- **Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 231 de 2018 Senado, 25 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 136 de 1994, el Decreto ley número 1421 de 1993 y el Decreto extraordinario número 1222 de 1986, se dictan normas para crear la Comisión para la Equidad de la Mujer los concejos y asambleas y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado, por medio del cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 35 de 2017 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 44 de 2017 Senado, por la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivos de los 400 años de su fundación.**



- **Proyecto de ley número 55 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “protocolo adicional del acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la república de Croacia a la Unión Europea”, suscrito en Bruselas, Bélgica, el 30 de junio de 2015.
- **Proyecto de ley número 59 de 2017 Senado**, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones
- **Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado**, por el cual se prohíbe el uso de Asbesto en el territorio Nacional y se establecen garantías de protección a la Salud de los Colombianos. “Ana Cecilia Niño”. [Prohíbe el uso de asbesto, Ley Ana Cecilia Niño].
- **Proyecto de ley número 63 de 2017 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del Departamento de Tolima, por ser cuna de la aviación militar de Colombia.
- **Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado**, por medio de la cual se modifica y adicional la Ley 5ª de 1992, se crea la comisión legal para el adulto mayor del congreso de la república de Colombia y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado**, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en la salud en Colombia.
- **Proyecto de ley número 93 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombia de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado**, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.
- **Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado**, por el cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación “quiero a los cafeteros”.
- **Proyecto de ley número 104 de 2017 Senado**, por medio del cual se regula el uso adecuado y eficiente de recursos públicos destinados a publicidad de naturaleza estatal y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara**, por medio del cual se declara Patrimonio de la Nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo”.
- **Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea el Fondo para la Estabilización de Precio del Café.
- **Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización” Firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.
- **Proyecto de ley número 127 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado**, por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria altruista de sangre segura y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado**, por medio del cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica. (Contra la Violencia Obstétrica).
- **Proyecto de ley número 149 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el <<Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre promoción y protección recíproca de inversiones>>.
- **Proyecto de ley Orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la oficina de asistencia técnica presupuestal (OATP) del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo” suscrito el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia.
- **Proyecto de ley número 180 de 2017 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación el Festival Folclórico y Cultural

*“El Frailejón de Oro”, en el municipio de Güicán de la Sierra, departamento de Boyacá, y se dictan otras disposiciones.*

- **Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba la <<enmienda de Kigali al protocolo de Montreal>>, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.**
- **Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado, por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan), y se establecen otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.**
- **Proyecto de ley número 78 de 2018 Senado, por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.**

Están leídos todos los anuncios señor Presidente.

#### **La Presidencia manifiesta:**

Senador Juan Luis Castro, ¿era para qué?, constancias. Para que quede claro para todos, vamos a permitir unas constancias, ya tengo 4 solicitudes hasta que se constituya el quórum, para que después no tengamos ese inconveniente con los que no alcancen. Entonces permítame por el orden que me lo han solicitado, Senador José Polo, por favor, tiene la palabra para una constancia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Aulo Polo Narváez.

Palabras del honorable Senador José Aulo Polo Narváez.

#### **Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Aulo Polo Narváez, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Bogotá, 06 de noviembre de 2018

**CONSTANCIA**  
**Plenaria del Senado**  
**Sesión del 06 de noviembre de 2018**

**Al Honorable Senado de la República presento la siguiente constancia, la cual tiene por objeto solicitar la urgente atención y tratamiento de estrategia de desarrollo rural en la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos y su erradicación en el Departamento de Nariño.**

“Oídos sordos ante el clamor en Nariño”, este fue el título de una editorial publicada por el diario El Espectador el pasado 5 de noviembre del presente año, en la cual se hace una radiografía de la difícil situación que atraviesa el departamento de Nariño por cuenta del tema de la sustitución de cultivos ilícitos en el departamento.

Recalca la editorial del mencionado diario, que una de las voces que se han levantado en esta parte del territorio nacional, es la de la líder nariñense Yesenia Montaña, que no hace otra cosa que reclamar al gobierno la falta de acompañamiento a los programas sustitución de cultivos ilícitos, y que por el contrario la respuesta del mismo ha sido volver a la dañina práctica del uso de glifosato como la única herramienta para mitigar este fenómeno que atraviesa esta parte del territorio nacional.

No resulta lógico que se retomen prácticas que generan un altísimo costo ambiental, además de un impacto nocivo en la salud de los pobladores de las zonas en donde se usa dicha sustancia. Esta falta de cumplimiento de lo prometido por el gobierno lo que es lo que ha generado el desencanto a la sustitución de cultivos ilícitos por parte de los pobladores de la zona, para los cuales no quedan con otra opción que seguir cultivando la hoja de coca. Lo anterior debería alertar al gobierno a posar sus ojos sobre el departamento de Nariño, ya que como lo recalca este artículo del Espectador “El futuro de Colombia pasa por Nariño”; y es que como van las cosas no hay algo más incierto que el futuro del departamento, en el cual, según cifras de la Gobernación, conviven 14 actores armados de todo tipo, los cuales aparte de disputarse el control sobre el narcotráfico de la zona, tienen como común denominador, la indiferencia sobre el bienestar de las personas de la región.

Al parecer el pos conflicto no ha llegado a Nariño, no bastó los esfuerzos para conseguir el acuerdo de paz, ya que en esta parte del país al parecer lo único que aconteció fue un relevo en los actores del conflicto, lo cual no significa otra cosa que la población nariñense continua como víctima de la violencia, que en lugar de ser

beneficiaria de nuevas oportunidades que garanticen su progreso, sigue siendo testigo de los horrores de la guerra y de la indiferencia del Estado. Un ejemplo de esa indiferencia, es la propuesta del Fiscal General de la Nación de cortar el suministro de electricidad en las zonas donde haya laboratorios de coca, estas soluciones simplistas y criminales no generan otra cosa que la prolongación de la problemática, y como lo dice el artículo de prensa “demuestra desconexión que hay entre Bogotá y la región”.

Encuentros como los que promovió El Espectador, junto con organizaciones como PNUD, Acnur y Fescol, deben servir como un puente que una al gobierno con sus regiones más apartadas, en donde se priorice las soluciones concertadas con los habitantes del departamento, y se lleguen a acuerdos que beneficien a todos. Pero estos acuerdos no deben quedar como un himno a la bandera, se deben tomar acciones concretas inmediatamente, Nariño no puede seguir per secula seculorum como el mártir de Colombia.

Cordialmente,

  
**JOSE AULO POLO NARVAEZ**  
Senador de la República.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jhon Milton Rodríguez González.

Palabras del honorable Senador Jhon Milton Rodríguez González.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jhon Milton Rodríguez González, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias señor Presidente, para dejar constancia ante el Senado de la República y ante el pueblo

colombiano de la posición de Colombia Justa Libres, frente a la dogmática y abusiva promoción de la ideología de género por parte del anterior Gobierno del Presidente Santos, enmarcado lastimosamente en los Decretos 762 y 410 del año 2018 que él dejó firmados antes de finalizar su Gobierno.

Sobre eso creo manifestarnos porque, de antemano son absolutamente inconstitucionales; privilegiando los supuestos derechos de ciertas comunidades por encima inclusive de los niños de este país, por encima del artículo 42 que consigna la familia como el núcleo fundamental de la sociedad del artículo 43 que privilegia los derechos de la mujer, del artículo 44 que privilegia los derechos de los niños y por esa razón nos manifestamos contra estos decretos, los cuales solamente estaremos demandando.

No entendemos cómo se desconoce burlesamente una manifestación de más de 10 millones de colombianos en defensa de la niñez, en defensa de la familia, que se hizo el 10 agosto del año 2016. Primero en las cartillas, como sea hay que ponerle ideología de género, como sea hay que predeterminedar a nuestros niños y a nuestros jóvenes a semejante ideología aberrante y abusiva. Nosotros nos levantamos contundentemente contra esto, porque obviamente, contradice y patrocina, más bien, y promociona el abuso de los derechos de los niños en nuestro país que es una de nuestras banderas, defender sus derechos.

Es por esa razón, señor Presidente, que nosotros nos estamos levantando, en nuestra voz de protesta frente a esos decretos y le pedimos señor Presidente, Iván Duque, que los derogue, porque son un absoluto abuso hacia los niños y hacia la familia colombiana. Esos decretos vulneran el derecho de los padres de escoger la educación que sus hijos quieren, vulnera el derecho a libertad de las instituciones educativas para enseñar conforme a los principios y valores propios como parte del proyecto educativo institucional, vulnera la autonomía de los padres en elegir la educación para sus hijos conforme a sus creencias y vulnera el derecho a la libertad de conciencia, culto y religión.

Solicitamos igualmente a la Ministra del Interior, a la Ministra de Educación, reactivar la mesa de educación que precisamente promueve las libertades, que promueve la vinculación de la familia, de las instituciones educativas al desarrollo y promoción de los derechos de los niños que están por encima de los derechos de cualquier comunidad en Colombia. Así dejamos esta constancia como Colombia Justa Libres en defensa de nuestros niños y en defensa de la familia colombiana, muchas gracias.

HONORABLE SENADOR JHON MILTON RODRIGUEZ

#### NO MAS IDEOLOGIA DE GENERO

Gracias señor presidente....

Para Colombia Justa Libres la bandera de la familia como núcleo fundamental de la sociedad es la esencia de nuestro partido, por lo que rechazamos los decretos 762 y 410 de 2018, firmados por el expresidente Juan Manuel Santos días antes de finalizar su Gobierno.

Como partido político defensores de derechos humanos, hemos sido testigos de la forma en que durante los 8 años de la presidencia abrió todo tipo de puertas a las políticas públicas de género vulnerando nuestros derechos fundamentales que la corte avaló.

Antes de terminar su último periodo dejó firmados los decretos 410 y 762 de 2018 que legitiman y garantizan la implementación de estas políticas, los cuales fueron expedidos en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" expedido en el año 2015 (Ley 153 de 2015).

No entendemos cómo se desconoce burlesamente una manifestación de casi diez millones de colombianos en defensa del NO del pasado 10 de agosto de 2016, vale la pena resaltar que el respeto por la vida, la libertad y dignidad de todas las personas es un principio constitucional en donde por supuesto se encuentra el colectivo LGBTI por lo cual el estado debe velar, pero no por ello darles la categoría de "la población más vulnerable" pretendiendo ser privilegiados por encima de los que sí son los más vulnerables como nuestros niños, que siguen siendo los más maltratados, abusados, violentado, secuestrados y asesinados.

La preocupación es el alcance de la implementación de estos decretos que dejó el gobierno Santos, ya que se puede vulnerar derechos fundamentales en los cuales desde las marchas del 10 de agosto quedaron evidenciadas en la imposición de ideología de género en la educación colombiana, no solo a través de las cartillas "ambientes escolares libres de discriminación" sino en la imposición de talleres dirigidos por Colombia Diversa en diferentes entidades territoriales.

Rechazamos todo enfoque de política pública ideologizada que pretenda adoctrinar a nuestros hijos vulnerando la libertad para educar y los derechos de los padres a educar de acuerdo con sus principios, valores y creencias; además el hecho de avalar con los recursos de nuestros impuestos de servicio a la salud cirugía de cambio de sexo, ya que necesitamos invertir más en educación que en cirugías estéticas por cambio de sexo, de quererlo que cada quien lo financie.

No podemos permitir la imposición de sanciones a las instituciones prestadoras de servicio público por no estar de acuerdo con promover la ideología de género, promoviendo una vida de orientación por condiciones de género, cuando somos un país que tiene principios y valores cristianos expresados en marchas multitudinarias en contra de cualquier tipo de adoctrinamiento por orientación sexual por género.

Estos decretos vulneran:

1. El derecho de los padres e escoger la educación que quieren para sus hijos. (AUTONOMÍA)
2. La libertad de las instituciones educativas para enseñar conforme a los principios y valores propios del P.E.I (Proyecto Educativo Institucional)

3. Autonomía de los padres en elegir la educación para sus hijos conforme a sus creencias.
4. Derecho a la libertad de conciencia, culto y religión.

Solicitamos a la Ministra del Interior de manera urgente convocar la Mesa Interinstitucional entre el Ministerio del interior y el Ministerio de educación para analizar la conexidad entre el derecho de la libertad religiosa y el derecho a la autonomía escolar, mesa que se creó el 7 de septiembre de 2016 y que fue reconocida por el decreto 437 de 2018 por el cual se adoptó la política pública integral de libertad religiosa y de cultos en el marco de la educación confesional de asuntos religiosos para que continúe siendo vocera de los padres de familia y las instituciones educativas.

Gracias señor presidente.



H.S. Jhon Milton Rodríguez

La Presidencia y concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba.

Palabras del honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Señor Presidente, muchas gracias por concederme la palabra, quería manifestar hoy con mucha tristeza el asesinato de Eíder Zamora.

Bogotá, D.C., 6 de noviembre de 2018

Referencia: Constancia del Senador Juan Luis Castro sobre la grave crisis de seguridad en el puerto de Buenaventura

Quiero manifestar ante la plenaria y los ciudadanos que nos escuchan mi profundo pesar por el asesinato de Eider Zamora, un líder político joven de Buenaventura, que hizo parte de mi campaña y que participaba activamente en procesos políticos en el puerto. La tristeza por el asesinato de Eider, al igual que muchos de los que ocurren a diario en el país, debe llevarnos a reflexionar cuál es el estado de la seguridad de Buenaventura y de muchas zonas vulnerables del país.

Sin entrar a interferir en las investigaciones que las autoridades competentes harán sobre los móviles del asesinato, si quiero plantear lo siguiente ante la plenaria: ¿en realidad estamos poniendo la lupa sobre el nexos causal que, muchas veces, se establece entre crimen, delincuencia común y falta de oportunidades en ciudades vulnerables como Buenaventura? Si el gobierno entrante quiere hacer algo por los colombianos más desfavorecidos, debe empezar por generar escenarios y programas para que el crimen y la delincuencia dejen de ser una opción de vida. Ese es el camino: no subir impuestos a los más desfavorecidos ni gravar la canasta familiar haciendo aún más grande la brecha de inequidad y pobreza en Colombia.

Paz en la tumba de mi amigo Eider Zamora y mis profundas condolencias para sus familiares y amigos en el bello puerto de Buenaventura. Hago un llamado a todas las autoridades del Gobierno nacional para esclarecer y dar con los culpables de este triste hecho.

Atentamente,



JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA

Senador de la República

*[Handwritten signature]*  
- 6 NOV 2018

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador John Harold Suárez Vargas.

Palabras del honorable Senador John Harold Suárez Vargas.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador John Harold Suárez Vargas, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias Presidente, esta constancia es para hacer un reconocimiento muy especial, a los 50 años de vida institucional de Coldeportes. Muchas gracias deportistas colombianos por dejar tan en alto el nombre de nuestro país, en diferentes sectores, lugares, países del mundo; muchas gracias a todos estos funcionarios entrenadores, monitores, deportistas, el deporte asociado, los clubes, las ligas, las federaciones, el Comité Olímpico colombiano, a los profesores de educación física, a todo el trabajo que durante todos estos 50 años han realizado en beneficio de nuestra juventud.

Muchas gracias por apoyar el trabajo de salud, de la promoción y prevención en salud; de bajar los indicadores de drogadicción, de obesidad, de pandillismo, muchas veces de salud mental. Muchas gracias al trabajo y la representación de los deportistas en los paraolímpicos, al cuerpo de jueces y cronometristas.

Tenemos hoy un compromiso muy grande y es hacer que el presupuesto de Coldeportes, de los institutos municipales, departamentales tengan una mejor posibilidad de ejecución; necesitamos que el Plan de Desarrollo que se comienza a discutir y que se va a aprobar en los próximos meses, esté fortalecido para el deporte, la educación física, la recreación, el deporte de alto rendimiento, el apoyo de la empresa privada, fundamental, a los periodistas, a los cronistas un saludo muy especial. Esperamos que sean muchos más años, con mejor presupuesto, con mejores resultados. Gracias deporte de Colombia.



Bogotá D.C., Noviembre 6 de 2018

Doctor  
ERNESTO MACIAS  
Presidente  
Senado de la Republica

ASUNTO: CONSTANCIA PARA PLENARIA

Cordial saludo,

El suscrito en calidad de Senador de la Republica me dirijo a usted atentamente con el fin de presentar la siguiente constancia:

Felicitaciones a COLDEPORTES en representación del deporte colombiano por sus primeros 50 años de vida institucional.

Este mensaje es para cada uno de los miembros de la familia del deporte, quienes han sido los principales promotores de la buena imagen de nuestro país, cambiando estigmas, generando un referente positivo para nuestros niños y jóvenes, y contribuyendo a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad con estilos de vida saludables.

Felicitaciones a los deportistas de alto rendimiento, a los jóvenes y niños en proceso, al deporte asociado, al Estatal, a los jueces y cronometristas, a los deportistas paralímpicos, a los no convencionales, a los entrenadores y profesores de educación física, a los periodistas y cronistas deportivos, a los institutos municipales y departamentales, a las

*[Handwritten signature]*  
- 6 NOV 2018

empresas privadas que los patrocinan, y a todos los que aman y comprenden la importancia de la actividad física y los valores que enseña el deporte.

Atentamente,

**JOHN HAROLD SUAREZ VARGAS**  
Senador de la República

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo.

Palabras del honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo:**

Gracias señor Presidente, es para dejar constancia sobre la Reforma Tributaria, mal llamada Ley de Financiamiento. Es evidente que la reforma Duque-Carrasquilla, así hay que llamarla, es de lo peor que se haya podido imaginar alguien, porque es una reforma que con una mano le sube los impuestos a los pobres y a las clases medias, con IVA cruel, de gravar hasta los alimentos más elementales, los huevos, la leche, el pan, el tomate, eso realmente es inconcebible a los pobres y a las clases medias.

Y además a la clase media le van a pegar otra zamarreada como las de las reformas anteriores, en lo que tiene ver con sus ingresos y con los gravámenes de renta. Ahora, esto no es para generar gasto público, eso es mentira, no es cierto, esta plata es para poderles bajar los impuestos a las transnacionales, a los más poderosos del mundo, al señor Slim, al Sarmiento Angulo, bajarle los impuestos en 10.2 billones de pesos, eso es lo que dice la reforma, eso es lo que está planteado. Miren 2020 que es la fecha que hay que mirar.

Ahora, dicen entonces que es que les van a devolver unos pesos a los que ellos llaman los pobres de Colombia, pues un cuento, a la mayoría de los pobres no se los van a devolver, porque aquí además se inventaron otro truco, convirtieron a la clase media como unas especies de potentados a los que les sobra la plata, entonces no hay ninguna consideración con ellos.

Y tan no va a quedar plata realmente nueva para el gasto público, colombianos, que cuando ustedes desagregan y miran con cuidado 2020, que es el año que hay que mirar, repito, van a encontrar que los nuevos ingresos para el Estado van a ascender apenas 1.2 billones de pesos, o sea que el grueso de la plata se va para favorecer a los más poderosos de Colombia y del mundo; y advierto, yo he presentado aquí artículos de proyectos de ley en reformas tributarias, para bajarle los impuestos a las pequeñas y a las medianas empresas, ahí no hay discusión.

Pero es que bajarle los impuestos, por ejemplo a Carlos Slim que es el séptimo personaje más rico del mundo, con un patrimonio de 53 mil

millones de dólares, cuyas empresas el año pasado vendieron 11 billones de pesos y a ese personaje le van a bajar los impuestos, yo pregunto ¿a cuenta de qué, a él y a los más grandes banqueros y a las petroleras y a las mineras? mientras se clavan al colombiano raso, al pueblo, a los pobres de Colombia y a la clase media, repito, ¡no más contra la clase media!; qué es ese cuentico que se inventaron aquí, falsificando las cifras, metiéndonos los cuentos que es que los ricos de Colombia empiezan en los 4.5 millones de pesos como dice la DIAN, esas son manipulaciones ¿por qué es tan retardataria la reforma?, porque la ordena la OCDE.

Y ya empezó el Sanite de todas las Reformas Tributarias en Colombia, el Gobierno presenta una mala reforma, los amigos del Gobierno reclaman, después le hacen dos retoques menores y aprueban la pésima reforma tributaria, y todos tenemos que quedarles agradecidos. ¡No! seriedad en esto, el que está en contra, está en contra de verdad y a hundirla, pero no para retocarla, para embellecerla y dejarla igual de mala como está, que es en la jugarreta que estoy viendo que andan en este momento los amigos del Gobierno. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía.

Palabras del honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias señor Presidente, señor Presidente a propósito de los 33 años de la toma del Palacio de Justicia, yo le voy a pedir el favor a este país que es tan desmemoriado y que no puede perder la memoria, que usted me permita leer la columna que ha escrito el día de hoy el Coronel Luis Alfonso Plazas Vega a propósito de este aterrador episodio de la historia reciente de nuestra patria.

Dice el Coronel Plazas Vega: “hoy hace 33 años los terroristas del M-19 asaltaron el Palacio de Justicia en una acción criminal, genocida y despiadada. Fallecieron 94 personas entre Magistrados, militares, funcionarios, guerrilleros y particulares. Decía Juan Pablo II en su visita a Colombia 8 meses después, que la responsabilidad de la violencia en nuestro país recaía en las clases dirigentes, lo que vulgarmente llamamos las oligarquías y los grupos guerrilleros al margen de la ley, lo que nos imaginábamos era que esos disímiles grupos estaban unidos en sus propósitos, solo lo logramos entender en el Gobierno anterior, el que terminó el pasado 6 de agosto.

El recuerdo de las víctimas del Palacio de Justicia no solo diluido, sino que se ha trastornado por cuenta de la mayoría de los medios de comunicación, la prensa recuerda los Magistrados muertos y eso está bien. Los militares y policías

honran a los 11 miembros de la fuerza pública caídos en esa acción, muy bien, pero a nadie le importa, ni le ha importado en tantos años qué pasó con los 18 funcionarios judiciales y 7 no judiciales, asesinados en esa ocasión por el M-19, ni le ha importado la muerte de inocentes visitantes ocasionales.

Durante muchos años y con el cuento de unas personas desaparecidas, toda la atención del morbo de nuestros medios se centró en ellos por una sola razón, porque era la forma de culpar a los militares de los crímenes cometidos por el M-19 para exculpar a estos últimos. En la medida en que se fue comprobando que esas personas no fueron desaparecidas, sino que estaban muertas a manos de los asaltantes y que las habían inhumado en las tumbas de otras personas, el interés de los comunicadores desapareció, “es que, si los mató el M-19 no es noticia”.

La verdad no es objetivo de la mayoría de nuestros medios, el objetivo es el morbo; algún profesor de comunicación social decía a sus alumnos “no dejen que la verdad les dañe un buen titular”. No hubo el menor reato en declarar como Magistrado a un abogado auxiliar de la Corte, con el solo propósito de inculpar algunos mandos militares de su magnicidio y al final el balance es desolador.

Los miembros del grupo terrorista M-19 que fueron los asaltantes, genocidas y responsables de delitos atroces en esa ocasión, no solo quedaron impunes de semejantes barbaridades, sino que además fueron premiados con las más altas dignidades de la nación, Alcaldes, Gobernadores, Magistrados, Senadores, Representantes, Diplomáticos, etcétera. Los terroristas y narcotraficantes lograron el objetivo de asesinar a los más destacados juristas de la historia de Colombia, a los incorruptibles, a los que sin dejarse atemorizar iban a enviar los extraditados a los Estados Unidos, lograron reemplazarlos por otro tipo de jueces. Los comandantes de la tropa en aquella ocasión fuimos perseguidos, encarcelados, nuestras familias tuvieron que abandonar el país. Vimos algunos hijos de víctimas de ese doloroso holocausto, atacar a los defensores de sus padres, esposos o familiares, favoreciendo con esa poca inteligente actitud a sus victimarios, a quienes los hirieron.

Permítame señor Presidente terminar con esto que puede ser lo más importante porque evidentemente el artículo es muy largo y usted no me lo va a dejar leer todo. Dice el Coronel Plazas, remata este artículo.

“El cambio estructural que requiere Colombia, estriba en el reemplazo de la dirigencia política corrupta, comprometida con los más oscuros intereses, creadora y patrocinadora de grupos terroristas para mantenerse en el poder, dueña de los medios de comunicación social que desinforman al pobre pueblo colombiano.

No podemos seguir con un grupo de dirigentes que llaman el servicio militar de la nación, a lo mejor de juventud colombiana, para afrentarlo a los terrorista y narcotraficantes, exponiendo su vida que muchos la pierden recibiendo terribles heridas y mutilaciones, para luego encarcelarnos, humillarlos, empobrecerlos mientras se le entregan las mieles del poder a los terroristas”.

Esto es muy importante Presidente, y nadie habla de eso, este país es muy desmemoriado y repitan la historia y la siguen repitiendo. Colombia necesita una revolución, la revolución de la gente de bien, una revolución sin muertos, ni daño en bien ajeno, una revolución de ideas y comportamiento, una revolución del intelecto, una revolución de jueces justos, de comunicadores objetivos que busquen la verdad, una revolución que ama al soldado, así como el soldado ama a su patria hasta perder la vida, una revolución que lleve al Congreso Nacional a los mejores ciudadanos, una revolución con educadores que enseñen comportamiento y no marxismo, una revolución en donde aparezcan en todas partes el nombre de Dios, dice el Coronel Plazas Vega y lo comparto en su totalidad, gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Aída Yolanda Avella Esquivel.

Palabras de la honorable Senadora Aída Yolanda Avella Esquivel.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable la Senadora Aída Yolanda Avella Esquivel:**

Señor Presidente, muchísimas gracias, solamente para decir que los feminicidios continúan, hubo un intento de feminicidio contra una Concejal en mi departamento, cuestión que lamentamos. Lo segundo señor Presidente, solamente voy a pasar una proposición modificativa, para cambiar de fecha la audiencia pública Colombia y el Mar, no quedaría el 8 sino el 23, aquí paso la proposición para la Secretaría. Muchas gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Julián Gallo Cubillos.

Palabras del honorable Senador Julián Gallo Cubillos.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Julián Gallo Cubillos, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias Presidente, para dejar constancia que el día sábado en el barrio Belén la Nubia de la ciudad de Medellín, nuestra dirigente del partido, la compañera Francly Orrego, conocida como Érika Montero, fue objeto de un atentado que terminó con un intercambio de disparos con su grupo de escoltas. Debo señalar que ya en el transcurso de la semana oficiales de la DIJÍN nos habían informado que estaba detectado un plan para atentar contra

los dirigentes de nuestro partido, señalando que ya suman más de 80 los integrantes y militantes de nuestro partido que han sido asesinados luego de la firma del Acuerdo de Paz.

Queremos y estamos haciendo en el día de hoy un llamado al Presidente Duque para que nos conceda una reunión a la dirigencia del partido, porque es preciso que el Gobierno y el Estado colombiano definan si definitivamente vamos a tener o no garantías quienes firmamos el acuerdo de Paz con el Estado colombiano.

Colombia no puede darse el lujo de repetir el genocidio de la Unión Patriótica, por eso estamos también convocando para que la segunda misión de Naciones Unidas, los países garantes entren a determinar por qué al día de hoy, luego de más de 80 asesinatos no ha sido posible que haya investigaciones concluyentes acerca de los autores materiales e intelectuales.

También estamos invitando a las bancadas de todos los partidos a que nos acompañen en este momento y que puedan pronunciarse públicamente, entendiendo que la vida de quienes firmamos el Acuerdo de Paz y las garantías para la actividad política, legal y abierta, tal como están consignados en los acuerdos de La Habana, es requisito indispensable para la consolidación de la paz en nuestro país.

Por eso los invitamos a que nos acompañen en un pronunciamiento que en este momento se está promoviendo en la Comisión de Paz del Senado, muchas gracias Presidente.



AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Senador Julián Gallo Cubillos

CONSTANCIA PLAN CONTRA INTEGRANTES DE LA FARC

El Consejo Político Nacional de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, ante los hechos ocurridos el domingo 4 de noviembre en el barrio Belén la Nubia, de la ciudad de Medellín, en los que fue objeto de un atentado la camarada Fancy Urrego (Erika Montero), al momento de salir de su residencia, por parte de 4 sujetos que se movilizaban en dos motos sin placas y quienes sin mediar palabra abrieron fuego contra la dirigente, produciéndose un intercambio de disparos con los integrantes de su esquema de seguridad, afortunadamente sin consecuencias que lamentar, desea llamar la atención del país, sobre la gravedad de lo que viene ocurriendo con los ex guerrilleros en todo el territorio nacional.

Fancy María Orrego es integrante del Consejo Político Nacional, dirigente comprometida en la construcción de paz con Justicia Social y en la implementación del acuerdo firmado el 24 de noviembre en el teatro Colón de Bogotá, además participó activamente en la construcción del Acuerdo de Paz, haciendo énfasis en el enfoque de género, que incluye a las mujeres como actores fundamentales para la construcción de una sociedad en Paz.

Suman cerca de 80 los ex guerrilleros y familiares de ex guerrilleros asesinados, desde que se firmó el acuerdo de paz, sin que hasta el momento haya muestra de mayor interés por parte de las autoridades para tratar de esclarecer las causas y responsables de los mismos.

Hace pocos días recibimos información de que los organismos de inteligencia de la policía habían detectado planes para atacar contra los dirigentes del partido FARC. Todo indica que lo

ocurrido el pasado sábado en la ciudad de Medellín, es el inicio de dicho plan criminal, por lo que exigimos del Gobierno y el Estado colombiano, mayor celeridad en el esclarecimiento de estos hechos, y de todos los que han cobrado la vida de militantes y familiares del partido FARC; así como todas las garantías para el ejercicio de nuestra actividad política, tal como fue pactado en el Acuerdo de Paz.

Solicitamos una reunión de emergencia con el Presidente Duque, a fin de exponer personalmente nuestras preocupaciones y escuchar su opinión frente a esta grave situación. Es necesario evaluar conjuntamente todo lo referido a las garantías y medidas de seguridad para nuestro partido y sus militantes.

Solicitamos a la Segunda Misión de la ONU, los países garantes, a toda la comunidad internacional; así como a la Procuraduría y la defensoría del pueblo, que tomen nota de estos hechos que estamos denunciando.

Hacemos un llamado a todos los partidos políticos, a los distintos sectores sociales, a los medios de comunicación y fuerzas vivas de la nación, a expresar su rechazo a este tipo de agresiones. Es el momento de unirnos todos, sin distinciones políticas, alrededor de la defensa de la vida, la paz y la democracia, en un gran pacto nacional por sacar las armas y la violencia de la política. Colombia no puede permitir que se repita el genocidio de la Unión Patriótica, contra quienes firmamos la paz apostándole al ejercicio legal de política.

Noviembre 6 de 2018.

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. FARC.

*Julián Gallo* *Victoria Sandoval* *Rafael Lechero*  
- 6 NOV 2018

La Presidencia y concede el uso de la palabra al honorable Senador Guillermo García Realpe.

Palabras del honorable Senador Guillermo García Realpe.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Guillermo García Realpe, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias señor Presidente, para leer la siguiente constancia:



CONSTANCIA

Bogotá D.C., Noviembre 06 de 2018

Ante la polémica Ley de Financiamiento que el gobierno nacional tramita en éste Congreso, tenemos que hacer varias precisiones al respecto.

Primero que todo hay que decir que la Ley de financiamiento es un atropello, y desde el liberalismo y desde estas curules no permitiremos el empobrecimiento de las familias colombianas.

A las cosas hay que llamarlas por su nombre y esta Ley de financiamiento, no es más que una **REFORMA TRIBUTARIA**, que pretende recaudar \$19 billones, 14 de los cuales los recaudaría por la vía de gravar con IVA la canasta familiar y otra serie de cargas impositivas sobre la población colombiana.

Ahora nos dicen que si no se aprueba esta gravosa reforma estarían en riesgo los programas sociales que hoy son financiados, pregunto, ¿será que subiendo los impuestos a la canasta básica de los colombianos es la mejor forma, no será que estamos buscando equivocadamente estos millonarios recursos?

¿No será mejor buscar otras alternativas que no le metan mano al bolsillo de las familias colombianas y perjudicar aún más a la clase media colombiana que será la más sacrificada por esta iniciativa?

Por qué, si se les reducirá a las empresas al año 2020 un 30% en la tarifa de renta y a la población colombiana se le impondrá impuestos a productos tan básicos en la dieta alimentaria como el arroz, la leche, la papa, los huevos, el queso, las carnes, las frutas y hasta las hortalizas, con el pretexto que quienes ganen menos de un salario mínimo, esto es, menos de \$769 mil pesos tendrán una devolución mensual de \$51.300, ¿entonces vamos a privilegiar entre comillas a un sector empresarial y sacrificar a la ya estropeada clase media colombiana?, de ninguna manera vamos a permitir este atropello. Por lo menos desde ya anuncié mi voto negativo, como espero que lo hagan las mayorías de éste Congreso, el pueblo nos eligió a ustedes para defender sus intereses, NO para atropellarlos y asfixiarlos con nuevos impuestos.

En otras palabras esto es una Reforma Tributaria para los ricos.

*Rafael Lechero*  
- 6 NOV 2018

*Rafael Lechero*  
- 6 NOV 2018

Ya gremios tan importantes como FEDEARROZ, FENAVI, FEDEPAPA, la SAC, entre otros, han mostrado su preocupación y desacuerdo con esta medida que desestimularía el consumo de varios de los productos de la canasta básica familiar.

Esto lo que hará como lo han reiterado los gremios es que, el consumo se va a disminuir, la informalidad se va a disparar, habrá más contrabando y se inducirá a la desnutrición de las clases vulnerables.

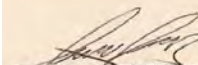
Por ejemplo el arroz subió el último año 1,12%, el consumo de papa se vería reducido un 10 o 15% como lo ha manifestado FEDEPAPA, un huevo que hoy cuesta en promedio \$350 con la Ley de Financiamiento terminaría costando \$450 y así con el resto de productos que se gravarían porque la lista es larga.

Entonces en términos generales esta es una Reforma Tributaria que beneficia a los ricos de este país, por las siguientes razones: se les va a reducir de manera gradual al año 2022, pasando del 33% a partir del próximo año a un 30% en el 2022, *que impuesto de renta en Colombia*

Se les va a descontar el impuesto del 4x1000 y el ICA, lo cual traduce un gran ahorro en el pago. Actualmente se les deduce estos impuestos que les permite un ahorro del 33%, con la reforma podrán descontar lo que pagaron hasta en un 50%.

La Ley de Financiamiento permitirá descontar el IVA a los bienes de capital destinados a la actividad operativa de las empresas. También bajará del 14 al 10% la tarifa de retenciones en la fuente para inversiones de capital en el exterior y propone que sea deducible el 100% los impuestos, tasas y contribuciones que tengan relación con la actividad económica y así, un sin número de gabelas más.

No es posible que se grave al pueblo colombiano con el IVA a la canasta familiar, que se grave drásticamente las rentas laborales y que por otro lado se beneficien a los empresarios y a los ricos de Colombia y la baja de la tasa impositiva tengan que cubrirlo, especialmente la clase media.

  
Guillermo García Realpe  
Senador

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez:**

Gracias señor Presidente, voy a contarle a la Plenaria y a los colombianos una reacción del Centro Democrático a una reunión que acabamos de tener con el Ministro de Hacienda y con unos altos funcionarios del Gobierno. El partido reitera su apoyo al Gobierno del Presidente Duque, a sus objetivos de un país transparente, austero, una economía en crecimiento fuerte y sostenido, con equidad y con formalización.

Los colombianos debemos saber qué encontró el Presidente Duque, un país quebrado, en el 2010 el endeudamiento del sector público consolidado estaba en el 42, 43%; en agosto de este año en el 55.9%. El endeudamiento del Sector Central Nacional en el mismo periodo pasó del 36 al 45, las vigencias presupuestales futuras de 22 a 90 billones, para no hablar de otros problemas como los 11 billones de déficit de la salud.

¿Qué pretende el Presidente Duque? Senadores, al presupuesto inicial le faltaban 26 billones, gracias a la confianza en el Gobierno se ha logrado financiar una suma considerable, pero faltan 14 billones, ¿para qué faltan?, para cumplirle con 4 billones adicionales a la educación, para temas como 500 mil raciones que incrementen el programa de alimentación escolar, el tema de Familias en Acción, los ancianos, los subsidios a los servicios públicos.

Y tengo que destacar ante ustedes lo siguiente, hay aspectos muy positivos de la reforma, por

ejemplo, el de la pequeña empresa. El Presidente ha propuesto que las pequeñas empresas colombianas creativas, tiendas, almacenes, industrias del agro que facturen hasta 2.600 millones de pesos al año, tengan un solo impuesto entre el 2 y el 13% de la facturación bruta, y que eso incluya IVA e ICA. Creemos que le ayuda enormemente a la pequeña empresa colombiana a crecer, a formalizarse y a generar empleo de calidad.

¿Qué le hemos pedido al Presidente Duque?, buscar opciones, ¿con quién?, con los ponentes de los diferentes partidos, opciones para poder aprobar una reforma que evite el IVA a los bienes básicos de la canasta.

El Gobierno ha anunciado un programa de austeridad que se suma a la honorabilidad que representa el Presidente Duque, ese programa empieza con un billón doscientos mil millones y aspira a llegar a 6 billones en ahorro. Hemos pedido que la segunda fase la acelere.

Tercero, le hemos pedido que se acelere ese acuerdo con los ponentes de los diferentes partidos y hemos insistido en que, Colombia necesita menos impuestos a los generadores de empleo, más remuneración a los trabajadores, para dar una gran estabilidad social en el mediano y largo plazo, que es el fundamento de la estabilidad democrática, de la verdadera paz. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alexander López Maya.

Palabras del honorable Senador Alexander López Maya.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alexander López Maya:**

Presidente gracias. A propósito del proyecto de ley de financiamiento que ha radicado el Presidente Duque y su Ministro Carrasquilla, lo primero es que nosotros insistimos en que el Ministro Carrasquilla no puede estar de Ministro en este país, con todos los antecedentes que tiene, ya los pensionados lo conocieron, fueron víctimas del Ministro Carrasquilla, los trabajadores fuimos víctimas del Ministro Carrasquilla, los colombianos fuimos víctimas del Ministro Carrasquilla, y hoy nuevamente presenta una ley de financiamiento que se llama de manera directa hay que decirlo, Ley de Financiamiento a un presupuesto que fue aprobado por este Congreso con un déficit de 14 billones.

El argumento es que, si no se consiguen esos 14 billones vía canasta familiar, o sea quitarles los alimentos a los colombianos de su mercado, pues obviamente no se van a financiar ni la educación, ni Familias en Acción, ni los más pobres; pero qué mentira tan grande que tengan que sacar de los más pobres justamente, para satisfacer unas necesidades que el país hoy reclama, ¿por qué no sacan recursos de la inversión que se tiene en



este país en fuerzas militares, o en burocracia o los elevados niveles de corrupción de este país que superan los 50 billones al año, o la excesiva contratación en nóminas paralelas en este país? Pero el argumento es, si no le aplicamos IVA a la canasta familiar, entonces sectores sociales van a verse golpeados, no, yo creo no.

Pero también, esta reforma viene a darle un duro golpe a los pensionados y jubilados del país, y eso es supremamente grave. Este Congreso aprobó un proyecto que le reducía el aporte en salud del 12 al 4% a los pensionados, desafortunadamente el Presidente Santos y la Corte Constitucional no les concedieron ese derecho a los pensionados, pero ahora el pago que se les quiere dar a los pensionados de Colombia es aplicarle reafuente a su pensión, pero además de aplicarle reafuente a la pensión, lo gravan con un impuesto adicional, o sea dos golpes a los pensionados de Colombia además de 2.6 millones de pesos.

Yo le hago un llamado a este Congreso para que los derechos de los pensionados, esas mesadas pensionales no se toquen. Eso es un derecho adquirido, ya establecido, no solamente por normas nacionales, sino internacionales, y las pensiones hacen parte ya de esa garantía después de haber abandonado los trabajadores el mundo laboral.

Por eso mi llamado honorables Senadores para que en esta Reforma Tributaria los pensionados no sean los paganinis por los malos Gobiernos, por la corrupción y el caos del Gobierno central en este país. Así que convoco a ustedes Senadores y Senadoras y al Congreso, para que retiremos de estas reformas todas esas actitudes de persecución que históricamente se han tenido con los pensionados de Colombia.

Y en lugar de estar tratando de quitar un derecho que ya se ganaron, busquemos fortalecer a esos mayores, a esa tercera edad que le cumplieron al país y que no es justo que ahora se les cambien las reglas de juego imponiéndoles unos gravámenes y unos impuestos, que definitivamente son inaceptables. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

Palabras del honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**

Presidente, lo que ocurrió con Francy Orrego en la ciudad de Medellín es muy delicado, y es delicado porque el Estado colombiano y la sociedad colombiana vio cómo se hizo un proceso de paz donde en un acto que yo siempre he señalado como valiente, muchos hombres y mujeres dejaron las armas y las cambiaron por la palabra.

He hablado con la bancada del Partido Liberal, yo particularmente como miembro de la Comisión, he suscrito una comunicación en donde le pedimos garantías, respeto a la vida, actuaciones del Estado, pero la idea es que la firme toda la bancada del Senado del Partido Liberal, cuenten con nuestra solidaridad, ustedes no pueden estar solos, ustedes, y creo que todo el Senado aquí me hace señas, el Senador Álvaro Uribe y dice que todo el Senado debería firmarla, cosa que valoro profundamente porque ¿qué es lo que nosotros tenemos que buscar? una sociedad en la que con palabras defendamos con ardor, con decisión nuestras ideas, pero que respetemos la integridad del otro.

En los recientes hechos en donde fuerzas políticas hicimos un acuerdo inédito, ustedes hicieron unas críticas argumentadas, respetuosas, respetables, fuertes, de eso se trata, es que la democracia no es estar de acuerdo, la democracia es tener reglas de juego para intentar buscar acuerdos, por ello creo que todos los Senadores que estamos aquí sentados, no tendremos dificultad en pedirle al Gobierno que la tragedia de la Unión Patriótica no vuelva a ocurrir en este país.

Ustedes tienen que estar rodeados por todos quienes los invitamos a estos espacios y en estos espacios tenemos que ser solidarios con ustedes; no hablo solo en mi nombre, sino en nombre de muchos Senadores, particularmente de la bancada del partido y de otras bancadas que muy seguramente entenderán el alcance de esa comunicación y acompañarán con su firma. Mil gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Villalba Mosquera.

Palabras del honorable Senador Rodrigo Villalba Mosquera.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Villalba Mosquera:**

Gracias Presidente, en la misma dirección del Senador Velasco que lleva nuestra vocería. En este tema, solidaridad total con los amigos de la FARC que se han reintegrado, y obviamente es un llamado a las autoridades y a todos los estamentos de nuestra sociedad, que no se puede repetir la historia de la Unión Patriótica.

Quienes confiaron en la palabra del Estado, en el acuerdo de paz, quienes se reincorporaron a la civilidad, quienes vinieron a acogerse a nuestras autoridades, a nuestras instituciones, a nuestra Constitución, a nuestras leyes, debemos de darle toda la protección de vida. De modo pues que eso es de elemental solidaridad y quiero pronunciarme en la misma dirección que lo ha hecho el Senador Velasco a nombre del partido, e invitamos a todas las fuerzas políticas para que hagan lo propio. Muchas gracias Presidente.

El Presidente de la corporación, Ernesto Macías Tovar indica a la Secretaría abrir el registro electrónico, para proceder a la verificación del quórum en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado.

Una vez realizada la verificación del quórum, la Secretaría informa que hay presentes 65 honorables Senadores, por lo tanto, hay quórum decisorio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Orden del Día de la presente sesión y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a una proposición radicada.

Por Secretaría se da lectura a las proposiciones presentadas por los honorables Senadores Aída Yolanda Avella Esquivel y Alexander López Maya.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria las proposiciones leídas y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

#### **Proposición número 79**

Solicito a la Mesa Directiva y a la Plenaria del Senado de la República que, teniendo en cuenta que la agenda legislativa en el Senado ha sido altamente demandante en este periodo y mi activa participación en el cumplimiento de mis deberes en la Comisión IV en el debate sobre temas de presupuesto y ahora con el debate de la ley de financiamiento se ha incrementado, por lo cual algunas actividades que están bajo mi responsabilidad se han superpuesto, solicito que se modifique la fecha de la Audiencia Pública sobre “Colombia y el Mar”, aprobada por la plenaria del Senado, mediante la Proposición No. 75, para que esta sea desarrollada el día veintitrés (23) de noviembre del dos mil dieciocho (2018), desde las (8:00 a. m.) hasta las (3:00 p. m.), en el salón Luis Guillermo Vélez, del Congreso de la República, y pueda ser llevada a buen término de acuerdo a los objetivos que persigue.

Asimismo, se solicita que se autorice con el cambio de fecha, la transmisión en directo por el canal institucional y por el canal del congreso.

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2018.

Aída Yolanda Avella Esquivel

Gustavo Francisco Petro Urrego

Griselda Lobo Silva

Iván Cepeda Castro

Julián Gallo Cubillos

Armando Alberto Benedetti Villaneda

06. XI. 2018

#### **Proposición número 80**

Solicito a los miembros del Senado de la República, se apruebe la convocatoria a Audiencia Pública en el marco del segundo debate Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2018, *por medio del cual se adiciona el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones*, a realizarse en la fecha y hora dispuesta por la Mesa Directiva del Senado, con transmisión por el Canal del Congreso y el Canal Institucional.

Esta audiencia se solicita de conformidad con lo acordado en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, en virtud de que las víctimas de la Fuerza Pública no fueron escuchadas en el trámite del proyecto ante dicha Comisión.

Además, dicha audiencia tendrá el propósito de recibir las observaciones y aportes de organizaciones de la sociedad civil, de las víctimas del conflicto armado, de integrantes de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición y de la ciudadanía en general, para enriquecer el necesario debate democrático nacional con el que debe nutrirse el trascendental proyecto en curso.

Atentamente,

*Alexánder López Maya.*

06. XI. 2018

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

### **III**

#### **Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate**

**Proyecto de acto legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.**

El Secretario informa lo siguiente:

Dejando constancia que, por aceptación previa de los impedimentos, se han retirado y no van a participar ni en la discusión, ni en la votación, los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Iván Cepeda Castro, Richard Aguilar y John Besaile. Está anunciado el punto del Orden del Día, Presidente.

El Presidente de la Corporación honorable Senador Ernesto Macías Tovar interviene.

En la sesión anterior, suspendimos la votación de los artículos nuevos propuestos por la Ministra y suspendimos por falta de quórum, luego debemos continuar con la votación de los artículos nuevos que se han propuesto votar en bloque. De tal manera que, nos corresponde continuar.

Señor Secretario, vamos a explicar para la Plenaria, estábamos votando los artículos que tienen que ver con el Consejo Superior de la Judicatura, 8 artículos, todos que tienen que ver con el mismo tema. Luego como fue suspendida

la votación, nos corresponde reabrir la votación para votar estos artículos.

Entonces señor Secretario, abra el registro para la votación en bloque de los 8 artículos, los coordinadores ponentes sugieren votar afirmativamente; coordinador ponente, Senador Germán Varón; bueno, si me permiten, el Presidente sugiere votarlo afirmativamente.

Eso es suplantación de la Presidencia, vamos a dejar el mismo tiempo que ustedes pidieron que dejara el jueves. Orden en el recinto, anuncio que sigue abierta la votación, estamos votando señores Senadores, tranquilos que no me voy a tomar los 30 minutos. Orden en el recinto.

La Presidencia somete a consideración nuevamente de la plenaria la proposición sustitutiva a los artículos 8° y 9° presentados al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 28

Por el No: 46

Total: 74 votos

**Votación nominal a la proposición sustitutiva a los artículos 8° y 9°, artículos nuevos presentados al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Agudelo García Ana Paola  
Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Cabal Molina Maria Fernanda  
Castellanos Ema Claudia  
Castillo Suárez Fabián Gerardo  
Corrales Escobar Alejandro  
Galvis Méndez Daira de Jesús  
González Rodríguez Amanda Rocío  
Guerra de la Espriella María del Rosario  
Guevara Villabón Carlos Eduardo  
Holguín Moreno Paola Andrea  
Lizarazo Cubillos Aydée  
Lobo Chincilla Didier  
Macías Tovar Ernesto  
Martínez Aristizábal Maritza

Meisel Vergara Carlos Manuel  
Mejía Mejía Carlos Felipe  
Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
Pérez Vásquez Nicolás  
Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
Romero Soto Milla Patricia  
Suárez Vargas John Harold  
Tamayo Pérez Jónatan  
Valencia González Santiago  
Valencia Laserna Paloma  
Varón Cotrino Germán  
Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
Zambrano Erazo Béner León

**Votación nominal a la proposición sustitutiva a los artículos 8° y 9°, artículos nuevos presentados al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Agudelo Zapata Iván Darío  
Amín Escaf Miguel  
Amín Saleme Fabio Raúl  
Avella Esquivel Aída Yolanda  
Benedetti Villaneda Armando  
Bolívar Moreno Gustavo  
Castañeda Gómez Ana María  
Castilla Salazar Jesús Alberto  
Castro Córdoba Juan Luis  
Cristo Bustos Andrés  
Díaz Contreras Édgar de Jesús  
Fortich Sánchez Laura Esther  
Gallo Cubillos Julián  
García Gómez Juan Carlos  
García Realpe Guillermo  
Gnecco Zuleta José Alfredo  
Gómez Amín Mauricio  
Gómez Gómez Pedro Leonidas  
Hoyos Giraldo Germán Darío  
Lara Restrepo Rodrigo  
Lobo Silva Griselda  
Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
López Maya Alexánder  
López Peña José Ritter  
Lozano Correa Angélica Lizbeth  
Marulanda Gómez Luis Iván

- Merheg Marún Juan Samy
  - Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas
  - Motoa Solarte Carlos Fernando
  - Name Cardozo José David
  - Name Vásquez Iván Leonidas
  - Ortega Narváez Temístocles
  - Ortiz Nova Sandra Liliana
  - Pacheco Cuello Eduardo Emilio
  - Pinto Hernández Miguel Ángel
  - Polo Narváez José Aulo
  - Robledo Castillo Jorge Enrique
  - Rodríguez González John Milton
  - Rodríguez Rengifo Roosvelt
  - Sanguino Páez Antonio Eresmid
  - Serpa Moncada Horacio José
  - Simanca Herrera Victoria Sandino
  - Torres Victoria Pablo Catatumbo
  - Valencia Medina Feliciano
  - Velasco Chaves Luis Fernando
  - Villalba Mosquera Rodrigo
06. XI. 2018

En consecuencia, ha sido negada la proposición sustitutiva a los artículos 8° y 9° artículos nuevos del Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.

4. La creación de las especialidades comercial y rural dentro de la jurisdicción ordinaria.

5. La definición de los criterios para la intervención del Ministerio Público en los procesos judiciales, y el traslado de procuradores judiciales a la planta de jueces de la Rama Judicial.

A efectos de organizar la legislación vigente, se faculta al Gobierno Nacional, por el término de un año, prorrogable por otro más, para compilar temáticamente la legislación vigente.

La preparación de las compilaciones a que haya lugar será liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual podrá crear las comisiones de expertos requeridas, a efectos de identificar la legislación vigente y organizarla temáticamente por materias.

Las compilaciones serán adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decretos con fuerza material de ley, entendiéndose que las normas que no se encuentren allí recogidas se encuentran expresamente derogadas, para todos los efectos legales a que haya lugar.

Los periodos previstos en este Acto Legislativo, regirán para los funcionarios que sean elegidos con posterioridad a su entrada en vigencia.

*[Handwritten signatures and notes: "Es. Eda", "Procuradores", "Por Jarama", "Carlos Guerra V", "Con observaciones N° 5", "Alejandro Cruz E.", "31 OCT 2018"]*

PROPOSICION SUSTITUTIVA

**NEGADO**  
- 6 NOV 2018

El artículo 8° Transitorio del Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 quedará así:

**Artículo 8°. Transitorio.** Los artículos de este Acto Legislativo que reforman los artículos 254 a 256 de la Constitución, entrarán en vigencia dentro de los dos años siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo.

El Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley estatutaria para desarrollar dichas normas dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo. La Corte Constitucional deberá revisar el proyecto de ley estatutaria y proferir la sentencia completa, con todos sus salvamentos y aclaraciones, dentro del término de tres meses después de su aprobación por el Congreso. El proyecto de ley estatutaria incluirá un plan de descongestión, con aplicación prioritaria de la agrupación temática de procesos en todas las jurisdicciones.

Con la entrada en vigencia de los artículos contemplados en el inciso primero, y la ley estatutaria contemplada en el inciso segundo, cesarán las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que se liquidarán por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, de conformidad con el procedimiento y plazo que defina la ley estatutaria. En la ley estatutaria se garantizarán los derechos adquiridos de los funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial.

Los miembros de la Comisión de Disciplina Judicial deberán ser elegidos y posesionarse dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo.

El Gobierno Nacional, dentro del año siguiente a la expedición de este Acto Legislativo, presentará los proyectos de ley para:

1. Desjudicializar algunos asuntos que serán conocidos por autoridades administrativas y particulares.
2. El ejercicio de funciones disciplinarias por uno o varios colegios de abogados.
3. Actualizar la legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo el arbitraje originado en la ley y el arbitraje laboral.

PROPOSICION SUSTITUTIVA

**NEGADO**  
- 6 NOV 2018

El artículo 9° del Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 quedará así:

**Artículo 9°. Vigencia y concordancias.** Salvo lo previsto en el artículo anterior, este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y delega todas las disposiciones que le sean contrarias.

*[Handwritten note: "Art. Nuevo"]*

*[Handwritten note: "Sustituyase la expresión 'Consejo Superior de la Judicatura' con la expresión 'Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial' en los artículos 156 y 341 de la Constitución Política."]*

*[Handwritten signatures and notes: "Alejandro Cruz E.", "Sensadora", "31 OCT 2018"]*

Por Secretaría se informa que hay impedimentos radicados.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a los impedimentos radicados.

Por Secretaría se da lectura al Impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 27

Por el No: 35

Total: 62 votos

**Votación nominal al impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senador, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola  
 Agudelo Zapata Iván Darío  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Avella Esquivel Aída Yolanda  
 Bolívar Moreno Gustavo  
 Castañeda Gómez Ana María  
 Castellanos Ema Claudia  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Gallo Cubillos Julián

Galvis Méndez Daira de Jesús  
 Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Silva Griselda  
 Lopez Maya Alexánder  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Mota Solarte Carlos Fernando  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Tamayo Pérez Jonatan  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varón Cotrino Germán  
 06-XI-2018

**Votación nominal al impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

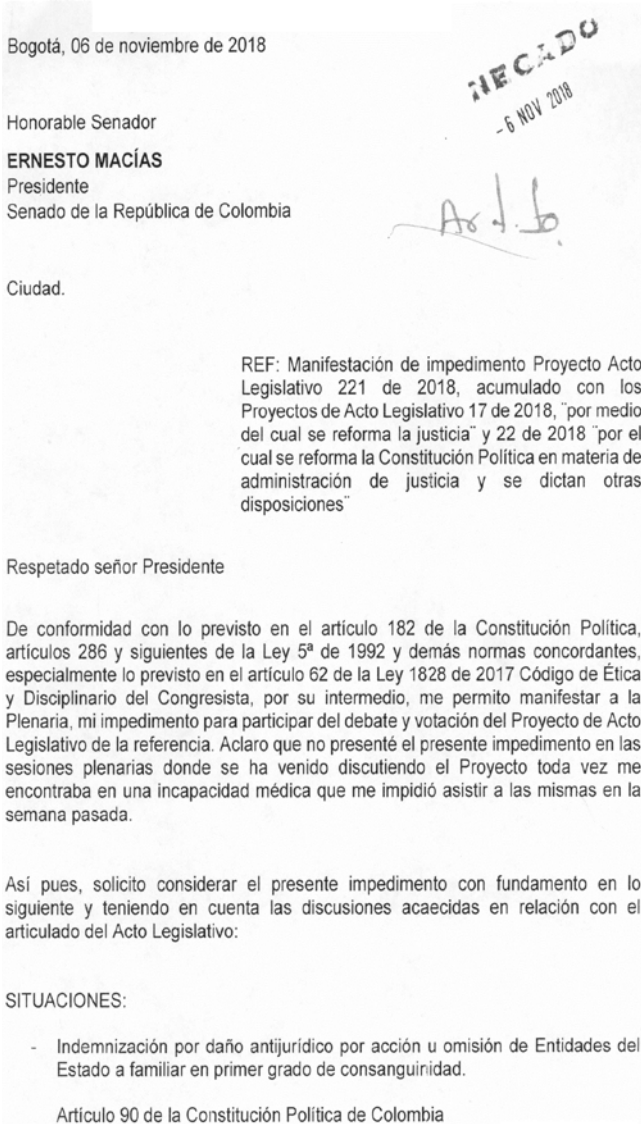
*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senador, por el No**

Amín Escaf Miguel  
 Amín Saleme Fabio Raúl  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Díaz Contreras Édgar de Jesús  
 Fortich Sánchez Laura Esther  
 García Realpe Guillermo  
 Gómez Amín Mauricio  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lobo Chinchilla Didier  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 Macías Tovar Ernesto  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas

Ortega Narváez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Polo Narváez José Aulo  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Rodríguez González John Milton  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Sanguino Páez Antonio Eresmid  
 Serpa Mocada Horacio José  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Laserna Paloma  
 Zambrano Eraso Bérrer León  
 06-XI-2018

En consecuencia, ha sido negado el impedimento presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado con el Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.



- Procesos de Nulidad Electoral que se encuentran en curso ante el Consejo de Estado.

Aceptado el impedimento, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, solicito se dejen las constancias pertinentes en el acta para que la excusa se extienda a todas las actuaciones y decisiones que la Plenaria deba asumir con relación al mencionado proyecto.

Atentamente,

**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

La Presidencia y concede el uso de la palabra al honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié.

Palabras del honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:**

Presidente, muchas gracias. Yo sí quiero aprovechar este momento para dejar esta constancia. El país, en la encuesta de octubre de 2018, hace apenas un mes, manifestó tener una desconfianza en el sistema. Presidente, me parece que de pronto no hay televisión, ¿Quisiera preguntar, Presidente, si hay televisión o no la hay? Presidente, que no hay televisión me dicen.

**La Presidencia manifiesta:**

Sí, sí hay señal en vivo.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:**

De todas maneras, dejamos la constancia Presidente.

En la encuesta de octubre de este año, hace apenas un mes, la desconfianza de los colombianos en la justicia en el sistema judicial era de casi el 80%, el 78%, superaba incluso la de otras instituciones con desprestigio como el Congreso de la República, honorable Senador Fabio Amín.

En el índice de lograr imponer la ley, Colombia ocupa el puesto 72 entre 113 países, y precisamente en el rango, en el rubro que peor nos va, es en el rubro de justicia criminal, donde tenemos un ranking de 92 sobre 113 países.

El país demanda Presidente y honorables Congresistas una reforma a la justicia seria, una reforma a la justicia que modifique la forma como se está prestando este servicio público a los colombianos, el país demanda una justicia más cercana, que no se resuelve con mayor presupuesto, porque Colombia ya tiene, de hecho, uno de los

presupuestos más altos en temas de justicia en América Latina, de más del 4% de presupuesto de la Nación para la próxima vigencia, va enfocado al sector de la justicia, incluida la Fiscalía, la Rama Judicial y la Justicia Especial para la Paz. No es ampliando la burocracia, porque ya de hecho Colombia hoy tiene más jueces por habitante que Chile, que Brasil, que Panamá, y que el promedio de América Latina, tiene más fiscales inclusive que esos países.

Y aquí estamos en una discusión honorables Congresistas y tengo que decirlo Presidente con dolor, hace falta el Partido Conservador, y me llama la atención, y eso le hace un daño tremendo, no solamente a esta institución, al Congreso de la República sino a la posibilidad de reformar a la justicia.

Yo sí quiero dejar esta constancia Presidente y decir si el Partido Conservador tiene diferencias, que vengan, que aquí es el momento de exponerlas, de discutirlos, de dar el debate. En ningún momento en esta Plenaria bajo su Presidencia, ha habido falta de garantías para discutir; por el contrario, ha habido un exceso de posibilidades para que cada uno intervenga a su bien parecer y a su bien entender.

Entonces yo sí quiero señor Presidente dejarlo aquí en este momento, y decirles a los colombianos que, si se hunde la reforma a la justicia, la responsabilidad es del Partido Conservador que no ha hecho presencia en esta Plenaria. Muchas gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Gracias señor Presidente, el contenido del informe de comisión accidental consta de 11 artículos incluido el de la vigencia. Paradójicamente el artículo transitorio es el que más se acerca al ciudadano a la justicia, porque es un artículo que contempla varias de las medidas que inicialmente estaban en esta reforma, que se convirtieron en un artículo transitorio por cuenta de que pueden ser desarrolladas mediante ley.

Estamos hablando de desjudicialización de algunos asuntos, ejercicio de funciones disciplinarias por colegios de abogados, actualizar la legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, creación de las especialidades comercial y rural dentro de la jurisdicción ordinaria, y obviamente, algunos temas que tienen que ver con los periodos institucionales y con el precedente judicial que me parece de la mayor relevancia.

Como este es un informe que ha sido acordado por varios partidos, yo sugiero someterlo a consideración en bloque, señor Presidente, y luego revisamos las proposiciones que por sobre el informe se han presentado, básicamente son 3 del doctor Eduardo Pacheco.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Gracias Presidente, como este es un paquete de artículos de la subcomisión, yo le pido que votemos uno por uno, porque alguno de nosotros no vamos a acompañar todos los artículos; entonces me gustaría que se fuera leyendo el artículo y votemos conforme a cada uno de ellos. Gracias Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Se ha solicitado votación artículo por artículo. El reglamento nos exige hacerlo de esa manera. De tal manera señor coordinador de ponentes ¿cuál es el primer artículo que vamos a poner en discusión y votación? Senador Varón.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Iniciamos entonces con el artículo primero, que adiciona los siguientes dos incisos al artículo 228 de la Constitución Política. Básicamente lo que establece es que –y le pido que su señoría me autorice a leer– “cuando las providencias se adopten por escritos, estas solo podrán ser comunicadas una vez hayan sido suscritas por el juez o los Magistrados y notificadas o comunicadas a las partes o sus representantes de conformidad con la ley”.

“Sin perjuicio de las funciones previstas –es el segundo inciso en la Constitución y la ley para las altas cortes–, la rama judicial tendrá dos instancias, la primera será especializada o promiscua según se requiera; los tribunales ejercerán la segunda instancia. La ley desarrollará la carrera judicial y permitirá los ascensos dentro de las mismas instancias; los Jueces y Magistrados podrán agrupar temáticamente los procesos a su cargo y decidirlos simultáneamente de acuerdo con la ley”.

Ese es el primer artículo, no sin antes mencionar honorables Senadores que obviamente la Plenaria es soberana, pero después de haber hecho tres subcomisiones, volver a revisarlos es una circunstancia que yo pediría que se reconsiderara, porque de cada partido señor Presidente hay un delegado (si no, sería ilógico volver a establecer comisiones para estudiar un proyecto cuando le hemos destinado 6 o 7 reuniones). Incluso llegamos a un acuerdo con el doctor Alexander López para poderlos votar de manera conjunta; es la cuarta reunión que hacemos.

No tengo inconveniente si la Plenaria así lo decide, doctora María del Rosario, que se vote artículo por artículo, pero no tendría sentido

seguir haciendo esas subcomisiones si, cuando llegamos acá vamos a volver a hacer el mismo ejercicio. Y con mucho gusto hago la explicación que corresponda, señor Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

A ver, aclaro una cosa señor coordinador de ponente, solamente ha habido una Comisión, por lo menos nombrada por la mesa directiva, una sola Comisión. La otra no había sido nombrada y, entonces, al ver esta propuesta es diferente a la que viene en la ponencia, adiciona dos incisos entendi.

Señor secretario para que comparemos con el coordinador.

**El Secretario interviene:**

La Secretaría le pregunta: Al texto que hay en la ponencia de este artículo primero, ¿son dos adiciones, dos párrafos que se adicionan al artículo como viene en la ponencia?, ah, ok.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Al artículo 228.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**

Senador Varón, entendemos que hay una ponencia de mayorías, no sé si usted la suscribió o no, ¿es lo que usted nos pide votar, que es la misma que firmó el Senador Pinto? Perfecto.

**La Presidencia manifiesta:**

Es que aquí hay una confusión. A ver, hay una propuesta que traía la ponencia, y esta que escucho adiciona dos incisos a esa propuesta, o sea que es modificativa. Mientras aclaramos, Senador, hay una moción que solicita el Senador Rodrigo Lara. Tiene la palabra.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias Presidente. Yo quisiera hacerle una pregunta al ponente, aquí vamos a votar básicamente en bloque, el artículo con los dos párrafos que le han agregado, en el sentido de que las sentencias podrán agruparse y decidirse simultáneamente si no estoy mal. Estoy buscando aquí el texto exacto, porque me parece que ese punto sería bueno de pronto excluirlo, para que nos lo pueda explicar bien, respetado ponente y amigo Senador Varón, porque el tema no es claro; es más, me parece que esto amerita inclusive un debate, porque no veo yo cómo se pueden fallar colectivamente pues unos fallos, unas sentencias.

Más aún, porque pues esto está previsto para todas las ramas del derecho, que me parece que en materia penal pues esto es contra la naturaleza misma del proceso; lo mismo pienso yo en aspectos de responsabilidad civil extracontractual. Lo entendería para asuntos pensionales, por ejemplo, pero me parece que es un principio muy delicado

que debe ser supremamente bien precisado, porque de lo contrario podríamos atentar contra garantías y libertades fundamentales, querido Senador Varón. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo:**

Gracias, señor Presidente. Sorprendido con todas las advertencias que se hacen a propósito de este proyecto. Esta es la ponencia, Presidente, suscrita mayoritariamente por los Senadores que conformamos la comisión de ponentes. De esta ponencia, se excluyeron algunas propuestas del Ministerio como la que acabamos de votar, la supresión del Consejo Superior de la Judicatura. También suprimimos de esta ponencia la creación del Tribunal de Aforados.

Lo que corresponde es votar el articulado que está propuesto en este documento. Aquí, Presidente, usted lo ha hecho en múltiples oportunidades desde el 7 de agosto, cuando se presentan las ponencias y no hay proposiciones sustitutivas, y no hay proposiciones aditivas, y no hay ninguna de controversia a propósito del articulado propuesto, el articulado se vota en bloque.

Cuando existen proposiciones aditivas, por ejemplo, que llevan el visto bueno del ponente coordinador, pues por supuesto se advierte a la Plenaria que se vote el articulado con las proposiciones que han sido avaladas por el señor ponente. Ese es el procedimiento. No entiendo las razones por las cuales se reclama hoy por una votación artículo por artículo. Lo hemos hecho no hoy; lo hemos hecho en todas las ocasiones en que las ponencias tienen las circunstancias que yo he anotado, señor Presidente.

Por lo tanto, le sugiero, Presidente, someta a consideración el bloque de artículos con las proposiciones que han sido avaladas por el ponente coordinador que nosotros igualmente avalamos. Si hay alguna duda sobre algunos de los artículos, simplemente se excluye del bloque de artículos y se votan los artículos que no tienen ninguna dificultad. Gracias Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Senador, hago claridad en algo Senador Roosevelt. La Presidencia nombró una Comisión que se reunió y presentó la ponencia cuya proposición fue aprobada en la sesión pasada.

La confusión y es de mi parte, y ofrezco disculpas si estoy en equivocado en ello, es que no coincide el texto del artículo primero de la ponencia presentada y aprobada con la proposición el jueves, a la que estamos aprobando hoy. Por eso le pido aclaración al coordinador de ponentes, porque trae dos incisos nuevos. Esa es la única confusión que por lo menos de mi parte había. Senador Pinto para una moción.



**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández:**

Gracias Presidente. Es con el fin de aclarar esta situación. Lo que usted dice Presidente es cierto parcialmente; hay una ponencia única porque ya se retiró una ponencia, quedó una sola ponencia con la que estábamos trabajando. Ustedes y no una comisión la semana pasada. Esa comisión se reunió con la Ministra de Justicia y todos los ponentes que usted designó y rindió un informe a esta Plenaria.

En ese informe hubo modificaciones a la ponencia en algunos temas de redacción que se acordaron esa noche y se aclararon, y por eso hoy está en consideración es el informe de la Comisión; eso es lo que usted debe poner en consideración, Presidente. Sí se aprueba el informe que rindió la Comisión; eso significa que la Plenaria aprueba el texto que la Comisión está trayendo.

Si se niega, si se niega ese informe de la Comisión, hay que someter a consideración la ponencia y ahí sí lo pueden hacer artículo por artículo, pero si se aprueba el informe que es lo primero que se debe poner en consideración, estaríamos aprobando el bloque de articulado.

**La Presidencia manifiesta:**

Senador Pinto y Plenaria: La proposición con que termina el informe de la ponencia ya fue aprobada. Es la proposición repito, con que termina el informe de ponencia; fue aprobado el jueves pasado. Lo que hicimos fue iniciar la aprobación, comenzamos con unos artículos, artículos nuevos, que acaban de ser negados.

Ahora entramos con los artículos propuestos por el coordinador de ponentes de esa ponencia, y pidieron hacerlo artículo por artículo. Yo no veo ninguna confusión adicional. El informe ya fue aprobado.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

Gracias señor Presidente, yo discrepo de la opinión del Senador Pinto a quien quiero mucho, pero creo que está equivocado. Si vamos a votar el informe de la Comisión, lo que vamos a decir es que vamos a votar todos los artículos, pero artículo por artículo, porque nosotros lo que queremos Senador Pinto es tenemos sustitutivas y tenemos discusiones sobre muchos de los temas que ahí están planteados.

Entonces podemos votar ese informe, pero proceder a votar artículo por artículo el articulado de ese informe, Senador de lo contrario nos tocaría negarlo entero.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

A ver señor Presidente y señor Secretario. Señores Senadores, el votar el informe con que termina la ponencia lo que indica es que el Senado

quiere darle trámite e iniciar el debate sobre el articulado. El informe al que se refiere el doctor Pinto que es el articulado hecho por todos los partidos, fue aprobado por todos, pero si se pide que se vote artículo por artículo hay que votarlo artículo por artículo sí lo quiere la Plenaria.

Entonces, frente a esa circunstancia, lo que procede según lo defina usted señor Presidente es, vamos explicando artículo por artículo si le parece y vamos avanzando.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Alexander López Maya:**

Quiero que el Senador Varón y la Senadora Paloma me escuchen. Duramos como dos semanas Senadora Paloma y Senador Varón en una Comisión para lograr este acuerdo, acuerdo que es este informe Senador Pinto que radicamos.

¿Para qué entonces hacemos Senadora Paloma, para qué hacemos entonces estas reuniones y buscamos acuerdos, si después van a decir que no y que entonces hay que discutir artículo por artículo, y que además hay que modificar entonces los artículos? Pues, Senador Varón: yo le pido a usted como coordinador ponente, en este caso como ponente del Polo, en este caso me libero ya del acuerdo de esta reforma política y entonces cada cual que incluya lo que tenga que incluir y vámonos todos por separado a presentar nuestras proposiciones. Yo tengo varias.

Le anuncio, coordinador ponente, que yo tengo 10 proposiciones que voy a proceder a radicar, y entonces avancemos, porque si el acuerdo se está desbaratando en este momento por el Centro Democrático, entonces yo voy a presentar las 10 proposiciones que tenía para este tema de reforma a la justicia y volvemos entonces a empezar la discusión. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

Gracias señor Presidente. Senador Alexander, lo que pasa es que nosotros habíamos radicado la ponencia que primero fue mayoritaria usted recordará, sino que después ustedes decidieron adherir a la liberal. Ahí quedaron por fuera todos los temas del Gobierno y todos los temas del Centro Democrático, Senador.

Entonces por supuesto este partido no va a votar solamente los temas en los que convergieron las demás fuerzas políticas con el Partido Liberal, dejando por fuera tanto las iniciativas del Gobierno como las del partido. Yo le rogaría Senador que, si usted tiene un acuerdo con las otras fuerzas, pues lo mantenga; nosotros no lo tenemos.

Las proposiciones de este partido que se inician desde el tema del Tribunal de Aforados y otros temas fundamentales no hacen parte de los acuerdos; entonces, nosotros vamos a insistir legítimamente en ellas, sin que eso signifique que

los acuerdos a los que ustedes habían llegado se rompan.

**La Presidencia manifiesta:**

Continuamos de acuerdo a la petición, vamos a hacerlo artículo por artículo. Senador Germán Varón. Volvamos a leer el artículo que vamos a votar que es el artículo primero.

**El Secretario informa:**

Señor Presidente, es que había una pequeña confusión. El artículo original de la ponencia que tenía que ver con el artículo 90 fue eliminado en la subcomisión, o sea, el artículo segundo ahora es el artículo primero. Es así. Ah bueno. Entonces el Senador Velasco no tendría problema para participar en este debate.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

El único problema doctor Luis Fernando es que el transitorio, que es el último, sí incluye el tema de indemnizaciones del Estado; entonces cuando llegue ese ya lo advertiremos.

**La Presidencia manifiesta:**

Entonces el Senador Velasco sí puede votar este artículo.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Sí.

**La Presidencia manifiesta:**

Correcto. Senador ponente por favor.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Señor Presidente, esta es una modificación al artículo 228 de la Constitución que tiene dos propósitos: el primero, que se acaben los comunicados de prensa. La mayoría de los pronunciamientos de algunas cortes vienen con comunicados de prensa.

Lo que se está diciendo en este primer inciso doctor Rodrigo Lara es que solo podrán ser divulgadas, una vez sean suscritas; no, al contrario. Lo normal es que se haga un comunicado de prensa y después se redacta la providencia. Acá lo que estamos diciendo es al revés: Se suscribe y se expide el comunicado de prensa. Ese es uno de los propósitos.

El segundo, “los Jueces y Magistrados podrán agrupar temáticamente los procesos a su cargo y decidirlos simultáneamente de acuerdo con la ley”. Existen sistemas que ya hacen esa labor, honorables Senadores; les doy el ejemplo de lo que sucedió recientemente en la Fiscalía General de la Nación: Una persona que estafa comunidades va pasando de departamento en departamento; en los departamentos en donde comete el delito, esa denuncia le corresponde a un Fiscal y resulta que la misma persona tiene el mismo modus operandi en varios departamentos. Lo que hace el sistema es unificarlos, estandarizarlos y otorgárselos a un

solo Fiscal, en lugar de desgastar a 20 fiscales en 20 departamentos diferentes. Si son estandarizables y la conducta es típica, se pueden unificar (de hecho, ya lo está haciendo la Fiscalía); en el proceso penal que es el que más aristas tiene y más particularidades lo está haciendo la Fiscalía.

Yo sustento que este artículo lo que permite y tendrá que determinarlo la ye es que dichos elementos se puedan utilizar para agilizar la administración de justicia; no tiene sentido que varios fiscales con el mismo caso en diferentes departamentos, sobre el mismo indiciado, tengan que gastar tiempo cuando uno solo puede hacerlo.

Esa es la explicación, señor Presidente, y las otras son reiteraciones de circunstancias normales; la Rama Judicial tendrá dos instancias: La primera será especializada promiscuas según se requiera, y los tribunales ejercerán la segunda. La ley desarrollará la carrera judicial y permitirá los ascensos dentro de la misma. Eso no es nada diferente a lo que se consagra en otros artículos, pero algunos colegas han querido reiterarlo en esta escritura.

Entonces esos son los dos propósitos de ese artículo primero con lo cual, sí no hay inconveniente. Le sugiero señor Presidente someterlos a consideración. Sí no hay proposiciones obviamente.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa:**

Presidente, simplemente una constancia y una consideración muy corta. La Constitución norteamericana tiene 230 artículos y la han reformado 77 veces; tiene alrededor de 230 años de vigencia. La chilena tiene 37 años de vigencia y 38 reformas. La colombiana tiene 26 y 46 reformas. Me parece que la Constitución es un documento en donde se expresan principios y valores.

Yo estoy muy de acuerdo con lo que plantea el Senador ponente en que lo más importante de esta propuesta es el artículo transitorio; ahí si hay verdadera reforma a la justicia y la vamos a apoyar. Pero me parece que no es técnico que en una Constitución quede que, cuando las providencias se adopten por escrito, solo puedan ser comunicadas cuando hayan sido suscritas por el Juez o los Magistrados; eso es una cuestión de ley, inclusive de reglamento interno de la Corte.

Dejar eso en una Constitución no tiene presentación, es muy loable el espíritu y lo que se quiere hacer, pero eso lo podríamos dejar en la ley o inclusive en el reglamento interno de las corporaciones. Me parece que eso no debe quedar en la Constitución. Era simplemente eso Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Continúa la discusión del artículo, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Señor Secretario abra el registro para votar el artículo primero. El coordinador ponente sugiere votarlo

positivamente, anuncio mi voto negativo. Estoy de acuerdo con Londoño.

**El Secretario informa:**

Es el artículo 1° del informe de la Comisión.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 1° como viene en el informe de la comisión accidental del Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 60

Por el No: 16

Total: 76 votos

**Votación nominal al artículo 1° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senador, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola  
 Agudelo Zapata Iván Darío  
 Amín Escaf Miguel  
 Amín Saleme Fabio Raúl  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Barreto Castillo Miguel Ángel  
 Benedetti Villaneda Armando  
 Blel Scaff Nadya Georgette  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Castañeda Gómez Ana María  
 Castellanos Ema Claudia  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Cristo Bustos Andrés  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 Fortich Sánchez Laura Esther  
 Gallo Cubillos Julián  
 Galvis Méndez Daira de Jesús  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Amín Mauricio

González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chinchilla Dídier  
 Lobo Silva Griselda  
 Lopez Peña José Ritter  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narvárez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Serpa Mocada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jonatan  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Laserna Paloma  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varon Cotrino Germán  
 Velasco Chaves Luis Fernando  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zambrano Eraso Béner León

**Votación nominal al artículo 1° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senador, por el No**

Avella Esquivel Aída Yolanda  
 Bolívar Moreno Gustavo

Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 Lopez Maya Alexánder  
 Macías Tovar Ernesto  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Polo Narváez José Aulo  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Sanguino Páez Antonio Eresmid  
 06-XI-2018

En consecuencia, ha sido aprobado el artículo 1° como viene en el informe de la comisión accidental del Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.

Artículo 1°. Adiciónense los siguientes dos incisos al Artículo 228 de la Constitución Política así:

"Cuando las providencias se adopten por escrito, estas solo podrán ser comunicadas una vez hayan sido suscritas por el juez o los magistrados y notificadas o comunicadas a las partes o sus representantes de conformidad con la ley.

Sin perjuicio de las funciones previstas en la Constitución y en la ley para las altas cortes, la Rama Judicial tendrá dos instancias. La primera será especializada o promiscua según se requiera. Los tribunales ejercerán la segunda instancia. La ley desarrollará la carrera judicial y permitirá los ascensos dentro de las mismas instancias.

Los jueces y magistrados podrán agrupar temáticamente los procesos a su cargo y decidirlos simultáneamente, de acuerdo con la ley."

APROBADO  
 GABO-ZD 19

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Artículo segundo señor Presidente. El artículo segundo señor Presidente consagra el precedente judicial; implica que, frente a la misma situación fáctica de dos personas, la consecuencia en derecho debe ser la misma, debe ser reglamentado por ley. Pero el artículo 230 de la Constitución establece que los Jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley; aquí lo que decimos es que estarán sometidos al imperio de la ley y al de la jurisprudencia sometida a la ley.

¿Por qué razón? Porque en muchas de las decisiones que toman los Jueces, los honorables Magistrados, a circunstancias fácticas iguales, tienen respuestas jurídicas diferentes. Al unificar la jurisprudencia lo que estamos diciendo es que se está asegurando igualdad ante la ley, la ley reglamentando la unificación de jurisprudencia lo

que permite es que dos personas, sin importar quien sean, ante la misma circunstancia fáctica, tengan la misma consecuencia en derecho, se reglamentará por ley y dice de la siguiente manera:

"El precedente judicial de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado es de obligatorio cumplimiento para autoridades administrativas. Será de obligatorio cumplimiento para las autoridades judiciales, excepto cuando se hagan explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia, objeto de escrutinio judicial y demuestren suficientemente que la interpretación alternativa desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales".

¿Qué es lo que establece entonces este artículo?, un precedente judicial que ya tiene un antecedente en el Código General del Proceso, que es el precedente administrativo revisado por la Corte Constitucional. Y ¿por qué se establece? Porque es la única manera que nosotros consideramos que existe, para lograr que las personas tengan igualdad frente a la ley. Porque existiendo el precedente no importa de dónde provenga, la solución y no importa la persona que interponga la demanda o la acción, siempre la respuesta tiene que ser igual; eso no opera de manera general, opera de manera excepcional y lo tendrá que reglamentar una ley Estatutaria.

Eso también permitirá que muchas personas puedan prescindir incluso del uso de un abogado, cuando sabiendo lo que va a definir la Corte, si un abogado les ofrece sus servicios. Esa jurisprudencia será de obligatorio acatamiento para los Jueces y Magistrados.

Es bien importante, porque este es de los elementos que en mi opinión si logra resolver que a la gente se le dé tránsito de manera oportuna frente a las solicitudes que hace ante la justicia señor Presidente. Ese es el artículo segundo que, si el señor Secretario lo lee, si usted lo considera y no hay proposiciones, podríamos someterlo a votación.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

No me haga sufrir Presidente. Mire, esta es una discusión de la mayor importancia que quiero que el Congreso tenga muy claro, porque aquí hay dos artículos semejantes, el que radicó el Centro Democrático y el que está en la ponencia. Pero esto es una diferencia muy importante, que tal vez los que no son abogados les cueste más trabajo, y es, si vamos a convertir el precedente judicial en norma, o sea, en creación de derechos, y esto Senadora Maritza es de la mayor importancia.

El sistema colombiano es un sistema continental, ¿qué significa Ministra?, que los únicos que generamos normas somos los Congresistas y que la Rama Judicial aplica normas que fueron creadas

por otros. Con el artículo como está escrito en la ponencia, estamos diciendo que los Jueces crean derecho, es decir, que ellos crean derecho y que ya no tienen que someterse a la ley.

El artículo de nosotros, que tiene el mismo propósito, de que podamos tener una especie de precedente a través de las sentencias de unificación, que tienen carácter obligatorio en virtud de la ley Senador Pinto; de manera que es la ley la del Congreso de la República la que hace obligatorio el precedente. Muy distinto, Senador Sanguino, que digamos que los jueces de hoy en adelante se vuelven creadores de derecho en Colombia. Esto significaría romper el derecho continental que hemos tenido y que hemos defendido desde que esta República se fundó.

Yo creo que en esto no podemos ser ligeros. ¿Cuáles son las diferencias del artículo de la ponencia y el artículo que les estoy presentando? Y es “los Jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley” y dice el siguiente “acatarán el precedente judicial en los términos que establezca la ley y, por lo tanto, los jueces en sus providencias acatarán las sentencias de unificación de las altas cortes según lo defina la ley”. ¿Por qué? Porque en la Ley Estatutaria nosotros podemos decir. Cuando haya tres sentencias en un mismo sentido, se entenderá que eso hace parte de la jurisprudencia y se vuelve obligatorio. Lo otro que estamos creando es que las Cortes y los Tribunales ahora empiecen a generar derecho.

Yo invito a una reflexión muy pausada del tema, porque aquí estamos haciendo una modificación de fondo en el sistema jurídico que nos rige y en la manera como los jueces van a aplicar el derecho de aquí adelante, porque todos estamos de acuerdo en que queremos la unificación del precedente, el de nosotros, el que les estoy proponiendo como sustitutivo.

Y esto no es una solución mía, es una solución que dio el Presidente del Consejo de Estado, el doctor Bula en una reunión que mantuvimos. El Magistrado Bula cuando le dijimos y qué hacemos con el problema de que una Corte tiene una jurisprudencia, otra Corte tiene otra jurisprudencia, una sección del Consejo de Estado dice una cosa y la otra sección dice exactamente la contraria.

El Magistrado Bula dijo, pues en la reforma a la justicia propongan las salas para que se unifique la jurisprudencia entre todas las Cortes y esto es muy importante, porque la razón por la que el Centro Democrático ha insistido en la necesidad de una sola Corte, es para que podamos tener un criterio claro de cómo se resuelven las cosas y ese criterio sea obligatorio para todo el mundo. De manera que todos los casos similares sean juzgados de manera igual y no le deje este espacio a que cada quien va decidiendo cómo juzga, aunque el caso sea igual.

Entonces yo creo que aquí hay un tema muy de fondo y por eso yo quisiera Presidente, que antes de someter a votación el artículo que viene en la ponencia, someta a consideración el artículo sustitutivo, donde como les digo, buscamos el mismo propósito, sentencias de unificación que sean obligatorias para toda la rama, pero decimos, esas sentencias de unificación son obligatorias en virtud a la ley y con las formas que establezca la ley, y no permitimos que las Cortes creen derecho, y obligamos a salas entre las Cortes y entre el propio Consejo de Estado, para que podamos unificar la jurisprudencia y podamos tener criterios claros, de una vez discutidos entre todos, donde ellos se tengan que poner de acuerdo en términos de qué es lo que se va a aplicar.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**

Entiendo la buena intención de la propuesta de la Senadora Valencia. Yo tengo una preocupación, la Corte Constitucional en lo referente a derechos fundamentales puede hacer examen de constitucionalidad incluso de las sentencias. No sé hasta qué punto se pueda llevar a la Corte Constitucional a una sala de unificación de sentencias cuando su obligación puede ser posteriormente cerrar esa sentencia.

**Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora Paloma Valencia Laserna:**

Eso lo definiremos Senador Velasco en la Ley Estatutaria. Ese tipo de temas cuando hay tutela es evidente que la Corte de cierre es la Constitucional, entonces simplemente tendrá que reunirse y decirse “la línea es esta”.

Pero que las otras Cortes, qué es lo que señalaba el Magistrado Bula, que pudiéramos propiciar la obligatoriedad de que se sienten y discutan ciertos temas para ir unificando hacia una sola línea. Pero los problemas de cómo lo vamos a implementar los vamos resolviendo en la estatutaria. Aquí lo que lograríamos es crear el principio de las sentencias de unificación equivalentes al precedente sin romper el sistema continental y sin que las Cortes se vuelvan creadoras de derecho.

Esa potestad corresponde única y exclusivamente al Congreso y debe mantenerse única y exclusivamente en el Congreso. Lo contrario puede generar muchísimo caos a la hora de aplicar las normas, porque tendríamos unas normas que pueden empezar a resultar incompatibles con la jurisprudencia, hoy la jurisprudencia Senador Roosevelt tiene que ajustarse a la ley y no puede ir en contra de la ley. Una creación del precedente en los términos en los que está el informe de ponencia, podría generarnos el problema de jurisprudencias incluso por fuera de la ley.

**La Presidencia manifiesta:**

Esta sería la proposición sustitutiva.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias Presidente. Bueno, en gran parte comparto la opinión de la Senadora Paloma Valencia, hay que entender básicamente que la regla del precedente judicial significa el Gobierno de los jueces, y por eso en donde hay Gobierno de los jueces en el Common law, los jueces como la Corte Suprema de Justicia y por eso hay una sola corte, en sí no son autoridad judicial como en nuestro país, son un poder y, es un poder que va más allá de la simple administración de justicia, por eso tienen una sola Corte; En nuestro país la rama judicial es una autoridad que administra justicia y aplica la ley que se hace en el Congreso de la República, la ley no es el producto en Colombia de la jurisprudencia, si lo es en los Estados Unidos, lo es en el Common Law en general, en el reino unido etcétera y por eso la regla del precedente.

Simplemente miremos o recordemos la pirámide de Kelsen, recuerdan, arriba está la Constitución Política y luego está la ley. La ley la hace el Congreso, nosotros hacemos la ley. En los sistemas anglosajones primero está la Constitución, y en segundo lugar la jurisprudencia.

Yo no sé si el Congreso de la República quiere renunciar a su segunda función en esencia que es la creación normativa después del control político para entregársela a los Jueces de la República, porque es que entiendan muy bien lo que significa instaurar el precedente, el precedente existe y el derecho jurisprudencial existe porque la norma que rige, no es ni de carácter abstracto formulada y creada en la ley sino el producto de la costumbre y del procedimiento reconocido por los jueces; Es por eso que la ley se crea permanentemente por adaptación jurisprudencial en esos países a través de principios, el de razonabilidad, el de equidad y otros tantos que es el que utiliza el juez para crear la ley. Aquí la ley la hace el Congreso.

Si el Congreso establece que el precedente existe, es porque entiende que el precedente puede estar por encima de la ley creada por el Congreso de la República; es decir, que la del precedente judicial la interpretación judicial en cualquier rama porque aquí no estamos discriminando ninguna. Penal, por ejemplo, civil, administrativa está por encima de lo que hace el Congreso de la República; es decir, con esto el Congreso lo que hace es despojarse de su función que consiste en hacer la ley para entregársela a los jueces, porque los jueces en los países anglosajones tienen el precedente y hacen la ley, porque la ley es el producto de eso y no del producto o en mucho menor proporción de lo que hacen sus Congresos.

Eso es básicamente o eso es la significancia de, o el significado perdón de establecer el precedente.

Yo inclusive sugeriría que no acompañemos ninguno de estos dos artículos, básicamente lo que esperaríamos que es más homogeneidad en la interpretación de la ley por parte de los jueces no se logra creando el precedente, que es darle un poder muy grande a la rama judicial, sino logrando que la formación inicial de los jueces sea homogénea. En Alemania, en Francia, en Italia, en los países romanos germánicos digamos de donde deriva el grueso de nuestra normatividad y nuestro derecho, hacen o le dedican mucho tiempo y mucho presupuesto justamente a formar de manera homogénea a los jueces para que no salgan con interpretaciones disparatadas. Pero por favor, no nos quejemos después del Gobierno de los jueces, no nos quejemos después de que a pesar de que la ley que hace aquí el Congreso, el juez mañana se las salte y con criterios de razonabilidad, de equidad y de cualquier cosa, termine de modulación, termine aplicándole la ley penal a cualquiera como le corresponda en su criterio.

Sería de verdad un precedente, perdonen la expresión, inédito en un país romano germánico como el nuestro el hecho de anteponer el precedente al carácter abstracto y general de la ley que hace el Congreso. Yo no creo que ustedes honorables congresistas vayan a entregar la función de hacer la ley para entregársela a los jueces. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez:**

Gracias Presidente, realmente esta no es una discusión más en el itinerario de la reforma, sino una de sus grandes razones de ser, la gran inseguridad jurídica que hay hoy en Colombia de que un juez de Yopal falla distinto a un juez de Bogotá, sobre los mismos supuestos de hecho y derecho lleva a que precisemos en esta reforma a la justicia, esta secuencia y esta instancia que le hemos dado a los jueces pero llevándolos a un plano en que verificados los supuestos de hecho y de derecho, de manera idéntica el fallo no pueda ser discrepante o distinto. De tal manera que yo lo que creo es que podíamos afinar las dos proposiciones para hacerla mucho más completa.

En el derecho consuetudinario que le decía el Senador Rodrigo Lara, pues hay otra metodología, otra cultura y otro espíritu, pero en el derecho positivo nuestro nos atenemos más a lo escrito a la norma enfática literal y concreta, de tal manera que el precedente la distinción entre precedente y las sentencias de unificación es técnica y nosotros necesitamos es que el precedente como tal, pueda recibir como fuente que son las sentencias de unificación que se van presentando.

Yo solo sugeriría, porque estamos ante un tema de seguridad jurídica de que tratemos de hacer una afinación de ambas proposiciones, puesto que se trata de que estamos hablando de la seguridad jurídica y de la debida administración de la justicia; incluso nosotros habíamos propuesto algo más avanzado y es que hubiese en el Congreso una instancia que fuera recogiendo las sentencias de unificación, los precedentes y los fuera transformando en derecho positivo, pero sobre eso no pudimos llegar a un acuerdo. El Senador Eduardo Enríquez Maya que ha creado varias instituciones de la justicia colombiana y de nuestro derecho ha propuesto algo que nosotros apoyamos, las Reformas a la Justicia y la justicia misma tiene una dinámica que es permanente, por eso el Congreso necesita una comisión permanente encargada de su evaluación, de su reevaluación y de ir convirtiendo en norma positiva todo esto que se va generando en el pronunciamiento jurisprudencial.

Pero mientras llegamos a eso que puede ser pronto, en alguna ley estamos pensando en apoyar esa iniciativa del doctor Eduardo Enríquez, podíamos en esta tarde precisar y aterrizar mejor señor ponente doctor Germán Varón, yo que firmé su ponencia, para que quede mucho más claro y certero el criterio de la seguridad jurídica que es lo que trata de asegurar esta norma. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la señora Ministra de Justicia y del Derecho doctora Gloria María Borrero Restrepo:**

De manera muy corta señor Presidente, solamente para respaldar la proposición sustitutiva de la Senadora Paloma Valencia, cuando el Gobierno presentó este artículo, la modificación de este artículo era simplemente no para cambiar el sistema de fuentes en Colombia, si no para resaltar la importancia de las sentencias de unificación que tienen que hacer las Altas Cortes, realmente es muy importante quitarle las facultades. Entonces, respaldar la propuesta de la Senadora Paloma Valencia, no queríamos cambiar el sistema de fuentes, solamente resaltar la importancia de las sentencias de unificación y que fuera la principal función de las Altas Cortes. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés:**

Gracias Presidente. Este artículo es de una importancia absoluta y, yo creo que este Congreso debe poner todos los ojos en el asunto, acá hablamos de un precedente judicial, pero yo sí pienso que el Congreso de la República debe cerrar una brecha muy grande que han tenido las Altas Cortes al respecto de crear la jurisprudencia, y lo que hemos visto sobre todo en algunas de las Cortes, cuando trata de algunos congresistas, los mira según el caso y estas sentencias de

unificación o salas entre las diferentes altas cortes, lo que haríamos es cerrar esas brechas donde se ha permitido que las cortes se politicen y la justicia se politice.

Cuando nosotros generamos esas sentencias de unificación, vamos a cerrar brechas para que sigan una línea jurisprudencial y se tengan sobre un mismo tema y ahí podamos tener una seguridad jurídica, que es lo que ha faltado en las altas cortes. Ya no vamos a tener más casos de Ángela Marías Buitrago, no más Martha Lucía Zamora, no más Cortes de Ibáñez, y amigos.

Yo sí creo que es importante adoptar esa proposición presentada por la Senadora Paloma y tener una seguridad que no se ha permitido a favor de unificar esas sentencias y unificar la jurisprudencia que se ha emitido en diferentes cortes y sobre diferentes temas y personas. Gracias Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Temístocles Ortega Narváez:**

Muchas gracias señor Presidente, como lo dijera alguien por aquí, estamos frente a un asunto de muchísimo interés y de muchísima profundidad. No es un asunto cualquiera, cuando la Carta Política dice que en el artículo 230 los jueces están sometidos al imperio de la ley, no está refiriéndose a la ley expedida por el Congreso de la República, esa expresión de la Constitución no está relacionada con la ley formalmente expedida. La palabra ley ahí tiene un sentido de ley en sentido abstracto, esa palabra es la Constitución.

Eso significa, hay que leerla así, los jueces están sometidos al imperio de la Constitución, de la Constitución, ¿por qué?, porque el artículo cuarto de la Constitución dice: que la Constitución es norma de normas, es decir, los jueces en este país pueden aplicar directamente la Constitución por encima de la ley, un juez no solamente puede, debe aplicar la Constitución por encima de la ley. El derecho en el mundo moderno está constitucionalizado, está constitucionalizado, la ley es un instrumento absolutamente formal. Cuidado con esa equivocación.

En segundo lugar, aquí estamos cambiando las fuentes del derecho porque, el Presidente Constitucional en este país ya está establecido, ya está establecido, la Corte Constitucional que no puede estar, no puede estar en reuniones de otras cortes para unificar la jurisprudencia, eso no es posible, porque la Corte Constitucional tiene la facultad de y el deber de proteger y amparar la Constitución, la Corte está por encima de las demás Cortes; No puede estar una Corte Constitucional reunida unificando jurisprudencia contra el Consejo de Estado en la Corte Suprema de Justicia, eso no es posible, mucho cuidado con estas cosas.

Una cosa es intentar establecer la Constitución, el precedente como fuente del derecho y ahí estamos cambiando toda la estructura del derecho colombiano porque repito, hoy en Colombia el precedente judicial está obligatorio para los jueces, así está establecido en las sentencias de unificación de la Corte Constitucional, de manera que este tema en función de qué se va a seguir discutiendo, este tema hacia adelante pues podemos pasarlo, pero esto es mucho más de fondo que cualquier cosa. Una cosa es tener el sistema de fuente que tenemos hoy amparado en la Constitución y otra cosa establecer como fuente del derecho el precedente judicial, eso no es cualquier cosa.

De manera que queridos colegas, yo sería del criterio de que este tema lo dejemos para avanzar lo más profundamente hacia adelante, sin perjuicio de que podamos hoy aprobar o no el artículo. Como quieran, como quieran escribirlo, como quieran que quede escrito, pero no es cualquier cosa. Esto no es un simple juicio referido en términos así como medio al dejarlos pasar, no, estamos hablando del sistema de fuentes del derecho y de un derecho que en este país repito, y termino Presidente está constitucionalizado, un juez del corregimiento más apartado del país, es un juez que tiene la misma facultad que la Corte Constitucional porque está fallando sobre hechos fundamentales en función de la tutela, hoy no hay diferencia entre la Corte Constitucional y un juez municipal cuando se trata de dictar sentencias en materia de hechos fundamentales. Mucho cuidado con eso. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alexander López Maya:**

Presidente gracias. El Senador Temístocles aclaró aún mucho más la diferencia que tenemos que tener frente a las sentencias de unificación con el precedente jurisprudencial, y allí yo quiero advertirle a la plenaria esa ruta, Senador Temístocles, a propósito de lo que usted ha dicho.

Hay dos sentencias honorables Senadores y Senadoras que nos remiten justamente a esta discusión, y son sentencias de la Corte Constitucional que solamente las voy a enunciar, la C-634 de 2011 y la C-539 de 2011.

Y, quiero leerles a ustedes honorables Senadoras y Senadores a propósito de esta discusión, porque el precedente jurisprudencial tiene que apegarse de manera obligatoria al estricto cumplimiento y aplicación de la Constitución Política más no el mandato legal. De ahí que ese precedente jurisprudencial, tenga la fuerza requerida a efectos de garantizar derechos fundamentales y, es lo que justamente tenemos que blindar, dice esta Sentencia la 634 de 2011, la C-634 de 2011 que la autonomía que le reconoce la Constitución en determinados eventos para apartarse del

precedente pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, ya la Corte Constitucional lo ha dicho, entre otros a ser explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial y demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales.

Así que en ese sentido Senador Varón, la proposición que nosotros estamos presentándole hoy a la plenaria, obedece al apego que tenemos que tener así seamos el Congreso, a la Constitución, porque el hecho de que nosotros expidamos las leyes, no significa que tengamos que, en el ejercicio de elaboración de esas leyes, pasar por encima de la Constitución Política, y por eso la jurisprudencia de unificación nos establece a nosotros también un camino, una ruta en la cual nosotros no podemos apartarnos; entonces ese artículo que estamos proponiendo hoy a la plenaria, se apega estrictamente al mandato constitucional y a unas sentencias inclusive de unificación que nos obligan a nosotros a desarrollar en estos términos esta proposición.

Por consiguiente, la proposición de la Senadora Paloma puede ser muy peligrosa señor Presidente y señor coordinador ponente porque un Congreso que decida en determinado momento legislar en contravía de la Constitución Política hoy esa Reforma Constitucional que estamos proponiendo podría habilitar ese mecanismo y ahí sí sería el acabose de este país. Así que mantengamos la proposición que está en el informe y votemos en sentido afirmativo la consideración que yo quiero hacer de manera respetuosa apegándome ya a esas sentencias de la Corte, muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa:**

Presidente, dos consideraciones. Esta es quizás la discusión más importante del derecho, algunos dirán dónde está la justicia entonces unos responderán en la ley únicamente *iuspositivismo* puro, otros dirán, no, la justicia está en los principios y en los valores va mucho más allá de la ley.

Por eso sin duda los jueces crean derecho, claro que lo crean porque es necesario que lo hagan ante la inercia de los poderes legislativos y nuestra Corte Constitucional ha creado derecho y un caso emblemático fue el del matrimonio homosexual, el Congreso nunca quiso legislar sobre ese derecho de las minorías y entonces la Corte Constitucional en defensa de las minorías hizo lo propio. Por eso los tribunales constitucionales son tan importantes y qué hacen los jueces en las acciones de tutela, no solo legislan o crean derecho, sino que también administran y esa es la nueva dinámica del derecho del siglo XXI.



Estoy totalmente de acuerdo con el doctor Temístocles, ya el precedente judicial existe en sentencia de la Corte Constitucional que forman parte del bloque de constitucionalidad; la Sentencia 284 de 2013 dice taxativamente, abro comillas, existe una obligación *prima facie* de seguirlo y en el caso de que la autoridad judicial decida apartarse debe ofrecer una justificación suficiente, incluso la jurisprudencia ha reconocido, dice la Corte Constitucional que la acción de tutela procede contra providencias judiciales cuando estas violen el precedente aplicable. Es decir, ahí está regulado el precedente judicial en el bloque de constitucionalidad; no aceptar que el derecho es arte, que el derecho es creatividad, que el derecho es la interpretación continua de realidades sociales sería grave y, eso no lo hace únicamente el Congreso eso lo hace también el juez en el derecho del siglo XXI, gracias Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón:**

Mil gracias Presidente. Cuando se dio esta discusión en la comisión aprobamos este artículo en el entendido que era fortalecer las sentencias de unificación y que la ley reglamentaría esa materia, eso digamos quedó claro en la discusión en la comisión, no tanto el precedente porque puede generar los riesgos que aquí se han señalado, pero sí fortalecer las sentencias de unificación no solamente como una medida de descongestión que hoy lo reclaman miles de jueces del país, sino que evitemos los choques de trenes entre las altas cortes, yo creo que ese es un mensaje positivo.

Ahora bien, no puede ser que el legislador negativo pues tenga supremacía sobre el Congreso de la República, ahí sí no estaríamos de acuerdo y en la redacción que está proponiendo la Senadora Paloma la acompañamos integralmente Presidente, queríamos dejar esa constancia como partido MIRA. Gracias Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo:**

Gracias Presidente. Ya será muy poco lo que podamos aportarle a este debate, se ha traído la sentencias que se refieren justamente al precedente judicial y recuerdo doctor Varón, que en una de las reuniones de ponentes yo le expresaba que incluir esta norma en la Constitución no hacía más que reiterar algo que era ya costumbre. Además, obligada en la aplicación del precedente judicial.

Ningún juez de la República puede ir en contra, ni se atreverá a ir en contra del precedente judicial de cualquiera de los altos tribunales, está establecido que el precedente judicial es obligatorio para las autoridades administrativas, pero también lo es para las autoridades judiciales y lo que estamos haciendo aquí no es otra cosa que trayendo apartes

de una de las sentencias de la Corte Constitucional que se refiere al cumplimiento de dos requisitos cuando un juez o un tribunal se quieran separar del precedente o de una sentencia judicial de unificación.

Voy a leer, no tengo el número de la sentencia aquí pero no me demoro más de un minuto Presidente con eso doy por terminada mi intervención una parte de una sentencia que se refiere en los siguientes términos el tema y creo que es muy claro, que es muy explícito y sirve por supuesto para aclarar el criterio de los congresistas.

La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las Altas Cortes, resulta válido que dichas autoridades merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos.

Aquí van los dos requisitos que trae la propuesta nuestra, entre otros, primero hacer explícitas las razones por las cuales y aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial y dos demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción aceptada por la jurisprudencia de este tribunal está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano corresponde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina el carácter vinculante del precedente.

Por lo tanto, resultará inadmisibles por ser contraria a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica posturas que nieguen la fuerza vinculante prima fase del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer o sustente esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales del derecho aplicables al caso.

En ese sentido Presidente, por supuesto que lo que procede es votar la proposición que viene en el informe, votar la otra proposición por supuesto es ir más allá de lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Aulo Polo Narváez:**

Dos cosas señor Presidente, una ya pasó. Me pareció grave que este Congreso eleve a categoría constitucional del deber de no publicarse, hacer publicaciones de carácter judicial, de verdad no tendría mucha presentación. Pero frente al caso que nos ocupa en el momento, solamente para completar lo expuesto por el Senador Jorge Eduardo Londoño, habría que decir que si bien es cierto el precedente judicial en Colombia está

dado por el derecho continental francés hoy se impone un concepto de precedente judicial de carácter inglés.

Pues recordare que estos Congresos como el Congreso de Colombia siempre crean leyes en favor de las mayorías, pero son nuestros jueces los que siempre fallan en favor de las minorías caso y ejemplo que puso el Senador Londoño; lo que quiere decir es que ese precedente de carácter definitivo que mencionó el Senador Londoño nos sirve para ratificar una vez más que son nuestros jueces los que a veces fallan en favor de las minorías porque estos Congresos siempre fallan en favor de las mayorías.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Muchas gracias Presidente. La observación que hace el doctor Roosevelt es lo que corresponde a partes de la sentencia de la Corte Constitucional en donde hace referencia a que hay un precedente judicial; pero sobre lo que yo quiero reparar doctora Paloma, es que no tengo inconveniente en la otra redacción.

Yo voto la que hicimos, porque es la que se desarrolló de la sentencia y se los digo por una razón, porque es que resulta que las cortes a pesar de tener el antecedente, perdón el precedente judicial muchas veces fallan en contra de los mismos precedentes. Si se le permite al juez porque no poder, porque no podrá hacerlo el Magistrado de la Corte de cierre y aquí lo que pretendemos que ante circunstancias iguales, consecuencias iguales jurídicamente; esas frases que mencionó el doctor Roosevelt son el mismo desarrollo que tenemos en este artículo, podemos mejorarlo seguramente pero lo que es un hecho es que en Colombia existiendo precedente o mejor sentencias de unificación a mucha personas que tiene la misma circunstancia de hecho se les falla diferente dependiendo de qué o por qué razón.

Ahora si quieren asegurar obviamente con mayor, con mayores argumentos, con mayor énfasis que están sometidos a la ley, pues se podrá decir en los otros debates, podremos buscar una redacción donde se establezca que esa jurisprudencia está sometida a la ley, es que de hecho lo está porque así lo dice el 230 de la Constitución.

Señor Presidente, de tal manera que yo acompaño la que habíamos mencionado o a la que llegamos a acuerdo que es desarrollo de una sentencia. Muchas gracias Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Se cierra la discusión señor secretario, primero votamos la proposición sustitutiva presentada y sustentada por la Senadora Paloma Valencia, posteriormente la otra si da lugar. Señor secretario, por favor leer la proposición sustitutiva para abrir el registro.

Por Secretaría se da lectura a la proposición sustitutiva al artículo 3° presentada por la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.

Sí señor Presidente, dice sustitúyase el artículo tercero de la ponencia así, el artículo 230 de la Constitución Política así: Los jueces en sus providencias solo están sometidos a imperio de la ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. Hasta ahí es igual a la actual de la Constitución.

Lo nuevo, párrafo: Los jueces en sus providencias deberán acatar las sentencias de unificación de las Altas Cortes según lo defina la ley, todos los casos en que los supuestos de hecho y de derechos sean iguales deberán ser fallados de la misma forma y la ley establecerá requisitos y procedimientos para unificar la jurisprudencia incluso entre las altas cortes y tiene la firma de varios honorables Senadores.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición sustitutiva presentada por la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, al artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 35

Por el No: 43

Total: 78 votos

**Votación nominal a la proposición sustitutiva del artículo 3° como viene en el ponencia presentado por la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Agudelo García Ana Paola

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Cabal Molina María Fernanda  
 Castellanos Emma Claudia  
 Castillo Suárez Fabián Gerardo  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Diazgranados Torres Luis Eduardo  
 Galvis Méndez Daira de Jesús  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lemos Uribe Juan Felipe  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chinchilla Dídier  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Palchucán Chingal Manuel Bitervo  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Rodríguez González John Milton  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jonatan  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Laserna Paloma  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Zabaraín Guevara Antonio Luis  
 Zambrano Eraso Béner León.

**Votación nominal a la proposición sustitutiva del artículo 3° como viene en el ponencia presentado por la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

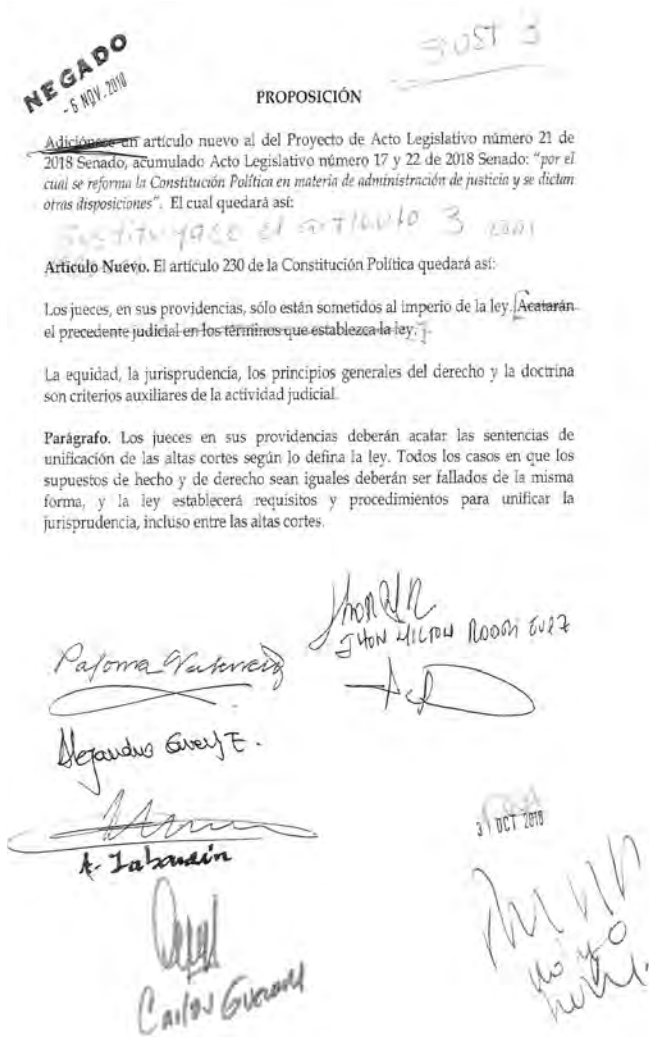
**Por el No**

Agudelo Zapata Iván Darío  
 Amín Saleme Fabio Raúl  
 Avella Esquivel Aída Yolanda

Barreras Montealegre Roy Leonardo  
 Blel Scaff Nadya Georgette  
 Bolívar Moreno Gustavo  
 Castañeda Gómez Ana María  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Cristo Bustos Andrés  
 Díaz Contreras Édgar de Jesús  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 Gallo Cubillos Julián  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 Gómez Amín Mauricio  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lobo Silva Griselda  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 López Maya Alexánder  
 López Peña José Retter  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Mockus Šivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Polo Narváez José Aulo  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varón Cotrino Germán  
 Villalba Mosquera Rodrigo.

06.XI.2018

En consecuencia, ha sido negada la proposición sustitutiva presentada por la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, al artículo 3 del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2014 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado)



La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Leamos por favor señor secretario la proposición presentada por el Senador Germán Varón.

Es el artículo 2° del informe, adiciónese el siguiente párrafo al artículo 230 de la Constitución Política así, párrafo: el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado es de obligatorio cumplimiento para autoridades administrativas.

Será de obligatorio cumplimiento para autoridades judiciales excepto cuando se hagan explícitas las razones por las cuales se aparten de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial y demuestren suficientemente que la interpretación alternativa desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Hasta ahí el párrafo que propone adicional.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 2° propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los

proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 46

Por el No: 33

Total: 79 votos

**Votación nominal al artículo 2° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

- Agudelo Zapata Iván Darío
- Amín Saleme Fabio Raúl
- Avella Esquivel Aída Yolanda
- Barreras Montealegre Roy Leonardo
- Blel Scaff Nadya Georgette
- Bolívar Moreno Gustavo
- Castañeda Gómez Ana María
- Castilla Salazar Jesús Alberto
- Castro Córdoba Juan Luis
- Cepeda Sarabia Efraín José
- Díaz Contreras Édgar de Jesús
- Enríquez Maya Carlos Eduardo
- Gallo Cubillos Julián
- García Burgos Nora María
- García Realpe Guillermo
- Gómez Amín Mauricio
- Gómez Gómez Pedro Leonidas
- Hoyos Giraldo Germán Darío
- Lemos Uribe Juan Felipe
- Lobo Silva Griselda
- Londoño Ulloa Jorge Eduardo
- López Maya Alexander
- López Peña José Retter
- Lozano Correa Angélica Lizbeth
- Martínez Aristizábal Maritza
- Marulanda Gómez Luis Iván
- Merheg Marún Juan Samy
- Mockus Šivickas Aurelijus Rutenis Antanas

Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Palchucán Chingal Manuel Bitervo  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Polo Narváez José Aulo  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 Serpa Mocada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varón Cotrino Germán  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zambrano Eraso Béner León.

**Votación nominal al artículo 2° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Agudelo García Ana Paola  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Castellanos Emma Claudia  
 Castillo Suárez Fabián Gerardo  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Díaz Contreras Édgar de Jesús  
 Galvis Méndez Daira de Jesús  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Jiménez López Carlos Abraham  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chinchilla Dídier  
 Macías Tovar Ernesto  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Ortiz Nova Sandra Liliana

Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Rodríguez González John Milton  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jonatan  
 Valencia González Santiago  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Zabaraín Guevara Antonio Luis.  
 06.XI.2018

En consecuencia, ha sido aprobado el artículo 2° propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).

Artículo 2°. Adicionase el siguiente párrafo al Artículo 230 de la Constitución Política así:

Parágrafo. El precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, es de obligatorio cumplimiento para autoridades administrativas. Será de obligatorio

Página 1 de 4

cumplimiento para las autoridades judiciales, excepto, cuando se hagan explícitas las razones por las cuales se aparten de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y demuestren suficientemente que la interpretación alternativa desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Gracias señor Presidente, el artículo tercero modifica el numeral cuarto del artículo 232 de la Constitución, va ligado a una modificación que también se le hace al 233 de la Constitución y el contexto es el siguiente, siempre que se habla de cómo deberíamos lograr una justicia mucho más objetiva, lo que se había propuesto en varias de las reformas anteriores era aumentar el periodo de los magistrados, para qué, para con una experiencia mucho más amplia por lo menos en principio pudieran pensionarse.

Qué es lo que ha venido sucediendo con los Magistrados, que muchas veces habiendo ingresado a una corte muy jóvenes antes la experiencia que se solicitaba era de 15 años podían terminar su magistratura de 8 años a los 48, 49 años; qué quiere decir eso, que para pensionarse deberían seguir laborando hasta cumplir los requisitos de ley y de semanas que exige la ley.

Lo que se establece en estos dos artículos es un aumento de la experiencia solicitada, se sube de 15 a 25 años para qué, para que suponiendo que una persona que termina sus estudios tenga 25 años de experiencia está más o menos en los 50 y que con doce años de periodo alcance la etapa de jubilación.

Se eliminó la edad mínima y en el 232 entonces se le aumenta, es el único cambio, la experiencia requerida de 15 años a 25 años señor Presidente. Uno solo porque pidieron uno solo.

**La Presidencia manifiesta:**

Se trata, Senador es el artículo ¿tercero o el cuarto?

**El Secretario manifiesta:**

El tercero 232, sobre el 232.

**La Presidencia manifiesta:**

232, señor secretario por favor leer el artículo para abrir el registro.

**El Secretario manifiesta:**

El artículo dice así en el acuerdo que hubo, el numeral cuarto del artículo 232 de la Constitución Política quedará así, Senadora Maritza Martínez, cuarto, haber desempeñado durante 25 años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio público o haber ejercido con buen crédito por el mismo tiempo la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplina jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura a ejercer. Está leído el artículo tercero señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello:**

Muchas gracias señor Presidente, el Senador ponente está en lo cierto cuando dice que el 232 va ligado con el 233 y sería interesante mirar en cuanto tiene que ver con la reforma a la justicia qué tan sustancial es uno respecto al otro, es que el uno depende del otro. Si nosotros aprobamos el artículo 3°, en cuanto a extensión del tiempo eso afectaría también, perdón el 232 en cuanto tiene que ver con el tiempo 25 años con el 233 en cuanto a la extensión para ser Magistrado de la Corte por 12 años. Esta no es una reforma sustancial, es decir, aumentamos el periodo como Magistrado de la Corte y al mismo tiempo ampliamos también el tiempo de experiencia, así que, si votamos uno independiente del otro, quiero hacer de pronto esa aclaración nos veríamos en una complicación.

Yo tengo una proposición del 233 y sé que van íntimamente ligados, yo le propondría al ponente que pudiéramos hacer el análisis de ambos y luego entrar a decidir sobre la votación.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Gracias Presidente. A mí este artículo que trae la subcomisión me parece importante, que es que efectivamente ya sea por el aumento en la experiencia 25 años el llegar a una magistratura sea el culmen de la carrera de los profesionales del derecho que quieran estar en la rama.

Nosotros vamos a apoyar este artículo, porque consideramos importante y va a la línea de lo que hemos venido planteando señor Presidente, ahí lo único que me queda es una duda pero que espero que en el transcurso de los debates se asegure es que podamos tener, podamos tener también las diferentes ramas del derecho y porque aquí los limitan solamente según la sala a la cual van a pertenecer según la sala a la cual van a pertenecer. Yo dejaría ahí señor Presidente, por una problemática administrativa.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

Gracias señor Presidente. El Centro Democrático ha venido insistiendo en la necesidad de que los magistrados terminen sus carreras en la rama y que no se dediquen después a utilizar la rama como plataforma para avanzar en sus carreras, me preocupa, sin embargo, dos cosas, primero la redacción diciendo que son 25 años afines por una razón porque la Corte Constitucional, por ejemplo, necesita personas que vengan de diferentes sectores, si ponemos afines terminamos con solamente constitucionalistas Senador Varón, los vamos a votar, pero le pedimos que los revisen para la ponencia que sigue porque ahí se genera un gran problema.

Otro tema, insistir en el mínimo de edad, por supuesto no estamos hablando de mucho, pero ojalá pudiéramos tener los 50 años para lograr que si los magistrados les ampliamos el periodo y en esto quiero adelantarme a la discusión que tenemos, muy bien ampliar el periodo, pero como está aquí eliminando todas las inhabilidades, eliminando las incompatibilidades, dejándolos hacer política y manteniendo el régimen de que pueden hacer cualquier cosa me parece que se destruye el sentido.

Entonces el Centro Democrático anuncia su voto favorable para los 25 años pidiéndole al ponente que revisemos el tema de la Corte Constitucional y, el segundo tema es que en el periodo si no se mantiene las inhabilidades e incompatibilidades para los magistrados a pesar de que fue nuestra iniciativa no la vamos a acompañar. Gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Yo le pediría Senadora María del Rosario que estos dos artículos se pueda votar unidos, el

tercero y el cuarto, se lo explico por una razón, no, no, a ver es que estamos hablando de que estamos hablando de que para que los magistrados terminen su carrera deben tener mínimo 25 años de experiencia que implica tener casi 50 años más los 12 de periodo son 62, eso obligaría a que ellos queden pensionados, cuál es el inconveniente que si no tiene los 25 años o no tienen los 12 años de periodo les quedan 4 o 5 años para salir a litigar.

Y seamos francos, un magistrado que sale, que tiene obligaciones familiares pedirle que no vuelva a trabajar durante dos años en lo que sabe hacer, en el ejercicio de una profesión que es de lo que ha sobrevivido a lo que lo está dirigiendo de manera clara es a que consiga una persona que le firme, eso es lo que normalmente sucede; un compañero de universidad o un compañero de oficina que le firme sus solicitudes y sigue ejecutando o sigue litigando.

Y si lo que queremos es tener magistrados que puedan dictar fallos con total objetividad hay que dejar que estas dos normas consagren la llegada a la corte de cierre como la finalización de su carrera no como un paso para después seguir litigando.

Entonces, señor Presidente, doctor Pacheco vamos a votar este y ya explicamos su proposición, este de la experiencia, solamente el de la experiencia señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos:**

Presidente, muchas gracias. No, para en este sentido como estamos haciendo proposiciones yo llamo la atención del señor ponente, Senador Varón Cotrino, aquí está establecido en este artículo tercero, dice: haber ejercido la profesión de abogado o la cátedra universitaria, yo sugeriría que no quede o sino y/o, haber ejercido la profesión de abogado y/o la cátedra universitaria. Esa es una primera sugerencia como proposición.

Y, por último, en el último después del último punto seguido dice, para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, dice, la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura a ejercer.

No consideramos en la bancada que queda así tan tajante, sino que se cambie y se diga preferiblemente en el área de la magistratura a ejercer, esa sería nuestra proposición como bancada MIRA para la modificación en este numeral de este artículo tercero señor Presidente y señor ponente. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Presidente, yo sí pido separar los dos artículos. Primero porque en el artículo cuarto se habla de 12 años, yo radiqué una proposición de que se mantengan los 8 años porque se le redujeron las inhabilidades para poder ejercer el cargo en

la magistratura, entonces, o votamos el artículo cuarto con las inhabilidades que no está aquí contenidas o dejamos en los 8 años que tiene hoy.

Pero, lo que no puede ser es que se aumente el periodo, se reduzcan las inhabilidades y básicamente lo que estamos viendo es que como ya aquí se dio la discusión no tengamos una claridad de que cada día el ser magistrado de una alta corte implica un compromiso no solo desde el punto de vista de formación académica y profesional, sino también de ejercer con probidad, con transparencia, con reconocimiento el ejercicio profesional para recuperar la confianza y la credibilidad en la magistratura. Entonces, yo sí le pido votar por separado los dos artículos.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Bérrer León Zambrano Eraso:**

Doctor Germán, en la corte ha habido gente brillante, no necesariamente con 50 años de edad, a mí no me gusta este artículo de 25 años de experiencia, 25 años lógicamente que habrá que acompañarlo porque es segundo debate, pero qué diremos de esa Corte que ha pasado por la Corte Supremamente brillantes. Menos de 50 años, o sea, que aquí estamos quitándole las posibilidades a esos jóvenes que se han preparado solamente porque le estamos subiendo de 15 a 25 años.

Aquí no puede hacer carrera eso, ya le subimos la edad del retiro forzoso porque decíamos que estaba en su mejor momento de producción intelectual, ahora ya no son suficientes los 8 años por eso yo también estoy de acuerdo con la Senadora María del Rosario para que separemos estos dos artículos porque no lo voy a acompañar, sé que vamos a perder, pero no puede hacer carrera que para que termine su carrera como magistrados hay que aumentarles de 8 a 12.

Yo creo que estamos diciendo que el periodo del Presidente sea de 4, el de Contralor de 4, el nuestro de 4 está bien los Magistrados de 8 pero ahora a 12 les vamos a subir Senador Germán, muy pronto, muy pronto les vamos a subir a 16, eso no es serio. Yo no lo voy a acompañar lógicamente y seguramente nos derrote, pero bueno, muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Fernando Motta Solarte:**

Para dejar una constancia, mi voto negativo a este artículo, me parece que es un artículo injusto con el profesional del derecho que quiere hacer su carrera profesional dentro de la rama judicial, no me parece justo que se le ponga Senador Varón y Senadores que están en la plenaria se le ponga ese requisito de 25 años de experiencia, usted lo decía Senador Varón, un profesional del derecho que termine su carrera a los 23 años, si se le exige 25 años de experiencia estaría aspirando a ser Magistrado a los 48 años, 48, 49 años casi 50 para ser Magistrado de un Alta Corte.

Presidente, aquí se ha elegido al Presidente Iván Duque por su juventud, Presidente de la República con 42 años, 43, aquí se exige como requisito para ser representante a la Cámara 25 años; para ser Senador de la República no menor de 30 y estamos elevando los requisitos para ser Magistrado a cerca de los 50 años, me parece que no es coherente, estamos exigiendo una edad mínima para hacer la ley, 25 años o 30 años para el Senado, pero para interpretarla para aplicarla estamos exigiendo una edad mínima de cerca de 48 a 50 años.

Dejo mi constancia en el sentido de votar en contra este artículo y los demás que pretendan ampliar esa experiencia que ya está en la Carta Política a los 15 años. Gracias Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Santiago Valencia González:**

Presidente, muy rápido porque sé que tenemos que avanzar, yo creo que este es de los puntos más importantes de la reforma Senador Varón y lo hemos discutido desde la Comisión Primera porque es que no es solo tener allí abogados brillantes que uno podrá alcanzar las brillantes como abogado desde muy joven, sino que desde que lleguen allí realmente sea el final de su carrera y el culmin de su carrera.

Lo que no podemos permitir Senador Bérrer, es que sigan llegando Magistrados que tengan aspiraciones posteriores y que utilicen la magistratura simplemente como un trampolín para seguir o una carrera política o una carrera en otras cortes o una carrera seguramente en el litigio aprovechando de la magistratura; quienes lleguen allí tendrán que tener la brillante que podrán adquirir durante toda su vida pero el aplomo, la tranquilidad y la experiencia para tomar decisiones en derecho que sean precisamente en beneficio del bien común para solucionar problemas puntuales pero que no sea una excusa para seguir en su carrera sea judicial o sea política.

De manera que, y se lo decíamos al Magistrado Barceló, en la Comisión Primera. Lo se pueden tener todas, no se puede pedir que se le quiten inhabilidades, que se les amplíe el periodo y que se les deje la juventud, tenemos que tomar decisiones y habrá que pedirles más experiencia, habrá que pedirles más conocimiento a modo que podamos garantizar que sea el culmin de su carrera y que sean ellos realmente quienes busquen la aplicación de la ley sin ningún interés distinto al interés general. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Temístocles Ortega Narváez:**

Gracias señor Presidente. Para anunciar que voto positivamente este artículo en el contexto de que hacía adelante podemos seguir revisando ese tema, porque evidentemente colocarle como requisito para ser Magistrado a un aspirante que tenga 25 años de experiencia profesional específica como aquí se está colocando, no es realmente un criterio objetivo ni justo.

En el mundo de hoy los jóvenes del derecho quizás son los que tienen la mejor oportunidad de estudiar fuera del país y hacerse a las corrientes del procesamiento jurídico moderno; no es fácil que tenga una de 40 años, 50 años, 35 años este en las universidades de Alemania o de Estados Unidos o de Inglaterra. Abrevando en las fuentes del derecho moderno, generalmente son los jóvenes los que van allá por mil razones, entre otras cosas porque son apetedidos por esas universidades, basta citar los nombres de Manuel José Cepeda un excelentísimo Magistrado joven de la Corte Constitucional o el doctor Bernal que está ahora en la Corte Constitucional, son profesionales jóvenes de unas calidades morales, éticas y profesionales realmente envidiables. De manera, que ese criterio puede examinarse en el futuro.

Y, el periodo de 12 años sí me parece conveniente por estar razones, no tanto porque el Magistrado salga jubilado, eso es un poco, eso es lo de menos; es más porque 12 años permiten consolidar de forma más sólida una jurisprudencia y las jurisprudencias sin duda alguna en el mundo de hoy porque es que queridos colegas en el mundo de hoy el juez sí crea derecho, es decir, el juez que no crea derecho hoy no existe, no existe.

El juez lo que hace es fundamentalmente es crear el derecho porque el derecho de hoy está influido de valores y de principios, no es ese derecho plus positivista que el laboral se distanciaba por completo de la norma. Eso ya no existe.

Entonces, 12 años permiten que una jurisprudencia se consolide, se unifique, se ponga en contexto con el mundo jurídico moderno y además, porque vuelen ese cargo más atractivo; es que hoy no es fácil que los mejores profesionales del derecho se vinculen a la rama judicial. Económicamente le va muchísimo mejor a un jurista experto por fuera de la carrera judicial, prolongar el periodo de 8 a 12 años es un atractivo para que se vinculen porque le da a eso más consistencia en la Rama Judicial.

De manera que, por esas razones y no básicamente la pensión, que repito es lo de menos a un Magistrado de una Corte no le interesa pensionarse, esos Magistrados tienen muchas posibilidades de vivir mejor, son otros los criterios. Esas razones Presidente, me motivan a mí a votar este artículo positivamente, pero en el curso de los debates siguientes miremos un poco esos términos de requisitos para poder aspirar a una magistratura. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Feliciano Valencia Medina:**

Muchas gracias señor Presidente. Desde el debate pasado venimos insistiendo en que la jurisdicción especial indígena, la justicia indígena está quedando por fuera del andamiaje constitucional e institucional en términos de ejercer justicia y administrar justicia, en ese orden nosotros radicamos una proposición que le preguntaba al honorable Senador ponente si



había sido recogida por la comisión en términos de que se generen condiciones para el fortalecimiento de la justicia indígena en el marco del artículo 246 de la Constitución Política del 91.

Lo reiteramos porque sentimos que hasta ahorita no ha sido recogido en todo lo que ustedes están proponiendo o no sé si está más adelante, pero quiero como advertir esa parte en términos de que nos expliquen y si no para radicar un artículo nuevo o mantenernos aquí en esta proposición señor Presidente y Senador ponente. Ya está radicada, no sé por qué no apareció allá honorable Presidente, la proposición.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Muchas gracias Presidente. Tres observaciones muy rápidas, doctor María del Rosario, las inhabilidades no las tocamos, lo que pasa es que vienen en un artículo diferente que es el 126, nosotros no tocamos para nada las inhabilidades, no las estamos suprimiendo.

Segundo, esas inhabilidades siguen en la misma condición que establece la Constitución en un año, con respeto a lo que dice el Senador Feliciano, yo le pido que la radique para poderla someter a la consideración de la plenaria como un artículo nuevo.

Y, por último, decir que esto no es un ejercicio caprichoso que se haya hecho, sino que es el resultado de mirar cómo funcionan las cortes en los diferentes países, en la mayoría de ellos, para evitar que haya subjetividad en los fallos de la justicia, lo que se permite es que lleguen a la edad de jubilación y que como lo había mencionado algún Senador esta sea la culminación de la carrera, no por otra razón diferente.

Entonces con esa explicación señor Presidente, yo solicitaría que se votara de manera positiva el artículo tercero que modifica numeral cuarto del 232 de la Constitución.

**Con la venia de la presidencia y del orador, interpela la señora Ministra de Justicia y del Derecho doctora, Gloria María Borrero Restrepo:**

Solamente quiero dejar una constancia, en el proyecto del Gobierno nosotros subíamos 5 años de experiencia porque actualmente son 15 y lo subíamos a 20 y el periodo lo dejábamos en 8 años, subíamos las inhabilidades, pero traíamos otras normas de transparencia que se fueron desapareciendo. En el debate como por ejemplo que los Magistrados pudieran ser suspendidos del cargo por mayoría calificada de la Sala Plena de la respectiva corporación cuando su conducta afecte de manera grave la confianza pública en la corporación. Esta era la propuesta del Gobierno.

Por qué subió a 25 años y por qué subió el aumento del periodo, por petición expresa de los Magistrados de las altas cortes cuando se estaba haciendo la ponencia para este segundo debate. El Presidente de la República los fue a visitar y todos estaban en contra de las inhabilidades y ellos decían

sáquenos pensionados y así, porque si no si me ponen esas inhabilidades pues ustedes nos van a condenar a no trabajar, ese fue el origen de eso. Pero como constancia el Gobierno solamente quería subir a 5 años y quería dejar el periodo tal cual como está con unas inhabilidades mayores porque hoy está a un año.

**La Presidencia manifiesta:**

Se cierra, Senador Varón, le sugiero que hagamos, que recoja unas solas aclaraciones y así avanzamos y se aclara.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Claro, pero lo que no quiero es que quede la impresión de que la Ministra cuando afirma que lo retiramos, lo retiramos porque no estamos de acuerdo, lo retiramos porque es de orden legal que fue lo que hablamos y eso fue lo mismo que se hizo con varios de los temas que están ahí porque no quiero que quede la impresión de que en el Congreso se le viene a proponer que no permita la suspensión de un Magistrado cuando la mayoría de las salas sí lo exige. Eso lo metemos en la ley y quedamos en ese compromiso. Así como salieron varios de los temas que son de rango legal, quería dejar constancia señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 3° propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 66

Por el No: 10

Total: 76 votos

**Votación nominal al artículo 3° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola

Agudelo Zapata Iván Darío

Amín Saleme Fabio Raúl

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Avella Esquivel Aída Yolanda

Barreras Montealegre Roy Leonardo  
 Barreto Castillo Miguel Ángel  
 Bolívar Moreno Gustavo  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Castañeda Gómez Ana María  
 Castellanos Ema Claudia  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Castillo Suárez Fabián Gerardo  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Diazgranados Torres Luis Eduardo  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 Gallo Cubillos Julián  
 Galvis Méndez Daira de Jesús  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 Gómez Amín Mauricio  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lemos Uribe Juan Felipe  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chincilla Dídier  
 Lobo Silva Griselda  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 López Maya Alexánder  
 López Peña José Ritter  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Polo Narváez José Aulo  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique

Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 Serpa Moncada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Medina Feliciano  
 Varón Cotrino Germán  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 06-XI-2018

**Votación nominal al artículo 3° presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores, por el No**

Bedoya Pulgarín Julián  
 Blel Scaff Nadya Georgette  
 Jiménez López Carlos Abraham  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 06-XI-2018

En consecuencia ha sido aprobado el artículo 3 propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).

Artículo 3°. El numeral 4 del Artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

**APROBADO**  
 06-XI-2018

4. Haber desempeñado, durante veinticinco años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura a ejercer.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Señor, este artículo va ligado al anterior en la medida en que si establecemos 25 años de experiencia al incrementar el periodo a 12 da una edad que da por lo menos lo necesario o el mínimo para que se pueda jubilar un Magistrado.

Qué es lo que pretendemos con esto, que sea el final de la carrera, que no tenga que mirar de qué manera va a buscar cómo sustentar a la familia, que no tenga que pensar más adelante qué va a hacer, sino que coincida con lo que son los requisitos para pensión en cuanto a semanas de cotización y de edad.

Normalmente, reitero, lo que ha venido sucediendo es que esos Magistrados muchas veces terminan buscando la manera de poder seguir litigando. Va unido íntimamente al anterior y aquí viene la propuesta del Senador Eduardo Pacheco, que sería sustitutiva de esta para que la explique y procedamos a votarla si a bien lo tiene señor Presidente.

**El Secretario informa:**

Hay una proposición igual en este artículo.

**La Presidencia manifiesta:**

Permítame señor Secretario, ¿esa es una proposición sustitutiva?

**El Secretario informa:**

No, es modificando la proposición. La Senadora María del Rosario Guerra señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre:**

Presidente, yo quiero antes que se continúe con la discusión del articulado de este proyecto manifestar en esa plenaria que acabamos el Partido Conservador de recibir una grabación de la intervención del doctor Araújo, miembro del Partido Centro Democrático.

Intervengo para protestar doctor Araújo, yo creo que primero se debe averiguar es qué hace el Partido Conservador cuando se reúne y sabe para que nos reuníamos para analizar la ley de financiamiento a la que su partido el Centro Democrático el día viernes le dijo al Presidente de la República que no apoyaría.

Yo creo que uno debe ser responsable en las afirmaciones permítame que lo diga, lo hago con todo el respeto, pero a nombre de un partido que ha sido coherente, un partido que ha hecho presencia en cada uno de los debates, que ha fijado sus posiciones.

Aquí está Eduardo Enríquez Maya, como Presidente de la Comisión Primera, ha colaborado para que la agenda legislativa desde la Comisión Primera tenga éxito, hoy es el vocero nuestro en este proyecto y así hemos actuado y seguiremos actuando con honradez, con altivez entendiendo que somos partido de Gobierno como lo declaramos, pero exigiendo respeto de parte de nuestros aliados.

Sí, nuestros propios aliados no entienden que también al interior de las diferentes bancadas existen diferentes ideas y posiciones políticas y tenemos el derecho por supuesto para discutirlos y llegar a acuerdos, entonces definitivamente no estamos en nada. Gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:**

No se pongan bravos, no se pongan bravos, no se pongan bravos. Senador Efraín Cepeda, no tiene por qué ponerse bravo ya la Senadora Myriam Paredes acaba de dar unas explicaciones, lo importante es que ya usted está aquí, que se puede dar el debate y vamos a dejarlo entonces porque el país está necesitando una Reforma a la Justicia, así que yo les pido serenidad y que por favor se mantengan en la plenaria para que podemos dar el debate.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia:**

Gracias señor Presidente, en tono menor, pero con firmeza sí debo decir que este es un partido de 169 años, autónomo en sus decisiones, autónomo para reunirse cuando es convocado y de ninguna manera podemos aceptar esos señalamientos máxime cuando, Senador Araújo, ahí estuve yo sentado 12 meses como Presidente cuando su bancada pedía la palabra y luego se retiraba para votar, o simplemente estaba ausente de los debates. Ustedes lo hicieron durante 4 años, ausentes de muchas votaciones, aquí estamos nosotros hoy votando después de debatir.

De manera que una cosa es ser partido de Gobierno y otra cosa es someternos a las órdenes del Centro Democrático, eso no lo hace un partido adulto de 169 años y reclamamos respeto para con la bancada Conservadora.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Samy Merheg Marún:**

Presidente muchas gracias. Primero Presidente pues le agradecemos al doctor Araújo las disculpas que acaba de dar, disculpas aceptadas Senador Araújo; y esto me trae y me recuerda Senador Roy, cuando estábamos acá en los grandes debates los últimos 4 años algunos compañeros como Alexander López, le pedían al Centro Democrático que se quedaran para el debate en los debates de paz y me recordaba a ese momento Alexander porque esas mismas palabras que escuché en la grabación del doctor Araújo hoy eran las palabras que usted le decía a los amigos del Centro Democrático, a los compañeros del Centro Democrático, por favor quédense para que podamos dar el debate del cara al país.

Entonces, doctor Araújo, yo sí le quiero pedir y especialmente cuando esté interviniendo la vocera del partido nuestra jefa, la doctora Myriam Paredes sí le pido el favor que le ponga atención porque cuando la vocera habla está hablando a nombre del partido, así como cuando nosotros escuchamos cuando el vocero de Centro Democrático quiere expresar alguna opinión lo hacemos con tranquilidad y lo

hacemos con serenidad, sin reírnos, sin burlarnos de las respuestas.

Doctor Araújo, queda pendiente la disculpa acá estamos dispuestos a aceptarla en el momento que usted defina darla.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Presidente de la Corporación doctor, Ernesto Macías Tovar:**

A ver Senadores, solamente para dos aclaraciones. La primera, Senadora Myriam con todo respeto, mi partido en ningún momento ha dicho que no votara la ley de financiamiento, en un comunicado le pide al Gobierno estudiar una alternativa para uno de los puntos de esa ley, pero nunca ha dicho que no la va a votar porque la va a votar.

Segundo, segundo, a los Senadores Cepeda y Merheg, nuestro partido siempre estuvo en los debates de los proyectos por el mecanismo del Fast Track. Sin embargo, consideramos que estaban por fuera de la Constitución y la Ley y anunciamos que dábamos los debates y no los votaríamos y así lo hicimos, además éramos partido de oposición no de Gobierno. Muchas gracias señor Presidente.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Varón Cotrino Germán:**

Señor Presidente. Sugiero señor Presidente, hay dos proposiciones Señor Presidente, hay dos proposiciones una supresiva. Estamos votando el artículo cuarto que modifica el 233 sobre el periodo de los Magistrados y básicamente propone subirlo a 12 para que con la modificación del artículo anterior esté en la edad de retiro cuando termine su carrera como Magistrado de una corte de cierre.

Sobre este artículo, hay dos proposiciones una supresiva de la doctora María del Rosario que se debe votar primero; si esa es negada se somete entonces a consideración la modificativa del doctor Eduardo Pacheco que tiene un tiempo diferente a los 12 años. Le sugiero poner entonces a consideración la supresiva señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alexander López Maya:**

No Presidente, para la plenaria del Senado. Colegas la propuesta en este artículo cuarto es que se aumente a 12 años el periodo de los Magistrados, a 12 años. Entonces Presidente, yo he radicado una proposición allí me parece que lo de los 8 años ha funcionado bien, sí, creemos que esos 8 años ha permitido que el trabajo en las cortes se desarrolle en la dinámica que quiere el país que tenga los cambios, cierto y la depuración y el relevo que se está presentando en cada una de las cortes.

Llevarlo a 12 años es muy peligroso para la democracia, cierto, es muy peligroso para la democracia para una Corte que en determinado momento pueda tomar un viraje o una postura en un sentido o en otro.

Senador varón, nosotros lo discutimos colegas y miren les planteo esto, les voy a plantear esto, el

argumento es que ya en los 12 años ya queda con el tiempo, ayúdenme aquí un momentico Andrés. El argumento central y puede ser válido es que con los 12 años un Magistrado entre de 50 termina con los 12, 62 termina pensionado, pero venga un Magistrado con 62 años o una persona con 62 años desde el punto de vista académico y desde el punto de vista de su raciocinio y de sus condiciones y facultades las tiene completas y con 62 años o con 12 años no significa que después no vaya continuar en el ejercicio profesional. Eso nadie se lo va a quitar.

Entonces, el argumento es hombre, 8 años han funcionado bien, dejémoslo con 8 años para qué vamos a llevar esto a 12 o sea, no hay ningún argumento de fondo que sostenga aumentar estos 4 años y en ese sentido es la proposición, que mantengamos los mismos 8 años que han tenido los Magistrados en las Cortés. Muchas gracias señor Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

A ver si yo le entendí Senador Alexander, usted apoya la proposición de la Senadora María del Rosario, que es supresiva, es decir, perfecto. Entonces abrimos el registro para votar la proposición supresiva que eliminaría la propuesta de los 12 años y que quedaría en los 8 años, abra el registro señor Secretario. Anuncio mi voto afirmativo.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición eliminando el artículo 4° propuesto por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria la eliminación propuesta? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 56

Por el No: 17

Total: 73 votos

**Votación nominal a la proposición supresiva del artículo 4° presentada por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Avella Esquivel Aída Yolanda  
 Barreras Montealegre Roy Leonardo  
 Blal Scaff Nadya Georgette  
 Bolívar Moreno Gustavo  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Gallo Cubillos Julián  
 García Burgos Nora María  
 Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Gómez Pedro Leonidas  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lemos Uribe Juan Felipe  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Silva Griselda  
 López Maya Alexánder  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Motoa Solarte Carlos Fernando  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Polo Narváez José Aulo  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro  
 Rodríguez González John Milton  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold

Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Medina Feliciano  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Zambrano Eraso Béner León

**Votación nominal a la proposición supresiva del artículo 4° presentada por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores, por el No**

Agudelo Zapata Iván Darío  
 Amín Saleme Fabio Raúl  
 Barreto Castillo Miguel Ángel  
 Bedoya Pulgarín Julián  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Cristo Bustos Andrés  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 García Realpe Guillermo  
 Gómez Amín Mauricio  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 López Peña José Ritter  
 Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Serpa Moncada Horacio José  
 Varón Cotrino Germán  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 06-XI-2018

En consecuencia, ha sido eliminado el artículo 4° propuesto por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado)

APROBADO  
 SUPRESIVO  
 SOSTITUTIVO  
 SUPRESIVO del  
 ELIMINAR ART 4 del  
 Informe  
 del h. d. Herrera

APROBADO  
 - 6 NOV 2019

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Señor Presidente, el artículo 5° adiciona el numeral tercero del artículo 237, ese artículo establece las funciones del Consejo de Estado le confiere la condición de órgano consultivo del Gobierno y perdón, el numeral 3 del 237, que dice actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de la administración debiéndose ser necesariamente oídos en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

La adición que es una sugerencia del Senador Armando Benedetti, es que esa misma condición de cuerpo consultivo se aplique para las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes y Plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes en los asuntos de su materia y otros que sean requeridos en desarrollo de la labor legislativa, es decir, se le adiciona una función más al Consejo de Estado y ese órgano consultivo no solo del Gobierno sino también, de las Plenarias y de las Comisiones Constitucionales Permanentes. Ese es el contenido del artículo 5° señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Iván Marulanda Gómez:**

Gracias señor Presidente, no parece que este artículo como está propuesto, pues toca la soberanía del Congreso, a mí me parece inconveniente que se le ponga si quiera la sospecha de que el Congreso es dirigido a larga distancia por un órgano de la Rama Jurisdiccional, yo creo que hay que conservar la soberanía del Congreso, la independencia del Congreso y el respeto al criterio de los Congresistas, muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 5° propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 57

Por el No: 09

Total: 66 votos

**Votación nominal del artículo 5° presentada por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola

Agudelo Zapata Iván Darío

Amín Saleme Fabio Raúl

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Avella Esquivel Aída Yolanda

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Barreto Castillo Miguel Ángel

Blel Scaff Nadya Georgette

Bolívar Moreno Gustavo

Castilla Salazar Jesús Alberto

Cepeda Sarabia Efraín José

Corrales Escobar Alejandro

Cristo Bustos Andrés

Enríquez Maya Carlos Eduardo

Gallo Cubillos Julián

García Burgos Nora María

García Realpe Guillermo

Gnecco Zuleta José Alfredo

Gómez Amín Mauricio

Gómez Gómez Pedro Leonidas

González Rodríguez Amanda Rocío

Guerra de la Espriella María del Rosario

Guevara Villabón Carlos Eduardo

Henríquez Pinedo Honorio Miguel

Holguín Moreno Paola Andrea

Hoyos Giraldo Germán Darío

Lara Restrepo Rodrigo

Lemos Uribe Juan Felipe

Lizarazo Cubillos Aydeé

Lobo Silva Griselda

López Maya Alexander

López Peña José Ritter

Macías Tovar Ernesto

Meisel Vergara Carlos Manuel

Mejía Mejía Carlos Felipe

Merheg Marún Juan Samy

Name Vásquez Iván Leonidas

Ortiz Nova Sandra Liliana

Pacheco Cuello Eduardo Emilio

Palacio Mizrahi Édgar Enrique

Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Rodríguez González John Milton  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Serpa Moncada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Varón Cotrino Germán  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zambrano Eraso Béner León

**Honorables Senadores, por el No**

Bedoya Pulgarín Julián  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Polo Narváez José Aulo  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 06-XI-2018

En consecuencia, ha sido aprobado el artículo 5° propuesto por la comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).

Artículo 5°. El primer inciso del numeral 3 del Artículo 237 de la Constitución Política quedara así:

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen, y como cuerpo consultivo de las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanentes y plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en los asuntos de su materia y otros que sean requeridos en desarrollo de la labor legislativa.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Esa es una iniciativa de la Senadora Paloma Valencia, que le adiciona un inciso al artículo 267 de la Constitución que establece las funciones de la Contraloría General de la República, básicamente y pido su permiso para poderlo leer lo que establece es que se podrá ejercer la función de la Contraloría sobre la función administrativa de cualquier entidad nacional que maneje recursos públicos incluso si los responsables perdón del manejo de tales recursos son aforados constitucionales, es una nueva función.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 6° propuesto por la Comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 59

Por el No: 07

Total: 66 votos

**Votación nominal del artículo 6° presentada por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

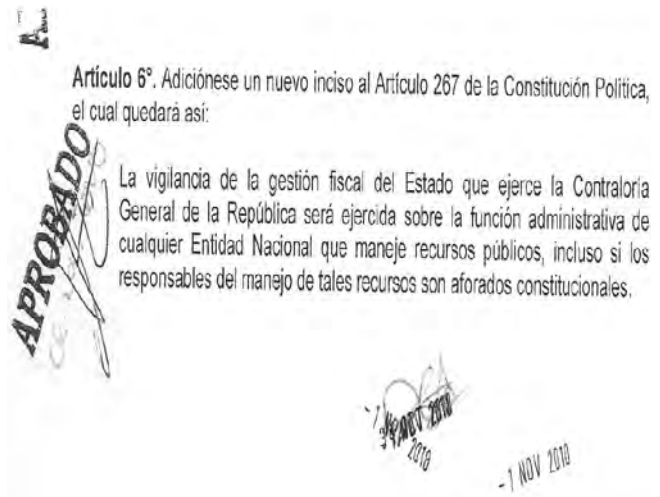
**Honorables Senadores, por el Sí**

Agudelo García Ana Paola  
 Agudelo Zapata Iván Darío  
 Amín Saleme Fabio Raúl  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Blel Scaff Nadya Georgette  
 Bolívar Moreno Gustavo  
 Cabal Molina María Fernanda  
 Castellanos Ema Claudia  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Castillo Suárez Fabián Gerardo  
 Castro Córdoba Juan Luis  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Corrales Escobar Alejandro  
 Diazgranados Torres Luis Eduardo  
 Gallo Cubillos Julián

García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Amín Mauricio  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 Lemos Uribe Juan Felipe  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Silva Griselda  
 López Maya Alexander  
 López Peña José Ritter  
 Lozano Correa Angélica Lizbeth  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Miryam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Pinto Hernández Miguel Ángel  
 Rodríguez González John Milton  
 Rodríguez Rengifo Roosvelt  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Serpa Moncada Horacio José  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jónatan  
 Torres Victoria Pablo Catatumbo  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Varón Cotrino Germán  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zabaraín Guevara Antonio Luis  
 Zambrano Eraso Béner León  
**Honorables Senadores, por el No**  
 Avella Esquivel Aída Yolanda  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo

Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Polo Narváez José Aulo  
 Sanguino Paez Antonio Eresmid  
 06-XI-2018

En consecuencia ha sido aprobado el artículo 6° propuesto por la Comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).



La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Germán Varón Cotrino.

Palabras del honorable Senador Germán Varón Cotrino.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

En consonancia con lo que ha pedido, que es eliminar funciones electorales, el artículo 7° modifica el 274 de la Constitución que establece que, el control de la gestión fiscal, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría se ejercerá por un auditor el elegido para un período ya no de dos años, sino de cuatro y ya no será proveniente del Consejo de Estado, perdón elegido por el Consejo de Estado de terna de la Corte Suprema, será el elegido por el Congreso y tendrá cuatro años, antes tenía dos años y lo nombraba el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema, esos los dos cambios que tiene este artículo, señor Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Se entiende señor ponente que, esto es a partir del próximo, próximo fiscal de la Contraloría, Senador Pacheco, tiene la palabra.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello:**

Muchas gracias, señor Presidente, al respecto del artículo 274 o que no lo hizo mención el señor Senador ponente, yo hice una proposición al respecto y tiene que ver básicamente con la



forma de elección del auditor y lo planteo en los siguientes términos: la vigilancia de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República, se ejercerá por un auditor elegido para un período institucional de cuatro años, pero de una lista de elegibles conformada por concurso de méritos adelantado por dos universidades acreditadas, de alta calidad, una privada y otra pública y no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Lo que trato de reseñar en cuanto a esto de la gestión fiscal es que, me parece que, meterle la mano el Congreso de la República debe salir de ese orbe de sus funciones toda vez que se presta para el clientelismo para un manejo interno donde el ente de control pierde identidad, considero que, si queremos liberarlo nosotros y dar un testimonio público distinto el Congreso no solamente en esto debe acontecer, sino también, en el próximo que, de igual manera, tengo la misma postura. No debe ser esa gestión fiscal que esté en manos del Congreso de la República ni de otro ente Fiscalizador del Estado, por eso, es presentada esa propuesta modificativa, la forma de elección de esa gestión fiscal.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Roy Leonidas Barreras Montealegre:**

Solamente para dejar una constancia, Presidente, sobre estos temas y el artículo que ya se aprobó para que quede no solo en el acta sino como reflexión, el Congreso acaba de aprobar una norma para que el Contralor General o la Contraloría pueda hacer control fiscal sobre los aforados, o sea, sobre su señoría y sobre los Magistrados de las Cortes, por ese camino la minusvalía del Congreso colombiano sigue empeorando a los Senadores de Colombia, los juzga como tantas veces ha estudiado el Senador Eduardo Enríquez, la Corte Suprema, la Procuraduría, el Consejo de Estado.

Los medios de comunicación que son los primeros en condenar y ahora por esta vía de este artículo el Contralor puede determinar si investiga puede sancionar y si sanciona, pues, puede terminar destituyendo un aforado, Congresista o Magistrado, yo lo dejo Senador Temístocles, usted que ha sido Magistrado para la reflexión porque me parece un error que acaba de cometer la Plenaria y me anticipo para no volver a intervenir a propósito de los artículos que siguen que tienen que ver con este asunto creo que es, el noveno señor Coordinador Ponente el texto dice que, el Presupuesto de la Rama se aumentará en el mismo nivel de los ingresos corrientes de la nación.

Eso, quiere decir que, el año entrante si hay una Reforma Tributaria y un crecimiento del ingreso petrolero y los ingresos crecen en un 80% entonces, el presupuesto crece en un 80%, a ver, no puede ser con los ingresos corrientes, hago esa

advertencia, porque creo que son dos errores en la concepción de esta Reforma. Gracias, Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno:**

Gracias, señor Presidente, no, simplemente para decirles que no apoyamos este artículo porque es un retroceso en esa separación de poderes que hemos venido insistiendo y si ya la Rama Judicial a través del Consejo de Estado elige este auditor traerlo nuevamente al Congreso o poner a estos funcionarios a depender de nuestro voto quitándole la independencia a la hora de tomar medidas contra los Congresistas no me parece conveniente, señor Presidente, muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias, Presidente, no voy en el mismo sentido por lo aquí expresado por el Senador Roy Barreras, es un contrasentido que una autoridad administrativa pueda investigar y sancionar a funcionarios que tienen fuero, que son aforados, una persona es aforada no solamente para contar con un procedimiento de investigación respecto a las investigaciones penales, sino también, inclusive disciplinarias y en este caso las administrativas que son las fiscales.

Yo creo que, en el caso de las sanciones disciplinarias se ha presentado aquí en el país una aplicación absolutamente desfigurada porque un órgano de legitimidad inferior al aforado, porque la legitimidad por ejemplo de un Procurador o de un Contralor es administrativa o es derivada, pues, no puede estar desconociendo lo que es fuero en este caso por ejemplo, el que le ha sido otorgado por el pueblo a través de las elecciones a un Congresista y tampoco, puede investigar ni sancionar a quien, a quien es superior en jerarquía y dignidad en este caso un Magistrado de una Alta Corte que es la máxima autoridad en materia de administración judicial.

Es inexplicable que una persona subordinada jerárquicamente en dignidad pueda desconocer la investidura tanto de un congresista como de un juez, yo francamente no entiendo. Yo creo que esto va es a un verdadero desorden conceptual, lo que estamos haciendo acá todos se está haciendo al revés, esta es francamente, es una reforma que ha sido muy mal pensada y lo debo decir de esta manera, no tiene coherencia y me parece que esta es una prueba más de que estamos improvisando en la aprobación de esta reforma. Gracias, señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Temístocles Ortega Narváez:**

Gracias, señor Presidente, en esa misma dirección la de los conceptos, es que, cuando la Corte Constitucional en una sentencia hizo

referencia al tema de las facultades que tiene la Contraloría General de la República para examinar la conducta de los Magistrados en temas de gestión o administrador de recursos no se señaló que la Contraloría no pueda hacerlo.

La Contraloría es una entidad que tiene la facultad, por Constitución, de controlar toda la gestión pública en materia de recursos, en general lo que ocurre es que, ciertos cargos entre ellos los Magistrados tienen fuero y el fuero es personal, sigue a la persona a la cual se le adjudica, entonces, ahí hay una contradicción, quien juzga la Corte de los Magistrados, la Comisión de Acusaciones y el Senado si llega el caso o la Contraloría General de la República y la Corte Prevalció del juzgamiento de los Magistrados por la Comisión de Acusaciones y el Senado en atención de que gozan de fuero.

Al ponderar la Corte Constitucional, esos dos derechos, la Corte, pido el favor de que el fuero es de la persona y en consecuencia, nadie más que su juez natural que es la Comisión y Senado tiene la facultad de investigarlos, de manera que, esa norma, así como está planteada corre el riesgo gigantesco de que la Corte por supuesto con la misma sentencia la declare Constitucional de un lado y por el otro lado nos mete cada vez más en un embrollo conceptual muy complicado en tratándose de una Carta Política. Muchas gracias, señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández:**

Gracias, Presidente, es que estamos discutiendo dos artículos a la vez, estamos en la discusión de un artículo que tiene que ver con el auditor general de su período y de su forma de elección el otro artículo que tiene que ver con la Contraloría, fue el artículo que, ya fue el artículo que ya se, ya se votó, entonces, la moción apunta a esto Presidente, ¿por qué no ponemos en consideración y votación del artículo del auditor y si quiere reabrimos el debate del artículo anterior que tiene que tomar la decisión la Plenaria y hacemos la discusión nuevamente de ese artículo?; pero démosle paso a un solo artículo porque estamos discutiendo dos artículos simultáneos, uno que ya se votó y el otro que está por votación.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Luis Pérez Oyuela:**

Gracias, señor Presidente, no Senador Roy Barreras, pues, entiendo que el Senador Roy ha dejado es una constancia, la Ley 5ª nos establece que las constancias no se discuten, ni se ponen a consideración, son simplemente una constancia.

Yo quisiera, con esta reflexión, solicitar reabrir el artículo 6º a raíz de esa constancia en el procedimiento por una sencilla razón, señor Presidente, es muy sencilla la reflexión que nos hace el Senador Roy Barreras nos lleva a pensar

que de pronto ese inciso que modifica el artículo 267 en materia de Control Fiscal, Senador Varón, yo voy a poner como ejemplo que la Contraloría interviene la entidad, Fiscalía General de la Nación, en materia de control fiscal.

El señor Fiscal es un aforado, luego, como está redactado el inciso entiendo yo que no lo puede tumbar la Corte precisamente porque en el ejemplo mío el señor Fiscal es un aforado y en el entendido que aquí quedaría con la disposición de que podría dictar una medida cautelar el Contralor General sobre el mismo Fiscal General de la Nación siendo aforado, yo creería que en la Corte no nos va a pasar por el tema del fuero en este caso del ejemplo del Fiscal General de la Nación. Por tal motivo, yo estoy de acuerdo también, con el doctor Temístocles, aquí no vamos a revisar el aforado, que es la persona, sino a la institución, pero finalmente el responsable termina siendo el aforado.

De tal manera, señor Presidente, que le solicito reabrir el artículo 6º para revisar su redacción antes de avanzar con el Auditor General de la Nación, muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador John Milton Rodríguez González:**

Gracias, señor Presidente, en la misma línea que, nos compartía sobre el artículo 274 el Senador Pacheco, tenemos que recordar que el Estado moderno como lo conocemos habla de la necesidad de la división de poder de la época de Juan Calvino que es un los orígenes del protestantismo invoca la necesidad de no interferir un poder con el otro de no tener esas influencias y creo que, la proposición que hace el Senador Pacheco es, un buen inicio para depurar la integridad del Congreso recuperar la legitimidad de cada uno de los manifestante del poder público y creo pues un buen ejemplo para el país en medio de esa propuesta de Reforma de mostrarle al país un Senado un Congreso que da ese primer paso de independencia para elección en este caso del auditor o en este caso de la gestión fiscal de la Contraloría General.

Yo, creo que, esta proposición del Senador Pacheco hay que acompañarla, esa independencia de poder es importante y podemos dar un buen ejemplo a nuestro país en ese sentido, gracias señor Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Senador Germán Varón para las explicaciones y procedemos a votar el 7 e inmediatamente para reabrir el 6.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

La observación que yo hago señor Presidente, tiene que ver con la propuesta hecha por la doctora Paloma, el doctor Roy hace una afirmación que yo no comparto con todo respecto por una sola razón los Congresistas no son ordenadores de

gasto, y entonces, el Presidente cuando usted me acompañó tres años antes de que fuera Presidente, en una proposición donde el gasto está delegado la Directora Administrativa tanto en Senado como en Cámara.

Eso impide que haya una competencia del Contralor sobre los Parlamentarios igualmente los Magistrados quedan exentos de dicha competencia, no se sujetan a esa competencia porque tampoco son ordenadores de gasto y eso usted me acompañó a aprobarlo tres años antes de que usted fuera Presidente, yo que recuerde el Presidente no es ni quien firma sino es la Directora Administrativa, pero yo no tengo inconveniente porque no es mi propuesta es la de la doctora Paloma, en que se reabra y lo que defina la Plenaria está bien, doctora Paloma estamos hablando del artículo que permite que la Contraloría ejerza su competencia sobre los aforados, yo creería que el factor de competencia de la Contraloría está dada por el origen de los recursos si es público debe poder entrar.

Porque, de otra manera muchos recursos manejados por particulares quedarían de dicho control, pero me someto a lo que diga la Plenaria en ese sentido aclarando esas dos circunstancias.

**La Presidencia manifiesta:**

Pero haber Senador Ponente, estamos hablando el artículo 7° si se reabre el artículo 6° entraríamos en la otra discusión, Senador Polo sobre el 7°.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Aulo Polo Narváez:**

Señor Presidente, lo que pasa es que el artículo que estamos discutiendo tiene, el actual tiene que ver con el anterior, obvio.

**La Presidencia manifiesta:**

No, ese habla del período, del período.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Aulo Polo Narváez:**

Pero, tiene que ver cuando se habla de a través de la auditoría ejercer los controles fiscales, bueno a mí me parece que hay que pararle bolas a una cosa señor Presidente, este Congreso elige Contralor y este Congreso que elige Contralor le va a generar un instrumento y una herramienta al Contralor para que ejerza control fiscal sobre el Congreso; a mí siempre me parece grave que a los organismos de control con el cuento a veces de darles herramientas dientes para combatir la supuesta corrupción lo que a veces se genera es entregarles instrumentos de presión contra los que vigilan.

A mí me parece que es, un elemento contradictorio señor Presidente y Senadores, que siendo este Congreso que elige Contralor hoy estemos generando la posibilidad que el Contralor que elige este Congreso sea quien vigile

fiscalmente al Congreso de la República, eso me parece grave y estoy de acuerdo con que se reabra la discusión del artículo anterior.

**La Presidencia manifiesta:**

A ver, vuelvo e insisto, estamos en el artículo 7° que tiene que ver con la modificación del período y la elección y ahora proponen reabrir el 6, que es el que tiene que ver con, entonces, vamos a votar el 7° y proponemos la reapertura del 6°, Senador Varón cada vez que usted explica me abre una discusión, tiene la palabra.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Sobre el 7| señor Presidente, doctor Gustavo, parte de lo que se quiere hacer es poder sustraer al poder judicial de las funciones electorales, el auditor es elegido por el Consejo de Estado de una terna que manda la Corte Suprema, en esta propuesta lo que estamos diciendo es que el Congreso asume la elección del señor auditor y en ese sentido se aplica el mismo procedimiento que utilizamos para el Contralor, es decir, se hace una convocatoria pública y elige el Senado, perdón, para el Contralor Senado y Cámara para el auditor también, es el Congreso Pleno.

Entonces, el propósito es despojarlos a ellos de esa de función electoral que nos parece que no les debe corresponder y segundo si ya hicimos el ejercicio, doctor Pacheco, con el Contralor y lo establecimos así por lo menos en los acuerdos para el Procurador, para el Contralor, para el auditor, pues, ponerlo en cabeza de una universidad que es algo que ya puede terminar siendo más complejo, depende de la Plenaria, como la propuesta del doctor Pacheco es sustitutiva se debería votar primero antes de votar el artículo 7°.

**La Presidencia manifiesta:**

Se cierra la discusión, entonces votamos primero la proposición sustitutiva radicada por el Senador Pacheco, señor Secretario por favor leer la proposición del Senador Pacheco que es sustitutiva.

Por Secretaría se da lectura a la proposición sustitutiva al artículo 7° presenta por el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).

Señor Presidente, dice lo siguiente: artículo 274 la vigilancia de la gestión del fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para un período institucional de cuatro años de una lista de elegibles conformada por un concurso de méritos adelantados por dos universidades acreditadas de alta calidad una privada y otra pública y no podrá ser relegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo, está leída la proposición.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición sustitutiva al artículo 7°

propuesto por el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado) y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 09

Por el No: 60

Total: 70 votos

**Votación nominal de la proposición sustitutiva del artículo 7º presentada por el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Avella Esquivel Aída Yolanda

Bolívar Moreno Gustavo

Castro Córdoba Juan Luis

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

Marulanda Gómez Luis Iván

Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas

Pacheco Cuello Eduardo Emilio

Palacio Mizrahi Édgar Enrique

Rodríguez González John Milton.

**Votación nominal de la proposición sustitutiva del artículo 7º presentada por el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Agudelo García Ana Paola

Agudelo Zapata Iván Darío

Amín Saleme Fabio Raúl

Andrade de Osso Esperanza

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Barreto Castillo Miguel Ángel

Bedoya Pulgarín Julián

Blel Scaff Nadia Georgette

Cabal Molina María Fernanda

Castañeda Gómez Ana María

Castellanos Ema Claudia

Castilla Salazar Jesús Alberto

Cepeda Sarabia Efraín José

Corrales Escobar Alejandro

Díaz Contreras Édgar de Jesús

Enríquez Maya Carlos Eduardo

Gallo Cubillos Julián

Galvis Méndez Daira de Jesús

García Burgos Nora María

García Realpe Guillermo

Gnecco Zuleta José Alfredo

Gómez Amín Mauricio

González Rodríguez Amanda Rocío

Guevara Villabón Carlos Eduardo

Henríquez Pinedo Honorio Miguel

Holguín Moreno Paola Andrea

Hoyos Giraldo Germán Darío

Jiménez López Carlos Abraham

Lemos Uribe Juan Felipe

Lizarazo Cubillos Aydeé

Lobo Chinchilla Dídier

Lobo Silva Griselda

López Maya Alexander

López Peña José Ritter

Lozano Correa Angélica Lizbeth

Macías Tovar Ernesto

Meisel Vergara Carlos Manuel

Mejía Mejía Carlos Felipe

Name Vásquez Iván Leonidas

Ortega Narváez Temístocles

Ortiz Nova Sandra Liliana

Palchucan Chingal Manuel Bitervo

Paredes Aguirre Myriam Alicia

Pérez Oyuela José Luis

Pérez Vásquez Nicolás

Pinto Hernández Miguel Ángel

Rodríguez Rengifo Roosevelt

Romero Soto Milla Patricia

Serpa Mocada Horacio José

Simanca Herrera Victoria Sandino

Suárez Vargas John Harold

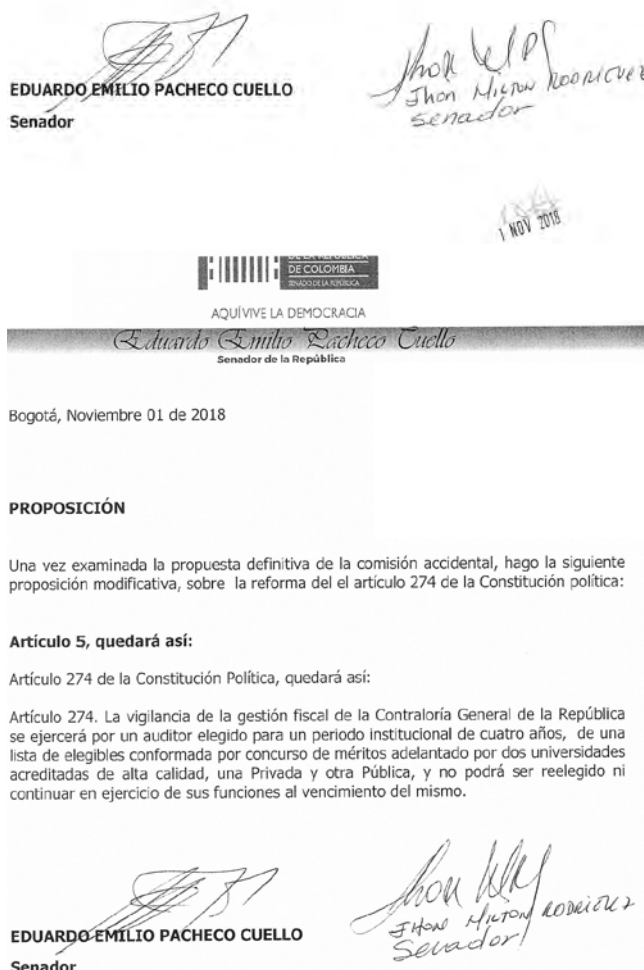
Torres Victoria Pablo Catatumbo

Trujillo González Carlos Andrés

Valencia González Santiago

Valencia Laserna Paloma  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 Zabarain Guevara Antonio Luis  
 Zambrano Eraso Berner León.  
 06.XI.2018.

En consecuencia ha sido negada la proposición sustitutiva al artículo 7° propuesto por el honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).



La Presidencia indica a la dar lectura al artículo 7° propuesto por la Comisión Accidental del proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado).

Por Secretaría se da lectura al artículo 7° propuesto por la Comisión Accidental del proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado (Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado)

Señor Presidente, dice lo siguiente, artículo 274, quedará así la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, se ejercerá por un auditor elegido para un periodo institucional de cuatro años por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformadas por una convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo, la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal, está leído el artículo como viene en la ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

Palabras del honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:**

Me apena disminuir la velocidad de la votación, pero es, solamente una pregunta, lo que entiendo es que se le entrega al Congreso, Ministra, la potestad para elegir también al auditor, yo solamente pregunto lo siguiente, nosotros elegimos al Contralor que, por supuesto, ejerce una influencia sobre el Congreso, y a los 8 días le dijimos al auditor que él nos sugiera, es decir, yo creo que eso acaba con cualquier equilibrio de poderes y posibilidad de que el auditor ejerza un control real. Si esa va ser la figura, yo preferiría que se eliminara la figura del autor y que hicieran en lugar de auditoría, la tesis tantas veces expuesta aquí por Rodrigo Lara, del tribunal de cuentas.

Pero, yo creo que eso es inane, un auditor elegido a los 8 días de elegido el Contralor por el mismo cuerpo que lo elige, no hay ninguna garantía de que vaya a controlar el auditor al contralor, que elimine el auditor más bien.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias es que, gracias, es decir, nosotros somos los responsables de contralar a quienes elegimos, que es el Contralor General de la República; cómo es posible que nosotros ahorita lo elijamos a él para que nos controle, y fuera de eso vamos a elegir un tercero para que haga el trabajo nuestro, es que nosotros somos el órgano de elección del Contralor, por consiguiente nos corresponde a

nosotros hacerle el control al Contralor, es decir, es absolutamente descabellado, estamos haciendo, de verdad, algo que no tiene ningún sentido, y es elegir a un tercero, más burocracia, para que termine controlando ahorita el Contralor que acabamos de elegir.

Es decir, es que eso no tiene *sindéresis*, yo creo que no podemos estar aumentando de esa manera por lo que es elegido acá democráticamente; termina, además, creciendo burocráticamente, en tiempos en donde se le está proponiendo al país el IVA en la canasta familiar; de verdad, no tiene *sindéresis* esto que estamos haciendo. Gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jhon Milton Rodríguez González:**

Yo, pido yo, les pido a los colegas que esta oportunidad no la dejemos pasar, ¡hombre! ¡Demos un testimonio de independencia, hola! ¡No más politiquería en Colombia, rompamos con eso esquemas, vamos los mismos con las mismas, manipulando otros poderes! Yo creo que esto no puede seguir en Colombia, yo creo que es necesario que haya independencia absoluta en esos temas, los órganos de control no pueden ser elegidos por el Congreso de la República.

El Legislativo tiene que ser independiente de los órganos de control, o ¿cómo será que vamos acabar con la corrupción, si no hay independencia de poder?, siempre habrá politiquería si seguimos de esta manera. Anuncio, obviamente, ya sobre ese tema, mi votación absolutamente negativa, siempre y cuando el Congreso esté eligiendo órganos de control mi voto será negativo.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Antonio Luis Zabaraín Guevara:**

Gracias señor Presidente, dando alcance a lo expresado por el Senador Barreras y por el Senador Rodrigo Lara, a mi diestra, yo le sugeriría al señor Presidente que buscáramos de verdad un mecanismo para que a través de la dirección administrativa se consiguieran unas citas, para todos los Senadores, con un *siquiatra* muy bien calificado, porque, la verdad, es que yo veo aquí permanentemente que se hacen expresiones, o que se lanzan expresiones, o que se toman decisiones que son de personas orates, no tiene ningún sentido, pero ningún sentido lo que hace unos segundos manifestaba el Senador Lara, cuando se mostraban en contra de que nosotros los congresistas nos despojáramos de la facultad que tenemos de, *verbigracia*, o valga la redundancia, o como lo quieran llamar, o como lo quieran interpretar, de controlar al Contralor.

Eso es aberrante, eso a mí me parece una monstruosidad, pero aquí las monstruosidades que comete este Congreso y que ha venido cometiendo el Congreso a través de la historia, son cosas, de verdad, me llaman la atención y

por eso sugiero que nos pongamos en mano de un *siquiatra*; porque el no ganó en unas elecciones y este Congreso, el Congreso de Colombia, no estos que estamos sentados aquí, sino la institución como tal, se fue en contra de la decisión del constituyente primario, y aprobó un acuerdo que se hizo en un teatro, si mal no recuerdo, el Teatro Colón.

Posteriormente, hace unos dos meses, hay una consulta anticorrupción, la consulta anticorrupción, la consulta anticorrupción no logra la votación que debería votar y los promotores de la consulta anticorrupción actúan como si hubieran ganado, es que la democracia, en la democracia hay que ganar, es que en la democracia se gana o se pierde por un voto, en la democracia la democracia no es que estuvimos muy cerca, es que solo nos faltaron 500 o 600 mil votos, no, no que les hubiera faltado uno solo perdieron y tienen que actuar y tienen que obrar como perdedores, y no perdedores a venirles a imponer la voluntad de ellos, a los que ganaron en las urnas, a los que no se pronunciaron.

Yo creo que, señor Presidente, de verdad, por tercera vez lo digo, y lo digo convencido de ello, por favor, hable con la Directora Administrativa para que se lleve a todos los Senadores de la República a que les hagan un examen *psiquiátrico*. Buenas noches, muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Antonio Eresmid Sanguino Páez:**

No se le vaya ocurrir Presidente llevarnos donde el *siquiatra* del doctor Zabaraín, por favor, yo le pido, por favor, porque el *siquiatra* del doctor Zabaraín no le ha enseñado, al doctor Zabaraín, que la democracia no solo es el juego de las mayorías y de las minorías, sino que es, además, el del diseño de la arquitectura institucional del Estado, así que yo le pido ese favor, pero yo quería agregar a lo aquí dicho, respecto a lo nefasto que puede ser la elección por parte del Contralor, por parte del Auditor, o del Auditor, parte del Congreso señor Presidente el hecho de que las mismas mayorías que elijan al Contralor, sean las mismas mayorías que elijan al Auditor General, a mí me parece eso de un riesgo enorme.

Ya por sí resulta bastante problemático el origen político, así haya un criterio meritocrático de por medio en la elección del Contralor, luego, entonces, resultaría quizás, quizás peligroso que la persona que debe ejercer el control fiscal sobre el Contralor, tenga el mismo origen y sea elegido por las mismas mayorías en el Congreso de la República, señor Presidente. Por eso, yo anuncio mi voto negativo a este artículo.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa:**

Mil gracias señor Presidente, yo quiero contestarle al Senador Zabaraín, los colombianos que perdimos la consulta anticorrupción y no

alcanzamos el umbral, somos solamente 11 millones 700 mil, y nosotros no fingimos ni posamos de ganadores, resulta que el Presidente de la República, Iván Duque, dijo que no importa que haya faltado 400 mil votos para el umbral; qué dijo el Presidente de la U, el señor Iragorry, sería una tontería de la clase política ignorar el llamado a la ciudadanía; qué dijo el Presidente Hernán Andrade del Partido Conservador, por favor escuchemos como clase política de la ciudadanía y, en consenso, en esa reunión en la Casa de Nariño, en la que usted estuvo como vocero de Cambio Radical.

Los presidentes de los partidos y el Presidente de la República dijeron, faltó umbral sí, no se alcanzó el umbral, y vamos a sacar adelante estos proyectos, para cumplirle a la ciudadanía, que ahora le hagan conejo es otra cosa, que en campaña digan una cosa, y apenas ganan otra, hacen otra, esa es la clase política a la que 11 millones 700 mil colombianos quieren castigar y quieren relevar, nosotros no fingimos como si hubiéramos pasado el umbral, no alcanzamos el umbral y la clase política que dijo, aunque nos falten 400 mil votos, aunque a los ciudadanos les faltaron 400 mil votos, vamos aprobar esto, esto es un pacto nacional, esto es un tema importantísimo, y que le estén conejo, esa es la clase política, por las que esa mayoría ciudadana, relevar y sacar a esos politiqueros mentirosos que dicen una cosa y hacen otra.

Nosotros no alcanzamos el umbral pero la ciudadanía está movida, el cambio es imparable en Colombia, y entre más conejo hagan, más rápido va ser el cambio, entre más conejo y más mentiras, a esa ciudadanía no la engañan, nosotros no pasamos el umbral.

#### **Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:**

Gracias Presidente, muy breve, más allá de la falta de cortesía del Senador Zabaraín al ofender a los Senadores de Colombia, por presentar tesis que no él entiende o que no comparten. Está claro que quizás muchos necesitemos colegas siquiátras, el Senador Zabaraín no necesita siquiátra, pero sí necesita un profesor de derecho constitucional urgentemente; porque las tesis del Senador Rodrigo Lara son motivo de debate en la academia, en el mundo, a propósito de la pertinencia o no de un tribunal de cuentas.

Porque, además, no hay constitucionalista que no considere con un dogma, incluso, que la representación legítima de los congresos y parlamentos del mundo, les entrega la labor de constituyente derivado y la capacidad legítima de tomar decisiones, incluyendo la refrendación de un acuerdo de paz, porque cualquier estudiante de derecho constitucional sabe que el Presidente de Colombia, llámese como se llame, hoy se llama el Presidente Iván Duque, tiene, si él quisiera, la potestad para resolver los conflictos armados y hacer la paz, sin necesidad de preguntar al constituyente primario, probablemente, o decía

hacerlo, pero hay un Senador de la costa Atlántica, de Barranquilla, que es un gran orador. Que es un hombre con una gran formación humanista, que es un gran conocedor de la historia, que ha brillado por sus intervenciones en este Senado, está bueno, el Senador Roberto Gerlén que inclusive su caricatura es buena. Muchas gracias, señor Presidente.

#### **Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

Gracias señor Presidente, yo solamente quería ser... La primera observación es sobre el tema en discusión, yo coincido con las intervenciones anteriores, no poder ser el mismo órgano el que elija la Contraloría y la Auditoría, sugiero o bien acoger la proposición del Senador Pacheco, en el sentido de que sea un concurso público el que lo defina, o bien que mantengamos que lo haga el Consejo de Estado, pero la idea era quitarle las facultades electorales, creo que lo del Senador Pacheco está mejor orientado.

Lo otro importante de esta modificación es llevar el periodo a cuatro años, porque no tiene mucho sentido tener un auditor por dos y otro auditor por dos, cuatro años creo que solucionaría y en ese sentido, señor Presidente, yo le solicitaría reabrir la votación de la proposición sustitutiva del Senado Pacheco, para invitar a la plenaria a que aprobemos un concurso de méritos para la elección del Auditor. Gracias Presidente.

#### **Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Felipe Lemos Uribe:**

Muchas gracias señor Presidente, voy a procurar ser muy breve y yo sé que a usted no le gusta, Presidente, que yo le pida algunas cosas, pero es que aquí se ha desviado el sentido del debate, entiendo yo, porque en la calle nos dicen a nosotros, de manera jocosa, que a veces parecemos payasos de circo, nosotros no podemos responder, apreciado doctor Roy, usted que es un hombre a quien yo respeto profundamente por el contenido de sus intervenciones, a planteamientos de esa naturaleza que buscan ridiculizar la tarea y la labor sería que aquí muchos de nosotros realizamos.

Mi compañero, el doctor Lara, advertía que tal vez en ese artículo, lo que pretende este Congreso es aumentar la burocracia, la Auditoría General de la República es una institución que ya está creada, apreciado Senador amigo, no vamos nosotros aquí por la vía de aprobación de este artículo, en lo que han advertido algunas personas que de manera seria han intervenido, es simplemente cambiar el mecanismo de elección del Auditor, además, de aumentar su periodo de dos a cuatro años, no estamos delegando control, el control a la Contraloría General de la República, establece la Constitución, la ley que lo reglamenta, lo realiza la Auditoría General en todo el país, que constata, verifica cuál es la labor que ejerce la Contraloría

a nivel nacional y, reitero redondo, establece si están cumpliendo o no con su función.

A mí no me parece, desde el punto de vista personal, descabellado que sea el Congreso de la República quien elija el Auditor General de la Nación, previo concurso de méritos como se hace con el Contralor General, estamos, por el contrario, planteando que sea a través de la meritocracia que se defina quién es el mejor, hecho que no está sucediendo en la actualidad. Quería simplemente aclarar eso, porque no pueden salir después a decir que aquí estamos aumentando la burocracia de manera irresponsable, y seguro saldrán a decir algunos: ¡Qué Congresistas tan avispados, nombrando Auditor para que les nombren allá puestos y para que aumenten la planta de esa entidad! Muchas gracias, señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Aulo Polo Narváez:**

Gracias señor Presidente y eso que estamos discutiendo: la reforma a la justicia, y se oyen tantas cosas, y digo y esto se está televisando, y el pueblo de Colombia dice y eso es justicia y están reformando la justicia, un pueblo que clama justicia, un pueblo que está a la expectativa de que injustamente se lleva, le va a subir, se le va a incrementar, se le va el IVA a la papa, a la panela, al frijol, a la cebada; se hablan de mayoría de democracia y que las mayorías son la importantes, aquí todos somos ilegítimos.

El Presidente de la República ganó, el doctor Duque ganó las elecciones, pero con el 28.8% del electorado colombiano, en ningún momento ganó con las mayorías, este Congreso de la República apenas llegó casi al 28.4% en porcentaje de los 36 millones de los colombianos aptos para votar, así que no es cierto que aquí quienes gobiernen y este Congreso representa las mayorías del pueblo colombiano, las mayorías del pueblo colombiano no están reflejadas aquí, y frente a los descalificativos de orates, yo diría que dos clases de locos en el mundo, unos por apodos y otros psiquiátricos, de fortuna en Alianza Verde tenemos un gran psicólogo, que es el doctor Castro, así, siquiátra que hay, es el doctor Castro, que nos ha acompañado.

Pero, vuelvo para repetir lo mismo que dije al principio, no creo que sea prudente que este Congreso de la República, que elige Contralor, ahora vaya elegir Auditor, para que ellos a su vez ejerzan el control fiscal sobre el Congreso de la República, eso es entregar una ametralladora en manos a veces de irresponsables. Yo, señor Presidente, votaré negativamente este artículo puesto a la consideración. Muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Abraham Jiménez López:**

Gracias Presidente, este es un tema que en los últimos años se había venido tocando, de sí la

Auditoría General debe existir o no debe existir, ya está claro para todo el país que la Auditoría debe existir y debe existir de cuatro años, pero no podemos perder nosotros como Senado de la República el espíritu de la Constitución Política de este país, que son los pesos y contrapesos, y esto puede ser políticamente incorrecto, pero nosotros que elegimos el Contralor no debemos elegir a quien lo va auditar.

Si vamos a hacer eso, doctor Varón usted que es el ponente, hay que buscar dos medidas, que el Senado elija el Contralor y que la Cámara elija el Auditor, para que no sea el mismo cuerpo colegiado, o algo que han hecho otros países, y que Colombia tiene que perder el miedo, aquí estamos estrenando el Estatuto de la Oposición, hoy sabemos que somos parte del Gobierno, muchos, pero no sabemos el día de mañana; que la Contraloría la elija el partido mayoritario, y los de oposición Auditoría, es un debate que tenemos que empezar a dar en este país, para que hayan pesos y contrapesos, no le podemos tener miedo a eso, que la oposición elija el Contralor y el partido mayoritario elija el Auditor, es que este país, si quiere salir para adelante, las “ías” no pueden tener un mismo sello político.

Hay que poner los pesos y los contrapesos que buscó la Constitución de 1991, y se lo vamos a quitar a las Cortes pues que ese Congreso que no tiene un solo velo político, que no pertenece a un solo partido, se distribuyan esos dos cargos, para que existan desde el punto de vista legal, esos contrapesos.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mauricio Gómez Amín:**

Para que el Senador Araújo, mi gran amigo, no piense que es que estamos en paro legislativo, no, no dejó una constancia, de que el liberalismo se retira porque tenemos bancadas, con nuestro director único, para estudiar la ley de financiamiento que, en el punto del IVA, no vamos apoyar. Señor Presidente, muchas gracias.

**La Presidencia manifiesta:**

Con respeto y cariño para todos los partidos, no convoquen bancadas cuando hay plenaria, pero ustedes son autónomos. Senador Zabaraín.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Antonio Luis Zabaraín Guevara:**

Gracias señor Presidente, voy ser muy breve. Yo, una y mil veces prefiero ser una mala caricatura del Senador Roberto Gerlén, ser un excelso reptil, lagartosaurio. Muchas gracias señor Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Estamos en el artículo 7°. Se cierra la discusión. Una moción de orden Senador Lemos.



**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Felipe Lemos Uribe:**

Yo le pido el favor de que imparta esa Presidencia suya, usted tiene que exigirle a quienes le faltan aquí el respeto a los a compañeros, respeto, y aplicarle la Ley 5ª, no puede ser que uno tenga un trato a un compañero de esa manera, pídale al Secretario que lea los artículos de la Ley 5ª sobre el trato y la discusión que aquí se debe dar, y por favor aplíquela; porque usted no puede permitir que eso se siga dando, se le va salir de las manos, aquí cualquiera podrá decir algo, entonces, yo podré, también, salir a defenderme y tratar y señalarlo como si fuera el peor ser humano, eso no está bien en este Congreso de Colombia y sobre este Senado de la República.

**La Presidencia manifiesta:**

Que se salga, que salgo de la mano, no creo, señor Senador, porque ustedes, la gran mayoría son muy respetuosos y son de manera que no creo que esto se pueda salir de la mano, no por mí sino por ustedes. Señor Secretario, por favor leer el artículo 73 de la Ley 5ª.

**El Secretario informa:**

Dice, señor Presidente, honorables Senadores. El artículo 73 de la Ley Orgánica de Reglamento Interno, que corresponde al Capítulo 5 del régimen de las sesiones. Sección uno: Orden de las sesiones. Artículo 73. Sanciones por irrespeto. Al Congresista que faltare al respeto debido a la Corporación, o ultrajare de palabra a algunos de sus miembros, le será impuesta por el Presidente, según la gravedad de la falta, alguna de las sanciones siguientes:

1. Llamamiento al orden.
2. Declaración pública de haber faltado al orden y al respeto debidos.
3. Suspensión en el ejercicio de la palabra.
4. Suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión.
5. Suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un día y hasta por un mes, previo concepto favorable de la Mesa Directiva.

Ahí termina el artículo 73, Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Entonces, para una aclaración, después de leído el artículo. Senador Lemos, el Senador Zabaraín no mencionó a ningún Senador y yo como Presidente considero que aquí no hay ningún lagarto. Se cierra la discusión señor Secretario. Señor Secretario, abra el registro para votarlo.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 7º como viene en el informe de la Comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y cerrada su discusión pregunta:

¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 06

Por el No: 52

Total: 58 votos

**Votación nominal del artículo 7º presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

García Realpe Guillermo

Henríquez Pinedo Honorio Miguel

Jiménez López Carlos Abraham

Name Vásquez Iván Leonidas

Ramirez Cortés Ciro Alejandro

Varón Cotrino Germán.

**Votación nominal del artículo 7º presentado por la Comisión Accidental al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Agudelo García Ana Paola

Andrade de Osso Esperanza

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Avella Esquivel Aída Yolanda

Barreto Castillo Miguel Ángel

Blel Scaff Nadia Georgette

Bolívar Moreno Gustavo

Cabal Molina María Fernanda

Castañeda Gómez Ana María

Castellanos Ema Claudia

Castro Córdoba Juan Luis

Cepeda Sarabia Efraín José

Corrales Escobar Alejandro

Díaz Contreras Édgar de Jesús

Enríquez Maya Carlos Eduardo

Galvis Méndez Daira de Jesús  
 García Burgos Nora María  
 González Rodríguez Amanda Rocío  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guevara Villabón Carlos Eduardo  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Lara Restrepo Rodrigo  
 Lizarazo Cubillos Aydeé  
 Lobo Chinchilla Dídier  
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo  
 Lozano Correa Angélica Lisbeth  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Marulanda Gómez Luis Iván  
 Meisel Vergara Carlos Manuel  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Mockus Sivickas Aurelijus Rutenis Antanas  
 Ortega Narváez Temístocles  
 Ortiz Nova Sandra Liliana  
 Pacheco Cuello Eduardo Emilio  
 Palchucan Chingal Manuel Bitervo  
 Palacio Mizrahi Édgar Enrique  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Pérez Oyuela José Luis  
 Pérez Vásquez Nicolás  
 Polo Narváez José Aulo  
 Rodríguez González John Milton  
 Romero Soto Milla Patricia  
 Sanguino Páez Antonio Eresmid  
 Simanca Herrera Victoria Sandino  
 Suárez Vargas John Harold  
 Tamayo Pérez Jonatan  
 Trujillo González Carlos Andrés  
 Valencia González Santiago  
 Valencia Laserna Paloma Susana  
 Valencia Medina Feliciano  
 Velasco Ocampo Gabriel Jaime.  
 06.XI.2018.

En consecuencia, ha sido negado el artículo 7° como viene en el informe de la Comisión Accidental del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.

**APROBADO**

Artículo 7°. El Artículo 274 de la Constitución Política quedará así: -7 NOV 2018

**Artículo 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para un período institucional de cuatro años por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el Artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

El Presidente de la Corporación honorable Senador Ernesto Macías Tovar interviene.

Continuamos, señor coordinadores de ponentes, para si quiere la plenaria reabrir el artículo 6° como se ha propuesto. Señores Senadores, vamos a votar si la plenaria quiere reabrir el artículo 6°. Señor Secretario, por favor abra el registro para votar si se reabre o no el artículo 6°, se quiere reabrir el artículo se vota sí, está abierto el registro para votar.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del artículo 6° del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado y cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia suspende la votación de la reapertura del artículo 6° del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado.

En el transcurso de la sesión los honorables Senadores Richard Aguilar Villa, Arturo Char Chaljub, Iván Cepeda Castro, Fernando Nicolás Araújo Rumié y Milla Patricia Romero Soto, radican por Secretaría las siguientes constancias para su respectiva publicación.

**CONSTANCIA**

Dejo como constancia en la sesión plenaria de hoy 6 de noviembre de 2018 de mi retiro en la discusión y aprobación del Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 acumulado 17 y 22 de 2018 "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", por tener impedimento aprobado por el pleno del Senado de la República.

  
**RICHARD AGUILAR VILLA**  
 Senador de la República

**NEGADO**  
 -6 NOV 2018

  
 -6 NOV 2018



Noviembre 6 de 2018

**CONSTANCIA**

Por medio de la presente dejo constancia de que me retiro del recinto luego de registrarme, teniendo en cuenta de que me fue negado mi impedimento, me retiro en mi decisión de no votar el Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, acumulado Acto Legislativo número 17 y 22 de 2018 Senado: "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones".

*[Handwritten signature]*  
**ARTURO CHAR CHALJUB**  
 Senador de la Republica

*[Stamp]*  
 6 NOV 2018



Bogotá, D.C. 6 de noviembre de 2018

Senador  
**Ernesto Macías Tovar**  
 Presidente  
 Senador  
**Eduardo Enrique Pulgar Daza**  
 Primer Vicepresidente  
 Senadora  
**Angélica Lisbeth Lozano Correa**  
 Segunda Vicepresidenta  
 Señor  
**Gregorio Eljach Pacheco**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Ciudad

Cordial saludo

Por medio del presente escrito me permito dejar constancia para los fines pertinentes de mi retiro del recinto de sesiones de la Plenaria del Senado de la República, el día de hoy 6 de noviembre de 2018, en razón a que radiqué impedimento para no participar de la discusión y votación del Proyecto de Acto Legislativo No. 21 de 2018 Senado, acumulado al Proyecto de Acto Legislativo No. 17 y No. 22 de 2018 Senado: "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", el cual me fue aprobado.

Agradezco la atención y comprensión al respecto.

Atentamente,

*[Handwritten signature]*

**Iván Cepeda Castro.**  
 Senador de la República por el PDA.

*[Stamp]*  
 6 NOV 2018



**CONSTANCIA**

**Constancia sobre inseguridad producto de la herencia del Gobierno Santos**

Durante la semana anterior, se registraron los siguientes hechos de alteración al orden público:

- Van 4 semanas sin saber nada del paradero de William Eduardo Vargas, oriundo del Distrito de Mompos, quien tiene una discapacidad cognitiva.
- Sigue desaparecido el menor Alberto Cardona desde el 20 de septiembre, caso que relacionaron con el secuestro de la empresaria bananera Melisa Martínez.
- Dos soldados profesionales fueron víctimas mortales de ataque de las disidencias del frente 40 de las Farc en el municipio de La Macarena, Meta. Tres heridos.
- Una niña de 11 años y un niño de 6 años, fueron asesinados con arma blanca en el municipio de Vegachí, en el nordeste antioqueño.
- Balacera a la salida del Túnel Mundialista en Cali dejó una víctima.
- Disputa por predio dejó seis heridos en Cauca.
- El cuerpo del cirujano Álvaro Cano Restrepo fue encontrado en Amalfi (Nordeste antioqueño). El médico estaba desaparecido desde el 10 de octubre.
- Las aulas de siete sedes académicas de municipios de San Calixto y Hacarí (Norte de Santander) decretaron cese de actividades la semana pasada debido a los enfrentamientos que mantienen la guerrilla del Eln y Los Pelusos en el Catatumbo. La medida afectó a 243 niños.
- 20 venezolanos encerrados en una casa, eran explotados sexualmente por una red de trata de personas en Barranquilla.
- Hallaron los cuerpos sin vida de dos jóvenes en Teorama, Norte de Santander.
- Disidencias de las Farc, el Eln y narcos mexicanos estarían detrás de la movilización de una turba de unas 500 personas que el viernes retuvieron por varias horas a 60 soldados y funcionarios del CTI que realizaban un operativo contra un cristalizadero de droga en Argelia, Cauca.
- A balazos mataron a un motociclista en el barrio Junin en Cartagena.
- Una red de derechos humanos denunció el secuestro de la líderesa María Caicedo en zona rural del municipio de Argelia, Cauca el pasado sábado.
- Asesinaron a mototaxista en el municipio de Barrancas, al sur de La Guajira.
- Asociaciones de campesinos fuertes combates en zona rural de Puerto Libertador, Córdoba, entre disidencias de las Farc e integrantes del 'clan del Golfo'.
- Un muerto, dos heridos y dos casas quemadas deja riña en Ricaurte, en el barrio Olaya Herrera en Cartagena

El Gobierno Duque avanza en recuperar el terreno perdido frente a la inseguridad que vive el país en los últimos ocho años. Prueba de esto han sido los golpes a los criminales que se han dado en los últimos días como:

- Las capturas del jefe de las disidencias del frente 15 quien lideraba el negocio del narcotráfico Putumayo, Caquetá y Huila y la de alias 'Chamizo', cabecilla de las redes de apoyo del frente primero residual de las Farc en Guaviare.
- Cinco miembros de la estructura criminal del 'Clan del Golfo' fueron abatidos.
- El golpe a la banda "El Guajiro" en Yumbo que dejó 35 detenidos.
- La desarticulación de la estructura de Los Pelusos en el suroccidente del país y la de una red de extorsión que delinquía en el Meta. 12 delincuentes capturados.
- Tres operativos realizados en Medellín que dejaron 59 capturas en el marco del plan de choque de la presidencia. El que la hace la paga.

Gracias Señor Presidente.

*[Handwritten signature]*  
**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMÍE**  
 Honorable Senador  
 Centro Democrático

*[Stamp]*  
 6 NOV 2018



**CONSTANCIA**  
 Noviembre de 2018

Dejo constancia de la complicada situación de desplazamiento forzado que está ocurriendo en el departamento de Norte de Santander, más específicamente en zonas aledañas al municipio de Hacarí, esto debido a los repetitivos enfrentamientos entre la guerrilla del ELN y del EPL por el control de los cultivos de coca en el territorio.

Los desplazamientos iniciaron desde el pasado viernes 2 de noviembre y, al día de hoy, ya van alrededor de 900 personas afectadas, 400 de estos menores de edad, además de mujeres y adultos mayores.

Exigimos a estas guerrillas respeto por los derechos de nuestros niños, quienes no pueden acceder a clases en sus instituciones educativas por los enfrentamientos constantes en el Catatumbo; esto se ha convertido en una situación permanente y muy preocupante para nuestro departamento. La población del Catatumbo reclama y merece vivir en paz y no en guerra.

Los afectados están siendo atendidos y ubicados temporalmente en las antiguas instalaciones del colegio San Miguel, casco urbano de Hacarí, y en varios albergues que ha dispuesto la administración local. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes. Por tanto hacemos un llamado al Gobierno Nacional, al Presidente Duque, para que no solo haga presencia la Fuerza Pública, indispensable para mitigar la situación, sino también que de manera urgente se brinde atención integral y médica para los enfermos, niños, mujeres embarazadas y adultos mayores.

*[Handwritten signature]*  
**MILLA PATRICIA ROMERO SOTO**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

*[Stamp]*  
 6 NOV 2018

**VI**

**Negocios sustanciados por la Presidencia**

Por Secretaría fueron radicados los siguientes documentos para que sean publicados en la presente acta.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, 31 de octubre de 2018  
80013-2018-491  
EE2018132546

**Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Bogotá, D. C.

Asunto: Senado Invitación Eljach Política Rest Tierras y Medio Ambiente\_ER110535\_2018\_491

Respetado doctor Eljach:

Ateniamente me dirijo a Usted para remitirle Oficio 2018EE0132546 de la Unidad Delegada para el Posconflicto, como respuesta al cuestionario de la Proposición 66 de 2018, sobre el tema "Política Pública para el acceso y la restitución de Tierras y el cuidado del Medio Ambiente".

Se anexan siete (7) folios y un CD con los siguientes informes:

- Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y restitución de Tierras"
- Informe de seguimiento y monitoreo al Decreto Ley 4633 para Víctimas de Comunidades Indígenas
- Informe de seguimiento y monitoreo al Decreto Ley 4633 para Víctimas de Comunidades Negras y Afrocolombianas
- Seguimiento Auto 509 de 2018

Cordial saludo,

**ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO**  
Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

*Recibido en el Of. de la Unidad Delegada para el Posconflicto el 1-11-18 a las 11:00*  
**03970**

*Recibido en el Of. de la Unidad Delegada para el Posconflicto el 06-03-2019 a las 12:30 p.m.*

Adjunto: Documentos de Origen Posconflicto- Senado 322- Invitaciones  
Luz Marina Valencia Cardona - Profesional

**Pregunta 1.**

**Sírvase informar el estado actual de la política pública de restitución de tierras. Favor entregar un informe detallado<sup>1</sup>**

**1. Frente a la política pública de Restitución de tierras – Casos individuales**

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSMLV, de la cual es parte integrante la Contraloría General de la República-CGR, presentó un informe en el cual se realizó un balance sobre el cumplimiento de los indicadores de la política de restitución de tierras propuestos por el gobierno en el PND. Algunas de las conclusiones principales se destacan a continuación:

Con corte a 31 de marzo de 2018, se había presentado ante la UAGERTD un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras, de las cuales 21.914 fueron inscritas en el RTDAF, 15.077 casos se radicaron ante los Jueces y fueron fallados 6.961 quedando un cúmulo de 8.116 represadas en sede judicial (54%).

Frente a los indicadores propuestos en el PND: i) familias con orden judicial de restitución de tierras, como meta intermedia y, ii) solicitudes de restitución en trámite administrativo inscritas, como producto necesario para lograr la realización de la meta propuesta, la CSMLV estableció en relación con el primero y de acuerdo con la información entregada por la UAGERTD con corte al 31 de marzo de 2018 se había restituido predios a alrededor de 10.305 familias desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011, por lo que el avance del cumplimiento de la meta alcanzaría el 69%<sup>2</sup>, mostrando un cumplimiento parcial de la meta establecida.

Se resalta la dificultad en la medición de este indicador por parte de la CSMLV en la medida en que el Consejo Superior de la Judicatura – CSJ no cuenta con la información sobre familias con orden judicial de restitución de tierras lo que resulta insuficiente para establecer con precisión el nivel su cumplimiento, por lo que la fuente de información utilizada por la CSMLV fue la reportada por la UAGERTD, de ahí que haya recomendado a la Rama Judicial contar con una base de datos que permita dar cuenta de las cifras reales sobre el número de familias restituidas, número de predios y hectáreas restituidas.

<sup>1</sup> Esta respuesta se basa en el Quinto Informe de la CSMLV y en el informe presentado por la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en el numeral segundo de la parte resolutoria del Auto 509 de 2018, donde se solicitó a la Contraloría General de la República, realizar un pronunciamiento sobre el contenido del Informe anual de Gobierno Nacional (páginas 32 a 35). Para un mayor detalle sobre su contenido se adjuntan los correspondientes informes.

<sup>2</sup> La línea base del indicador, con corte a diciembre de 2014, era de 2.868 familias restituidas y el Gobierno se fijó una meta para el cumplimiento de 15.000.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

801111  
Bogotá, D.C.

2018EE0132546

**Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Carrera 7 08-68  
Bogotá, D.C.

Ref. Respuesta cuestionario al Contralor General de la Republica

Respetado doctor Eljach:

El Contralor General de la Republica, de acuerdo a sus competencias establecidas en la Constitución Política de Colombia artículos 267 y 268, en la Ley 42 de 1993, de Control Fiscal, en el Decreto 888 de mayo de 2017, y demás normas concordantes; se permite dar respuesta al cuestionario aprobado en sesión plenaria del Honorable del Senado de la Republica, de acuerdo a la proposición No 66, presentada por el Senador Gustavo Bolívar Moreno, anotando que la respuesta a las cinco (5) preguntas formuladas, son el resultado del cumplimiento de la misión Institucional de la Contraloría General de la Republica, en cuanto al Control fiscal Micro, Control Fiscal Macro, y como miembro de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras" y a la comisión de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley 4633, 4634, y 4635.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS GUALDRON ALBA**  
Jefe de la Unidad Delegada para Posconflicto  
Contraloría General de la República

Anexos:

- Oficio respuesta a las cinco (5) preguntas
- Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y restitución de Tierras"
- Informe de seguimiento y monitoreo al Decreto Ley 4633 para Víctimas de comunidades indígenas
- Informe de seguimiento y monitoreo al Decreto Ley 4635, para Víctimas de comunidades negras y Afrocolombianas.
- Seguimiento Auto 509 de 2018.

Por su parte, Gobierno nacional realizó una medición del Indicador de Goce Efectivo de Derechos, "solicitudes resueltas en etapa administrativa sobre el número de solicitudes que ingresaron al sistema judicial" con corte 31 de diciembre de 2017 estableciendo que, de las 10.307 solicitudes ingresadas a los despachos judiciales, salieron del despacho 8.968 solicitudes, es decir, el 87%. Cabe señalar que a la CSMLV le fueron reportadas con corte a 31 de marzo de 2018, 6.961 reclamaciones con sentencia judicial, es decir el 46% de las que fueron presentadas ante los Jueces (15.077). Adicionalmente, la CGR revisó los registros administrativos de la UAGERTD, encontrando que con corte 31 de diciembre de 2017 se habían presentado 14.071 demandas judiciales.

Estas diferencias preocupan, pues si bien las cifras presentadas por el Gobierno provienen de una fuente de información distinta, no resulta razonable que exista una diferencia sobre las solicitudes ingresadas a la fase judicial de cerca de 5000. Estas diferencias en los reportes conllevan a medidas de política diferentes que pueden resultar negativas para el proceso de restitución de tierras.

Por su parte, y respecto del indicador "solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa" la UAGERTD reportó a la CSMLV que 59.085 solicitudes con trámite administrativo se encontraban finalizadas, cifra que corresponde al 126% de cumplimiento aplicando el indicador de capacidad<sup>3</sup>.

Si bien, la medición de este indicador presenta un resultado positivo y se resalta el incremento en la microfocalización de zonas en el país, la CGR ha manifestado su preocupación, frente al 47% de las solicitudes que se encuentran en fase administrativa sin resolver, particularmente frente a aquellas que se encuentran en zonas aun sin microfocalizar, que ascienden a un 38%.

La CGR es consciente de las dificultades existentes para llevar a cabo la microfocalización en áreas de "alta complejidad" en términos de seguridad, en la medida en que la variable seguridad puede retrasar o detener el inicio del proceso de restitución en algunas zonas del país, se insiste en la necesidad de definir acciones de política por parte del Gobierno nacional frente a aquellas solicitudes que potencialmente no puedan ser atendidas al año 2021. En la medida que no se establezca un término y condiciones precisas (en el término de vigencia de la ley) para dar respuesta a dichos requerimientos, se hace nugatoria la expectativa de la restitución efectiva y de acceso la oferta institucional con enfoque transformador que el proceso de restitución de tierras promete.

<sup>3</sup> La línea base a diciembre de 2014 era de 14.948 solicitudes y la meta establecida a 2018 es de 80.000.

Cabe resaltar que La CGR, en el marco de la CSMLV realizó un análisis presupuestal sobre los recursos asignados a la política pública de víctimas para el periodo 2014 a 2018 en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. De especifica la CGR evidenció que el Gobierno Nacional durante la vigencia de la ley ha asignado recursos crecientes por vigencia que superan lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, pese a las restricciones macroeconómicas del país.

Específicamente para el periodo de análisis, la CGR estimó una inversión de \$ 61,2 billones, cifras anuales cercanas a las presentadas por el Gobierno Nacional en su informe. Para las vigencias 2017 y 2018, la asignación de recursos fue superior a \$ 13,5 billones.

Realizado el análisis por fuentes de financiación, se evidenció que no existe esfuerzo fiscal adicional sino una destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, principalmente dedicados a Salud y Educación, que alcanzan en promedio entre 2014 a 2018, el 56% del total asignado a la política y que tienen destinación a la atención de la totalidad de la población colombiana, situación sobre la cual, la GMSLV ha insistido en sus informes anteriores.

La clasificación de la política desagregada por derechos presenta complejidades, ya que, en el informe realizado por la GMSLV, fue necesario recurrir a diferentes fuentes de información nacionales para obtener los datos de funcionamiento, inversión y costos institucionales.

En todo caso, se reconoce que el Gobierno Nacional ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas. No obstante, estos requieren implementar mejoras en el clasificador transversal, por cuanto se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a esta política; no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para la política pública de víctimas" y los de la "política pública de desplazados". Igualmente se evidenció que las entidades no clasifican los recursos asignados según los componentes y medidas en congruencia con los respectivos objetivos formulados en cada uno de los proyectos de inversión.

Ahora bien, la CGR realizó un ejercicio específico de revisión y reclasificación de los proyectos de inversión. Al respecto se encontró que los proyectos de inversión marcados con la política transversal de víctimas al cierre de 2017 fueron 116 y presentan una ejecución por compromisos del 95%. De estos proyectos, 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima, y 17 son enfocados a fortalecimiento institucional de entidades SNARIV. Por número de proyectos dirigidos con exclusividad a

población víctima, se destacan los que se encuentran a cargo de la UARIV (12)<sup>4</sup>, el Centro de Memoria Histórica, el Departamento para la Prosperidad Social, y la Defensoría del Pueblo, que cuentan con 6 proyectos respectivamente.

Para el caso de la medida de "Acceso y restitución de tierras", se revisó la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión del presupuesto general de la nación en el rubro de inversión, bajo el uso del marcador presupuestal "desplazados" y "víctimas", frente a ello el ejercicio desarrollado identificó 6 proyectos de inversión asociados al tema de acceso y restitución de tierras, con una programación inicial y ejecución como se detalla:

**Tabla No.1: Valor de los Proyectos de Inversión Política Pública de Víctimas en Adquisición, Adjudicación y restitución de tierras - Vigencia 2017**

| Proyecto de inversión asociado a Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras   | Vigencia Víctimas  | Compromisos Víctimas | % de recursos comprometidos/vigente | Obligaciones Víctimas | % de recursos obligados/comprometidos | Pagos Víctimas     |
|---|--------------------|----------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Agencia Nacional de Tierras   | \$ 72.400.041.544  | \$ 71.326.262.773    | 98%                                 | \$ 62.776.990.423     | 87%                                   | \$ 40.028.889.876  |
| Formación plana de ordenamiento social de la propiedad rural - nacional   | \$ -               | \$ -                 | 0%                                  | \$ -                  | 0%                                    | \$ -               |
| Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional                            | \$ 23.075.613.320  | \$ 22.895.000.219    | 99%                                 | \$ 20.990.576.145     | 92%                                   | \$ 15.511.089.713  |
| Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional  | \$ 26.303.919.510  | \$ 24.800.118.798    | 94%                                 | \$ 21.552.224.919     | 82%                                   | \$ 20.400.757.185  |
| Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional     | \$ 14.020.440.554  | \$ 13.651.203.769    | 97%                                 | \$ 9.732.125.867      | 70%                                   | \$ 4.946.760.975   |
| Suplementario de registros e instrumentos públicos  | \$ 7.581.500.000   | \$ 7.581.500.000     | 100%                                | \$ 43.287.012         | 2%                                    | \$ 34.655.817      |
| Protección, restitución y formalización de los bienes inmuebles abandonados y despojados a causa de la violencia a nivel nacional | \$ 2.581.500.000   | \$ 2.581.500.000     | 100%                                | \$ 43.287.012         | 2%                                    | \$ 34.655.817      |
| Unidad de restitución de Tierras Despojadas   | \$ 121.229.228.722 | \$ 113.540.274.700   | 93%                                 | \$ 113.515.262.508    | 100%                                  | \$ 112.067.122.014 |
| Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios rurales              | \$ 129.229.228.722 | \$ 113.540.274.700   | 88%                                 | \$ 113.515.262.508    | 100%                                  | \$ 112.067.122.014 |
| Total general   | \$ 206.226.765.806 | \$ 187.458.127.479   | 91%                                 | \$ 175.853.486.622    | 85%                                   | \$ 124.100.664.700 |

Fuentes: \*Base de Datos SIIF Nación (2014 -2018). \*\* Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Cálculos CGR.

<sup>4</sup> Esta Unidad además cuenta con 4 proyectos de fortalecimiento institucional que redundan en beneficio de la población víctima.

De lo anterior, se resalta el no reporte de recursos en el proyecto de *Formulación Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - Nacional*, ejecutado por la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Además se destaca, la baja ejecución del proyecto de la ANT para comunidades negras titulado *"Implementación del Programa de Legalización de Tierras Y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras a Nivel Nacional"*, lo anterior preocupa a esta órgano de control dado el estado de retraso de la atención a solicitudes de formalización de territorios colectivos para comunidades negras, situación coincidente con el estado actual de los decretos Leyes para comunidades étnicas, tal como se expresó en los informes de seguimiento emitidos para este efecto.

De otro lado, llama la atención, la baja ejecución reportada por la SNR en el proyecto *"Protección, Restitución Y Formalización de los Bienes Inmuebles Abandonados Y Despojados a Causa De La Violencia - nivel nacional."* presenta una obligación del 2%.

De manera general, en la medida **Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras**, se resalta una apropiación de 204.210 millones de pesos, con una obligación del 94% sobre lo comprometido.

Finalmente, la CGR consiente del momento de implementación de la Ley 1448 de 2011, hace un llamado frente al financiamiento de la misma. La CGR estimó el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con lo establecido en la norma, encontrando que los recursos requeridos para ejecutar la política pública para la totalidad de la población víctima, para los años 2018-2021, requerirían aproximadamente \$ 129.29 billones de pesos, valor superior al estimado hasta el momento por el Gobierno Nacional en \$28.4 billones de pesos.

De tal manera que el esfuerzo presupuestal requerido de 2019 a 2021, es del orden de \$ 39,04 billones por año, por lo que el plazo de ejecución actual de la ley y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$ 13,5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se necesitarían cerca de 10 años adicionales. Por lo que se recomendó en dicho informe al Gobierno Nacional evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, con base en el histórico promedio de recursos asignados y las víctimas que efectivamente se han atendido.

De igual forma, la CGR en el marco de V Informe de Seguimiento a la Ley recomendó realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados a cada medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados para garantizar una

mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Determinación de las fuentes de recursos para el financiamiento de la ley. En dichos cálculos, es necesario analizar las medidas requieren de erogación presupuestal directa y cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley; así como, considerar el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre de la reparación en congruencia con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

**2. Frente a la política pública de Restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas e indígenas tierras**

En el marco de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, se destacan las conclusiones de los Informes presentados al Congreso de la República el día 17 de agosto. A continuación, se presentan las principales conclusiones:

**2.1. Pueblos indígenas:**





- Existen en proceso de restitución 222 casos indígenas identificados por la URT. A corte 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 27 demandas para proteger los derechos territoriales de comunidades indígenas. El proceso más antiguo corresponde al Resguardo Sicuani de Caño Ovejías, con 60 meses de trámite judicial.
- A más de siete años de implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, los pueblos indígenas han obtenido 11 sentencias de restitución de derechos territoriales. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos es de 22 meses. El proceso que más ha tardado en resolverse ha sido el del Resguardo Tule de Arquía, tardando un total de 31 meses.

**2.2. Comunidades negras, afrocolombianas, palanqueras y raizales:**

Existen en el proceso de restitución 60 casos de comunidades negras o afrocolombianas identificados por la URT. A corte 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 10 demandas para proteger los derechos territoriales de dicha población a más de siete años de implementación del Decretos Ley 4635, las comunidades negras o afrocolombianas han obtenido 2 sentencias de restitución de derechos territoriales. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos ha sido de 22 meses.

En ambos casos, se pudo determinar que ha sido de reconocido consenso por parte de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras que la dilación

|   |  |
|---|--|
| <p>injustificada y la falta de ampliación, saneamiento y formalización del territorio han permitido la materialización de las afectaciones territoriales de despojo, abandono y confinamiento.</p> <p>Así mismo, que las actividades económicas lícitas o ilícitas, con especial relevancia en la exploración y explotación minera, cultivos y actividades vinculadas al narcotráfico y las fumigaciones de cultivos con glifosato, han sido reconocidas en los fallos de restitución de derechos territoriales como afectaciones a los derechos de las comunidades, no solo por los impactos negativos que tienen sobre el territorio, sino adicionalmente, cuando se realizan de manera inconsulta o sin el consentimiento libre e informado de las comunidades.</p> <p><b>Pregunta 2.</b></p> <p><b>Sírvase informar el estado actual del acceso a tierra para población desplazada<sup>2</sup></b></p> <p>En este aparte la Contraloría General de la República, refiere las principales conclusiones resultantes del estudio "evaluación de la política pública de tierras. Acceso, distribución y formalización", si bien, este estudio no se realiza de manera específica para la población desplazada, presenta una gran utilidad en la medida en que refleja el estado de la política de acceso para la población rural, de la cual en gran proporción, hace parte la población desplazada.</p> <p>La evaluación se concentró en leer los resultados de la política de tierras desde una perspectiva de la programación del gasto y su planeación, a partir de los diferentes sistemas de información<sup>3</sup> para los años 2003-2016<sup>4</sup>, partiendo de la base de que la política general de tierras ha sido orientada a la solución de problemas específicos de acceso y distribución de tierras, el reconocimiento de las ocupaciones de los baldíos nacionales, la dotación de tierras a comunidades étnicas y la formalización de la propiedad privada, por lo cual la evaluación se focalizó en estos programas.</p> <p>A continuación, se presentan los principales resultados de la evaluación partir de los programas mencionados.</p> <p><b>1. Adjudicación del FNA y el subsidio Integral de Tierras:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los resultados alcanzados a partir de la adjudicación de tierras por parte del</li> </ul> <p><small><sup>2</sup> Esta respuesta se basa en el documento una mirada a las políticas públicas, Colombia 2014-2016, Capítulo II, "evaluación de la política pública de tierras. Acceso, distribución y formalización" (Ver páginas 72 a 89). Para un mayor detalle sobre su contenido se adjuntan la correspondiente publicación.</small></p> <p><small><sup>3</sup> Sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), e información de las entidades responsables de llevar a cabo los programas de tierras.</small></p> <p><small><sup>4</sup> Aunque la evaluación comprende el periodo de 2002 a 2016, para su análisis estos se ajustaron a los planes plurianuales de inversiones, que comenzaron al año siguiente del inicio de cada nuevo gobierno.</small></p> | <p>FNA y del subsidio de tierras no inciden de forma significativa en la solución de los problemas relacionados con la pobreza rural. Sus aportes en mejorar la distribución de la tierra o disminuir la concentración de esta resultaron marginales, toda vez que en los cuatro periodos de gobierno analizados la adjudicación de tierras (FNA y subsidios) benefició tan solo al 3,8% de las 800.000 familias sin tierra, que representan el 5,2% de los 5,6 millones de hectáreas requeridas para solucionar el problema.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En las condiciones actuales, dotar de tierras —mediante subsidio— a toda la población sin tierra y sin recursos para adquirirla le tomaría al país más de siete siglos, por lo cual se infiere que los intentos por desarrollar una política de acceso a tierras solo han logrado mitigar el problema y no se apunta a su solución.</li> <li>El subsidio de tierras es el instrumento de la política de tierras de mayor ejecución presupuestal, pues en el periodo analizado ejecuto \$891.537 millones (pesos de 2017); sin embargo, esos recursos resultaron insuficientes para atender las necesidades de tierras de la población rural sin estas.</li> </ul> <p><b>2. En lo relativo a la administración de los baldíos de la nación, en particular sobre la titulación de tierras:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La titulación de baldíos corresponde a una actividad de la política de tierras que ha tenido mayor continuidad en el tiempo, con independencia de los cambios de gobierno; sin embargo, los cambios institucionales y las deficiencias de la información (base de datos del Incoder 2002-2016 e información DNP) relacionada con la titulación de las tierras de la nación impiden medir o establecer realmente los avances de dicha política.</li> <li>El presupuesto asignado por el Congreso y el Gobierno nacional a la titulación de baldíos durante el periodo 2003-2017 muestra fluctuaciones anuales, aunque con clara tendencia creciente; los recursos para la titulación ascendieron de \$3.018 millones en 2002 a \$22.101 millones en 2017 (pesos constantes de este año) (se amplificaron 7,3 veces).</li> <li>El cumplimiento de las metas reportado por el Gobierno es inconsistente, por cuanto el total nacional de familias beneficiadas en el periodo 2009-2014 representó el 64%. El promedio nacional oculta grandes diferencias regionales, ya que mientras en el sur del país (Nariño, Cauca, Putumayo y Atlántico) aparecen cumplimientos superiores al 100%, en los más rezagados (Antioquia, Vichada, Quindío y Casanare) son inferiores al 30%.</li> <li>A partir de la evaluación realizada por el DNP (DNP-Sinergia, 2016) al instrumento de titulación de baldíos de la nación, hay evidencia para concluir que</li> </ul>   |
| <p>la intervención del Estado mediante la titulación de las tierras ocupadas por campesinos o colonos sin tierra presenta fallas en su aplicación y no ha logrado los efectos esperados en mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria ni en la planificación y el ordenamiento ambiental productivo y social de la propiedad.</p> <p><b>3. Tierras y territorios para las comunidades étnicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existen restricciones relacionadas con la identificación, cuantificación y caracterización de las tierras asignadas y las disponibles, al igual que con la ausencia de información unificada sobre la población objetivo, su ubicación geográfica, especificidades y necesidades.</li> <li>La inclusión de los programas de tierra para las comunidades étnicas como parte de la política de tierras plantea problemas de coherencia en dos ámbitos: 1) entre la concepción étnica de la tierra y los territorios y el objetivo de esta, porque la tierra se concibe como factor productivo en una visión estrecha y no coherente con la cosmovisión de los pueblos indígenas y las comunidades negras, para quienes es una propiedad colectiva y un lugar de prácticas económicas, culturales, religiosas y sociales; 2) entre la redefinición de la población objetivo, por su carácter de víctima del conflicto armado interno, y el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), reorientación que convierte a los programas en medidas de reparación de las víctimas y los enfoca en resolver solo una de las causas del problema.</li> <li>Existencia de conflictos como la superposición con las áreas protegidas, el traslape con la titulación minera y la presencia de cultivos ilícitos en los territorios étnicos, que los programas no contemplan y dejan a la deriva, y que además cuestionan la pertinencia de los objetivos definidos.</li> <li>Los pueblos indígenas tienen titulados 32,5 millones de hectáreas y las comunidades negras 5,8 millones de hectáreas, que equivalen al 33,6% del área continental del país. En bosques naturales los dos grupos étnicos tienen 36,2 millones de hectáreas, esto es, el 90,8% del área en que habitan; por tanto, las comunidades indígenas disponen para uso agropecuario solo de 1,7 millones de hectáreas y las comunidades negras de 966.000 hectáreas.</li> </ul> <p><b>4. Formalización de la propiedad privada<sup>5</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los avances en este propósito se limitan a proyectos pilotos. Al momento de esta evaluación (agosto 22 de 2017) se desconocen las estrategias del Gobierno para</li> </ul> <p><small><sup>5</sup> El millón implementado "Programa de Formalización de la Propiedad" pretende: "Reducir la informalidad en la tenencia de la tierra de la población rural, con el fin de facilitar el acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados, y a la seguridad jurídica" (Banco de Proyectos de Inversión Nacional, 2011).</small></p>   | <p>masificar el programa en todo el territorio nacional. El proyecto de formalización ha realizado estudios y seguimiento a 56.277 predios, logrando sacar de la informalidad a 4.134 de ellos, que ya tienen títulos de propiedad. El programa se ha concentrado en los departamentos de Cauca y Boyacá, con más del 50% de los usuarios, pero si se incluyen Huila y Antioquia llegan al 70%, quedando los otros 14 departamentos con una participación cercana o inferior al 5%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El proyecto muestra las dificultades que enfrentaría la formalización a gran escala en el país, no solo por la demora en la atención y los trámites, sino también por las dificultades de acceso a las regiones, la violencia aun presente en muchas de ellas y las restricciones presupuestales del sector.</li> </ul> <p><b>Pregunta 3.</b></p> <p><b>Sírvase informar cuántas y qué porcentaje de ordenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras han sido cumplidas<sup>6</sup></b></p> <p>La Contraloría General de la República —CGR realizó un balance del cumplimiento de las ordenes proferidas en las sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas e indígenas expedidas a corte 31 diciembre de 2017, pero frente al cumplimiento de las ordenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras en casos individuales, no se han realizado estudios recientes, siendo el último estudio de 2015.</p> <p>Frente al estudio realizado para la restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas e indígenas, es importante señalar que desde la expedición de los Decretos Leyes a cierre de 2017 se emitieron 10 sentencias de restitución étnica, el 80% de las mismas han tenido como beneficiarios a pueblos indígenas.</p> <p>Dichas sentencias suman cerca de 160 ordenes para 36 entidades de orden nacional y territorial, en su mayoría son interinstitucionales y con implicaciones para los diferentes niveles de gobierno. En general respecto a las sentencias tanto para comunidades indígenas como afrocolombianas, se concluyó que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existe un bajo nivel de cumplimiento de las sentencias emitidas, como producto de obstáculos como: escases de recursos financieros para llevar a cabo las acciones requeridas, falta de coordinación interinstitucional, ausencia de concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, persistencia de situaciones de riesgo en los territorios. A la fecha, ninguna de las sentencias ha sido completamente cumplida.</li> </ul> <p><small><sup>6</sup> Para un mayor detalle sobre el efectivo cumplimiento de las sentencias, se recomienda leer: "Informe de Seguimiento y Monitoreo de la implementación del Decreto 4633 para pueblos indígenas víctimas del conflicto" (Ver páginas 60 a 88); 5.1.3. Etapa Posterior del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.</small></p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>▪ Se pudo identificar que, cuando las órdenes emitidas por los jueces son complejas, suelen superar el ámbito de competencia de una sola entidad. No obstante, los procesos en etapa posfallo han demostrado que cada institución crea su propia metodología y plan de acción de manera independiente y desarticulada, por lo que el cumplimiento de las órdenes se torna parcial e insuficiente.</p> <p>▪ La mayor parte de los recursos reportados por las entidades para el cumplimiento de las sentencias de restitución están asociados a actividades de gestión como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades, desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias.</p> <p>En el caso de las sentencias de restitución de las comunidades negras y afrocolombianas, las siguientes son las principales conclusiones:</p> <p>▪ Según lo informado por las entidades, en el marco de las órdenes dirigidas a la protección de los derechos territoriales de las comunidades negras o afrocolombianas se ha incurrido en costos aproximados de \$1.799 millones del Presupuesto General de la Nación, la mayoría de estos recursos (89%) a través del presupuesto de inversión de las entidades concernidas.</p> <p>▪ Se destaca que \$676,4 millones (38%) se asignaron para el proceso y/o cumplimiento de órdenes dirigidas a la reparación integral de estas comunidades.</p> <p>En el caso de las sentencias de restitución de los pueblos indígenas, las siguientes son las principales conclusiones:</p> <p>▪ Desde la emisión de la primera sentencia de restitución de derechos territoriales para indígenas en 2014, las entidades compelidas en las órdenes han incurrido en costos por un valor aproximado de \$ 3.681 millones<sup>138</sup> del PGN; la mayoría de estos recursos (89%) a través del presupuesto de inversión. Se destaca que \$ 2.717 millones (83%) se incurrieron para el proceso y/o cumplimiento de órdenes dirigidas a la reparación integral de estas comunidades.</p> <p><b>Pregunta 4</b></p> <p><i>Sírvase informar qué porcentaje de viabilidad económica de los proyectos productivos que se implementan con algunas de las víctimas que retornan a sus territorios es viable.</i></p> <p>Al respecto, La Contraloría General de la República viene advirtiendo desde el 2015 sobre falencias de los proyectos productivos, en cuanto a que se debería revisar la viabilidad económica de los proyectos que se implementan con algunas de las víctimas que retornan. Así mismo, evidenció que a pesar de los esfuerzos de la</p> | <p>Unidad de Restitución de Tierras, "se requiere una mayor precisión técnica a la hora de establecer la viabilidad financiera de los proyectos productivos para garantizar así, su sostenibilidad; se deben tener en cuenta características particulares, como el ciclo productivo, que influyen en la vida útil de los proyectos y flujos (ingresos y egresos) y variables financieras reales y consistentes"</p> <p><b>Pregunta 5</b></p> <p><i>Favor informar si los predios entregados por Compensación, en el marco de la restitución de tierras, son proporcionales a los de la solicitud de restitución.</i></p> <p>Dentro de los análisis históricos realizados por la Contraloría General referentes a solicitud de Restitución de Tierras versus compensación, al respecto, ha advertido sobre presuntas irregularidades que apuntan a que se estarían entregando en compensación predios que podrían no ser proporcionales a los de la solicitud de restitución.</p> <p><b>Nota: Anexo CD que contiene Informes (28.6 MB)</b></p>   |
| <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">     </div> <p style="text-align: center;"><b>QUINTO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA<br/>2017-2018</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011<br/>"Ley de Víctimas y Restitución de Tierras"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Bogotá – Colombia<br/>Agosto 17 de 2018</b></p>   | <p><b>Procurador General de la Nación</b><br/>Fernando Carrillo Flórez<br/>Presidente de la Comisión</p> <p><b>Defensor del Pueblo</b><br/>Carlos Negret Mosquera<br/>Secretario Técnico de la Comisión</p> <p><b>Contralor General de la República</b><br/>Edgardo Maya Villazón</p> <p><b>Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas</b><br/>Carolina Olmos<br/>Manuel Ricardo Abadía<br/>Orlando Burgos</p> <p><b>Equipo Procuraduría General de la Nación</b></p> <p><b>Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas</b><br/>Elena Ambrosi Turbay</p> <p><b>Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras</b><br/>Andrée Viana Garcés</p> <p><b>Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas:</b><br/><b>Equipo de Trabajo</b><br/>Claudia Liliana Hurtado Delgado<br/>Camilo Rojas Leal<br/>José Alexander Pacheco Noriega<br/>Marcela Agudelo González<br/>María Camila Sacristán Carvajal<br/>Silvia Juliana Pradilla Rivera<br/>Wilson Alfonso Penilla Medina</p> <p><b>Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras:</b><br/><b>Equipo de Trabajo</b><br/>Aura Patricia Bolívar Jaime<br/>José Luis Rodríguez Arévalo</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Equipo Defensoría del Pueblo</b></p> <p><b>Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno</b><br/>José María Balcázar Castillo</p> <p><b>Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada</b><br/>Ingrid Rusinque Osorio</p> <p><b>Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas</b><br/>Mauricio Redondo Valencia</p> <p><b>Defensora Delegada para la Mujer y Asuntos de Género</b><br/>Diana Rodríguez Uribe</p> <p><b>Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno:</b><br/><b>Equipo de Trabajo</b><br/>Aída Constanza Serna Cortés<br/>Ana Carolina Rada Ariza<br/>Andrea del Pilar García Cojín<br/>Enith Xiomara Ebrath Sinning<br/>Jorge Eduardo Cuesta León<br/>Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos<br/>Marcela Tovar Thomas<br/>Nileth Martínez Andrade<br/>Omar Andrés Castañeda Guerrero</p> <p><b>Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada</b><br/><b>Equipo de Trabajo:</b><br/>Ana María Gómez Martínez<br/>María Constanza Córdoba Ordoñez</p> <p><b>Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas</b><br/><b>Equipo de Trabajo</b><br/>Gemerzon Arley Téllez Rivera</p> <p><b>Defensoría Delegada para la Mujer y Asuntos de Género</b><br/><b>Equipo de Trabajo</b><br/>Sara Milena Ferrer Valencia<br/>Magda Marleny Cárdenas Suarez</p>   | <p>La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales y destaca el aporte de Adriana Paola Rincón Casallas, Carmen Ximena Marciales y David Rubén Carvajal Ruiz.</p> <p><b>Equipo de la Contraloría General de la República</b></p> <p><b>Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto</b><br/>Diego Rafael Dorado Hernández</p> <p><b>Elaboración del Informe</b><br/>Lady Sorany Laiton Linares<br/>Luz Victoria Erazo Soler<br/>María Isabel Galvis Suarez<br/>Claudia Patricia Goyeneche Báez<br/>Luis Camilo Pérez Duarte<br/>Oscar David Quiroga Traslaviña<br/>Lina Yibi Santamaría Burgos</p> <p><b>Portada</b><br/>Iván Mauricio Riveros<br/>Diseñador Gráfico<br/>Defensoría del Pueblo</p> <p><b>Foto</b><br/>Fred Solís<br/>Defensoría del Pueblo<br/>Fotógrafo</p>   |
| <p><b>GLOSARIO</b></p> <p>ADRES Administradora de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>AEI Artefactos Explosivos Improvisados</p> <p>AH Ayuda Humanitaria</p> <p>ANS Acuerdos de Nivel de Servicio</p> <p>CGR Contraloría General de la República</p> <p>CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica</p> <p>CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social</p> <p>COREC Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa</p> <p>CRAV Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas</p> <p>CSLMV Comisión de Seguimiento y monitoreo de la Ley de Víctimas</p> <p>CTJT Comités Territoriales para la Justicia Transicional</p> <p>DDHH Derechos Humanos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> <p>DPS Departamento Prosperidad Social</p> <p>ECI Estado Cosas Inconstitucionales</p> <p>EEA Hogares Víctimas con Esquemas Especiales de Acompañamiento</p> <p>ELN Ejército de Liberación Nacional</p> <p>ERE Estrategia de Recuperación Emocional</p> <p>FARC – EP Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo</p> <p>FEST Familias en su Tierra</p> <p>FONADE Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo</p> <p>FONVIVIEN Fondo Nacional de Vivienda</p> <p>DA Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>FOSYGA Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>GEL Gobierno en Línea</p> <p>GED Goce Efectivo de Derechos</p> <p>HCC Honorable Corte Constitucional</p> <p>ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</p> <p>IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi</p> <p>INCI Instituto Nacional para Sordos-</p> <p>INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural</p> <p>INSOR Instituto Nacional para Sordos-</p> <p>INTOSAI Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores</p> <p>MADR Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p> | <p>MAVDT Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial</p> <p>MAP Minas Antipersonal</p> <p>MEN Ministerio de Educación Nacional</p> <p>MinTIC Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC</p> <p>mm Miles de millones</p> <p>MSPS Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>MUSE Municipión Sin Estallar</p> <p>MVCT Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio</p> <p>N/A No aplica</p> <p>NAGU Normas de Auditoría Gubernamental</p> <p>NIAS Normas Internacionales de Auditoría</p> <p>OIM Organización Mundial para las Migraciones</p> <p>Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores</p> <p>OLACEFS Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas</p> <p>OSIGD Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social</p> <p>PAIIS Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas</p> <p>PAPSIVI Plan de Acción Territorial</p> <p>PAT Personas con discapacidad</p> <p>PcD Plan Decenal de Educación</p> <p>PDE Plan Decenal de Salud Pública</p> <p>PDSP Plan Estratégico de Tecnologías de Información</p> <p>PETI Procuraduría General de la Nación</p> <p>PGN Presupuesto General de la Nación</p> <p>Pgv Programa de Vivienda Gratis</p> <p>PIRC Plan integral de Reparación Colectiva</p> <p>PND Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>PQRSD Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno</p> <p>RUSICST Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente.</p> <p>RTDAF Registro Único de Víctimas</p> <p>RUV Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo</p> <p>SAT Servicio Nacional de Aprendizaje</p> <p>SENA Superintendencia Financiera de Colombia</p> <p>SFC Sistema General de Participación</p> <p>SGP Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>SGSSS Sistema Integrado para el Control de Auditorías</p> <p>SICA Sistema Integrado para la Información Financiera</p> <p>SIIF Sistema de Información de Gestión de Oferta</p> <p>SIGO Sistema Integrado de Matrícula</p> <p>SIMAT Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes</p> <p>SIRECI</p> |



|  |   |
|--|---|
| <p>SISPRO Sistema Integral de Información de la Protección Social<br/>                 SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas<br/>                 SMLLV Salario Mínimo Mensual Legal Vigente<br/>                 SPI Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión<br/>                 SUIFP Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas<br/>                 TI Tecnologías de la Información<br/>                 TIC Tecnologías de las Comunicaciones<br/>                 UARIV Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas<br/>                 UDP Unidad Delegada para el Posconflicto<br/>                 UAEGRTD Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras<br/>                 UNP Unidad Nacional de Protección<br/>                 UOA Unidades Operativas Administrativas<br/>                 VDF Víctimas de Desplazamiento Forzado</p>  | <p>Contenido</p> <p>INTRODUCCIÓN..... 16</p> <p>METODOLOGÍA..... 22</p> <p>PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO..... 29</p> <p>    1.1 Análisis presupuesto histórico de la política pública de víctimas..... 29</p> <p>    1.2 Escenario financiero de la Ley de Víctimas ..... 38</p> <p>        1.2.1 Costeo de medidas del componente de reparación integral ..... 40</p> <p>        1.2.2 Análisis comparativo del esfuerzo fiscal requerido ..... 41</p> <p>    1.3 Conclusiones..... 43</p> <p>    1.4 Recomendaciones..... 46</p> <p>SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN..... 48</p> <p>    2.1 Análisis Cuantitativo ..... 50</p> <p>    2.2 Análisis Cualitativo ..... 51</p> <p>    2.3 Conclusiones..... 54</p> <p>    2.4 Recomendaciones..... 55</p> <p>    2.5 Pronunciamiento Mesa Nacional De Participación sobre los Asesinatos de las Líderas Y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos ..... 56</p> <p>TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN ..... 59</p> <p>    3.1 Análisis Cuantitativo ..... 59</p> <p>    3.2 Análisis Cualitativo ..... 62</p> <p>    3.3 Conclusiones..... 65</p> <p>    3.4 Recomendaciones..... 66</p> <p>CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA..... 68</p> <p>    4.1 ATENCIÓN HUMANITARIA ..... 68</p> <p>        4.1.1 Análisis Cuantitativo ..... 69</p> <p>        4.1.2 Análisis Cualitativo ..... 77</p> <p>        4.1.3 Conclusiones..... 79</p> <p>        4.1.4 Recomendaciones..... 80</p> <p>    4.2 SALUD ..... 81</p> <p>        4.2.1 Análisis Cuantitativo ..... 81</p> <p>        4.2.2 Análisis Cualitativo ..... 83</p> <p>        4.2.3 Conclusiones..... 86</p> <p>        4.2.4 Recomendaciones..... 86</p> <p>    4.3 EDUCACIÓN..... 87</p>  |
| <p>    4.3.1. Análisis Cuantitativo ..... 87</p> <p>    4.3.2 Análisis Cualitativo ..... 88</p> <p>    4.3.3 Conclusiones..... 92</p> <p>    4.3.4 Recomendaciones..... 93</p> <p>4.4 IDENTIFICACIÓN ..... 93</p> <p>    4.4.1 Análisis Cuantitativo ..... 94</p> <p>    4.4.2 Análisis Cualitativo ..... 95</p> <p>    4.4.3 Conclusiones..... 97</p> <p>    4.4.4 Recomendaciones..... 97</p> <p>4.5 RETORNOS Y REUBICACIONES ..... 97</p> <p>    4.5.1 Análisis Cuantitativo ..... 101</p> <p>    4.5.2 Análisis Cualitativo ..... 103</p> <p>    4.5.3 Conclusiones..... 108</p> <p>    4.5.4 Recomendaciones..... 109</p> <p>QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL ..... 111</p> <p>    5.1 REHABILITACIÓN ..... 111</p> <p>        5.1.1 Análisis Cuantitativo ..... 111</p> <p>        5.1.2 Análisis Cualitativo ..... 114</p> <p>        5.1.3 Conclusiones..... 120</p> <p>        5.1.4 Recomendaciones..... 121</p> <p>    5.2 RESTITUCIÓN ..... 122</p> <p>        5.2.1 TIERRAS ..... 122</p> <p>        5.2.2 VIVIENDA URBANA Y RURAL ..... 133</p> <p>        5.2.3 ACCESO A CRÉDITOS ..... 155</p> <p>        5.2.4 EDUCACIÓN SUPERIOR ..... 167</p> <p>        5.2.5 GENERACIÓN DE INGRESOS..... 181</p> <p>        5.2.6 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA ..... 191</p> <p>    5.3 MEDIDAS DE SATISFACCIÓN LIBRETA MILITAR ..... 203</p> <p>        5.3.1 Análisis Cuantitativo ..... 204</p> <p>        5.3.2 Análisis Cualitativo ..... 206</p> <p>        5.3.3 Conclusiones..... 210</p> <p>        5.3.4 Recomendaciones..... 212</p> <p>    5.4 REPARACIÓN COLECTIVA..... 213</p> <p>        5.4.1 Análisis Cuantitativo ..... 214</p> <p>        5.4.2 Análisis Cualitativo ..... 218</p> <p>        5.4.3 Conclusiones..... 227</p> <p>        5.4.4 Recomendaciones..... 228</p> | <p>SEXTA SECCIÓN: VERDAD ..... 231</p> <p>    6.1 Análisis Cuantitativo ..... 233</p> <p>    6.2 Análisis Cualitativo ..... 237</p> <p>    6.3 Conclusiones..... 238</p> <p>    6.4 Recomendaciones..... 238</p> <p>SÉPTIMA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES ..... 240</p> <p>    7.1 PARTICIPACIÓN ..... 240</p> <p>        7.1.1 Análisis Cuantitativo ..... 241</p> <p>        7.1.2 Análisis Cualitativo ..... 247</p> <p>        7.1.3 Conclusiones..... 249</p> <p>        7.1.4 Recomendaciones..... 250</p> <p>    7.2 COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO ..... 252</p> <p>        7.2.1 Análisis Cuantitativo ..... 253</p> <p>        7.2.2 Análisis Cualitativo ..... 255</p> <p>        7.2.3 Conclusiones..... 260</p> <p>        7.2.4 Recomendaciones..... 261</p> <p>    7.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN ..... 262</p> <p>        7.3.1 Análisis..... 262</p> <p>        7.3.2 Conclusiones..... 264</p> <p>        7.3.3 Recomendaciones..... 265</p> <p>OCTAVA SECCIÓN: ENFOQUES DIFERENCIALES ..... 266</p> <p>    8.1 ATENCIÓN EN SALUD A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL ..... 266</p> <p>        8.1.1 Análisis Cuantitativo ..... 266</p> <p>        8.1.2 Análisis Cualitativo ..... 268</p> <p>        8.1.3 Conclusiones..... 271</p> <p>        8.1.4 Recomendaciones..... 271</p> <p>    8.2 INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE DISCAPACIDAD EN LAS MEDIDAS DE AYUDA HUMANITARIA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL ..... 272</p> <p>        8.2.1 Análisis Cuantitativo ..... 274</p> <p>        8.2.2 Análisis Cualitativo ..... 277</p> <p>        8.2.3 Conclusiones..... 282</p> <p>        8.2.4 Recomendaciones..... 283</p> <p>NOVENA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS ..... 284</p> <p>    9.1 INVESTIGACIONES FISCALES ..... 284</p> <p>    9.2 INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS ..... 287</p> <p>10. ANEXOS..... 290</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>LISTADO DE TABLAS</b></p> <p>Tabla 1 Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012..... 25</p> <p>Tabla 2 Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018..... 27</p> <p>Tabla 3 Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente..... 30</p> <p>Tabla 4 Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011..... 31</p> <p>Tabla 5 Gastos de funcionamiento apropiados política pública de víctimas por entidades..... 34</p> <p>Tabla 6 Valor de los proyectos de inversión política pública de víctimas por entidad..... 37</p> <p>Tabla 7 Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación..... 40</p> <p>Tabla 8 Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional..... 42</p> <p>Tabla 9 Avance cuantitativo de la variable Acumulado..... 50</p> <p>Tabla 10 Estado de los CRAV a nivel nacional..... 60</p> <p>Tabla 11 Demanda de atención en los CRAV 2014-2018..... 61</p> <p>Tabla 12 Presupuesto subsistencia mínima 2014- 2017..... 69</p> <p>Tabla 13 Ejecución presupuestal de atención humanitaria de emergencia y transición..... 69</p> <p>Tabla 14 Presupuesto histórico atención humanitaria..... 72</p> <p>Tabla 15 Atención histórica - Atención humanitaria de emergencia..... 74</p> <p>Tabla 16 Atención humanitaria de transición..... 75</p> <p>Tabla 17 Relación de giros efectivos sobre los programados..... 76</p> <p>Tabla 18 Pagos de atención humanitaria – vía tutela..... 78</p> <p>Tabla 19: Valor de las notificaciones..... 79</p> <p>Tabla 20 Cobertura del SGSS según régimen..... 82</p> <p>Tabla 21: Muestra de entidades territoriales con afiliación al régimen subsidiado población víctima y total..... 83</p> <p>Tabla 22 Recursos del SGP acceso a la salud de la población víctima..... 84</p> <p>Tabla 23 Víctimas de 5 a 17 años. Educación preescolar, básica y media..... 88</p> <p>Tabla 24 Recursos del SGP para acceso a la educación de la población víctima..... 89</p> <p>Tabla 25 Población víctima en edad escolar..... 89</p> <p>Tabla 26 Población y cobertura de víctimas en edad escolar - 2017..... 90</p> <p>Tabla 27 Ajuste a la meta intermedia 1..... 100</p> <p>Tabla 28 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia 1 PND..... 101</p> <p>Tabla 29 Avances en el cumplimiento del producto 1..... 102</p> <p>Tabla 30 Brecha demanda –meta intermedia- vs oferta –producto..... 104</p> <p>Tabla 31 Brecha demanda avance meta intermedia - vs oferta avance producto*..... 105</p> <p>Tabla 32 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio..... 112</p>  | <p>Tabla 33 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio..... 112</p> <p>Tabla 34 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental... 113</p> <p>Tabla 35 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental... 113</p> <p>Tabla 36 Cobertura municipal del PAPSIVI..... 115</p> <p>Tabla 37 Asignación presupuestal del PAPSIVI..... 116</p> <p>Tabla 38 Atenciones brindadas según presupuesto asignado PAPSIVI..... 117</p> <p>Tabla 39 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Córdoba..... 118</p> <p>Tabla 40 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Nariño..... 118</p> <p>Tabla 41 Población que requiere atención psicosocial vs. Población que accedió al PAPSIVI..... 119</p> <p>Tabla 43 SFV "Mi Casa Ya" asignado a población víctima desplazada..... 140</p> <p>Tabla 44 SFVR asignados 2014-2018..... 145</p> <p>Tabla 45 SFVR adjudicadas..... 146</p> <p>Tabla 46 Soluciones de vivienda entregadas..... 146</p> <p>Tabla 47 Esquema de postulación de beneficiarios..... 150</p> <p>Tabla 48 Recursos asignados y ejecutada población desplazada..... 150</p> <p>Tabla 49 Créditos en categoría de riesgo especial periodo 2014 – 2018..... 157</p> <p>Tabla 50 Líneas de redescuento en condiciones preferenciales 2014 – 2018... 159</p> <p>Tabla 51 Montos convenios UARIV - BANCÓLDEX y desembolsos a empresas víctimas..... 160</p> <p>Tabla 52 Montos convenio UARIV y FINAGRO y monto desembolsado a víctimas..... 161</p> <p>Tabla 53 Víctimas atendidas por el Banco Agrario con créditos desembolsados..... 162</p> <p>Tabla 54 Montos desembolsados a víctimas según portafolio- Banco Agrario... 164</p> <p>Tabla 55 Recursos Aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas..... 169</p> <p>Tabla 56 Recursos adicionales, entidades constituyentes del FRAGGESPV..... 169</p> <p>Tabla 57 Condonación de los Créditos..... 172</p> <p>Tabla 58 Créditos – Líneas del ICETEX..... 173</p> <p>Tabla 59 Créditos por características Poblacionales - Líneas del ICETEX..... 175</p> <p>Tabla 60 No. de Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral..... 182</p> <p>Tabla 61 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo..... 183</p> <p>Tabla 62 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento..... 185</p> <p>Tabla 63 Participación de los recursos asignados al componente de generación de ingresos y empleo. Miles de millones de pesos constantes de 2018..... 186</p> <p>Tabla 64 Hogares que accedieron a la oferta de generación de ingresos del sector de inclusión social y reconciliación..... 186</p> <p>Tabla 65 No. de víctimas indemnizadas por año..... 192</p> <p>Tabla 66 Porcentaje de avance en la meta intermedia..... 192</p> <p>Tabla 67 Víctimas pendientes por indemnizar en relación con el universo RUV. 196</p>  |
| <p>Tabla 68 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011..... 197</p> <p>Tabla 69 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011..... 198</p> <p>Tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento..... 199</p> <p>Tabla 71 Libretas militares solicitadas y entregadas a víctimas del conflicto armado..... 205</p> <p>Tabla 72 Avance en la entrega efectiva de libretas militares..... 205</p> <p>Tabla 73 Cifras generales de implementación del Programa de Reparación Colectiva..... 214</p> <p>Tabla 74 No. de Sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año..... 215</p> <p>Tabla 75 Avance en el cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año..... 215</p> <p>Tabla 76 Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida..... 216</p> <p>Tabla 77 Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva, discriminados por año..... 217</p> <p>Tabla 78 Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial..... 217</p> <p>Tabla 79 Avance acumulado de personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad..... 233</p> <p>Tabla 80 Avance en el cumplimiento de capacidad documentación hechos victimizantes..... 233</p> <p>Tabla 81 Museo Nacional de Memoria Histórica construido..... 234</p> <p>Tabla 82 Museo Nacional de Memoria Histórica construido..... 234</p> <p>Tabla 83 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad..... 235</p> <p>Tabla 84 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad..... 235</p> <p>Tabla 85 Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general..... 236</p> <p>Tabla 86 Iniciativas de memoria histórica del conflicto armado vinculadas a la Red de Memoria Histórica..... 236</p> <p>Tabla 87 Avance de mesas elegidas e instaladas en los departamentos focalizados..... 241</p> <p>Tabla 88 Avance de mesas elegidas e instaladas en los municipios focalizados..... 242</p> <p>Tabla 89 Avance en el número de sesiones realizadas por las Mesas Departamentales en zonas priorizadas..... 244</p> <p>Tabla 90 Avance en el número de sesiones realizadas por las mesas municipales en zonas priorizadas..... 245</p> <p>Tabla 91 Avance de la variable de capacidad a nivel departamental..... 246</p> <p>Tabla 92 Avance de la variable de capacidad a nivel municipal..... 247</p> <p>Tabla 93 No. de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas..... 253</p> | <p>Tabla 94 Producto No. 1: Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral las víctimas, cofinanciadas por el Gobierno durante el cuatrienio..... 254</p> <p>Tabla 95 Producto No 2: Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado..... 254</p> <p>Tabla 96 Producto No 3: Planes Departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional..... 255</p> <p>Tabla 97 Productos con deficiencias en los componentes de la estrategia GEL..... 263</p> <p>Tabla 98 Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud..... 267</p> <p>Tabla 99 Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 que han recibido atención en salud durante el cuatrienio..... 269</p> <p>Tabla 100 Entrega Ayuda Humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad por Año..... 274</p> <p>Tabla 101 Hogares que incluyen víctimas con discapacidad que reciben atención humanitaria..... 274</p> <p>Tabla 102 Número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año..... 275</p> <p>Tabla 103 Estado de la indemnización para víctimas señaladas en los Autos..... 276</p> <p>Tabla 104 Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i).286</p> <p><b>LISTADO DE GRÁFICAS</b></p> <p>Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 vs recursos asignados a la política pública de víctimas. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018... 29</p> <p>Gráfica 2 Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos... 30</p> <p>Gráfica 3 Recursos del componente de reparación a las víctimas 2014 – 2018..... 33</p> <p>Gráfica 4 Número de funcionarios en entidades SNARIV con dedicación a la política pública de víctimas..... 36</p> <p>Gráfica 5 Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas..... 39</p> <p>Gráfica 6 Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas (Cuatrienio-Anual)..... 50</p> <p>Gráfica 7 Asistencia de entidades vinculadas a los CRAV, por frecuencia de participación..... 63</p> <p>Gráfica 8 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de emergencia)..... 77</p> <p>Gráfica 9 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de transición)..... 77</p> <p>Gráfica 10 Indicadores de avance de las metas de documentos de identidad..... 94</p> <p>Gráfica 11 Solicitudes de restitución de tierras en trámite..... 124</p> <p>Gráfica 12 Avance en la microfocalización..... 126</p> <p>Gráfica 13 Trámite administrativo de las solicitudes de restitución..... 126</p> <p>Gráfica 14 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada..... 134</p> <p>Gráfica 15 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada..... 134</p> <p>Gráfica 16 Estado viviendas SFVE población desplazada..... 135</p> |

Gráfica 17 Presupuesto Programa Subsidio Familiar de Vivienda Urbana Población Desplazada..... 138

Gráfica 18 Demanda por atender - Hogares víctimas de desplazamiento..... 139

Gráfica 19 Avance Metas SFVE asignados PD..... 145

Gráfica 20 SFVR adjudicados programas estratégicos..... 146

Gráfica 21 Soluciones de vivienda entregadas..... 146

Gráfica 22 Recursos SFVR total y población desplazada..... 151

Gráfica 23 Modelo de operación de la medida de crédito y tasa de redescuento..... 156

Gráfica 24 Créditos desembolsados por Banco Agrario según línea..... 163

Gráfica 25 Cobertura de créditos del Banco Agrario..... 163

Gráfica 26 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Reparación..... 170

Gráfica 27 Histórico de cobertura territorial de créditos - Fondo de Educación Superior para Víctimas..... 171

Gráfica 28 Créditos por nivel de formación - Fondo de Educación Superior para Víctimas..... 172

Gráfica 29 Histórico de cobertura territorial de créditos - "Líneas ICETEX"..... 174

Gráfica 30 Créditos características de la Población - "Líneas del ICETEX"..... 176

Gráfica 31 Créditos educativos por nivel de formación - Líneas del ICETEX..... 176

Gráfica 32 Beneficiarios del Fondo de Educación Superior para Víctimas Vs. Líneas del ICETEX..... 177

Gráfica 33 Víctimas hombres que acceden a la libreta militar en el cuatrienio..... 209

Gráfica 34 Víctimas hombres que accedieron vs víctimas requieren acceder libreta..... 209

Gráfica 35 Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido..... 288

Gráfica 36 Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios..... 288

**LISTADO DE ANEXOS**

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017..... 290

Anexo 2 Cadena de entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita..... 298

Anexo 3 : Avances en el acompañamiento social y comunitario al Programa de Vivienda Gratuita..... 299

Anexo 4 Entidades en la operación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural..... 302

Anexo 5 Sujetos de reparación colectiva con enfoque diferencial /organizaciones de mujeres..... 303

Anexo 6 Cuadro realizado con la información suministrada por la UARIV..... 304

Anexo 7 Estado de Avances PIRC..... 305

Anexo 8 Medidas que apuntan a la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento y la dignificación..... 1

Anexo 9 Definiciones y evoluciones de conceptos reclutamiento y servicio militar en normatividad..... 1

Anexo 10 Plan de acción UARIV - indicadores inclusión enfoque diferencial..... 5

sexual y víctimas con discapacidad. Finalmente, la novena sección, presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias.

Para cada una de las secciones, a excepción de presupuesto e investigaciones fiscales y disciplinarias, los acápites se estructuraron en el análisis cuantitativo de las metas y productos del cuatrienio, el análisis cualitativo a partir de las categorías señaladas, las conclusiones sobre la implementación de la respectiva medida, y las recomendaciones que propone la CSMLV, como insumo para guiar la agenda de la política pública de víctimas.

En materia presupuestal, si bien el Gobierno Nacional durante el 2012 y 2018 asignó recursos por 76.9 billones de pesos, valor que supera frente a lo establecido en los documentos CONPES, no existe esfuerzo fiscal adicional sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. Frente al financiamiento de la ley, la CGR estimó el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con lo establecido en la norma. Como resultado de ello, se encontró que los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas, para los años 2018-2021, requerirían aproximadamente 129.29 billones de pesos, valor superior al estimado por el Gobierno Nacional en 28.4 billones de pesos.

Lo anterior presenta un escenario en donde es importante que el Gobierno Nacional evalúe el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, base en el histórico promedio de recursos asignados y las víctimas que efectivamente se han atendido.

Frente al componente de prevención y protección, la CSMLV pone de presente el asesinato de 337 líderes asesinados, desde 1 de enero de 2016 al 13 de agosto de 2018. En cuanto a la gestión de la Unidad Nacional de Protección, se encontró que no tiene la capacidad técnica para responder con celeridad en estos casos y brindarle protección a las víctimas.

En el componente de atención a las víctimas, específicamente en relacionado con la puesta en marcha de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, se evidenció que en la actualidad tienen una oferta parcial y la inasistencia de las entidades del SNARIV en el nivel territorial limita el derecho de las víctimas a recibir la orientación sobre los servicios específicos y productos a los cuales ellas pueden acceder para la garantía de sus derechos.

En la atención humanitaria otorgada a la población desplazada para garantizar su subsistencia mínima (fase de emergencia y fase de transición) se evidenció una ejecución presupuestal de más de 2.1 billones de pesos durante el cuatrienio, por parte de la UARIV. Sin embargo, se evidenció que, a pesar del esfuerzo fiscal, existe una importante diferencia entre las solicitudes elevadas por las víctimas y los giros efectuados.

**INTRODUCCIÓN**

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, –CSMLV-, conformada por Carolina Olmos Chacón, Orlando Burgos García y Manuel Ricardo Abadía Ruiz, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas; y por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, presentan al Congreso de la República el Quinto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este informe hace énfasis en la importancia de que las víctimas del conflicto armado accedan de manera efectiva a sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. En este sentido, se resalta el momento histórico y político en el que se presenta como contribución a los temas asociados, por una parte, con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera –Acuerdo Final- y por otra parte, con los retos a los que se enfrenta el Gobierno Nacional entrante para avanzar en la implementación de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, por cuanto en este informe se evidencian las situaciones que dificultan la oportuna respuesta del Estado a las necesidades de la población víctima.

En esta oportunidad, los resultados presentados se basan en el seguimiento y monitoreo de las metas y productos que estableció el Gobierno Nacional, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 - PND -, así como en los indicadores establecidos en el CONPES 3726 de 2012, los cuales fueron actualizados para el 2015. Estos resultados se complementan a partir de las categorías de análisis de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, las cuales permiten analizar la aplicabilidad de esta política desde un enfoque de derechos humanos.

En este informe se analizaron todas las medidas, componentes y ejes transversales contenidos en la Ley 1448 de 2011, con el propósito de presentar una lectura íntegra y global de la misma, cuyos resultados sirvan de marco de referencia para las entidades encargadas de formular, ajustar e implementar la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, el quinto informe de seguimiento está constituido por nueve secciones. La primera, corresponde al presupuesto. Entre la segunda y sexta sección, se desarrolla el análisis de las medidas y derechos, de los componentes de prevención y protección, atención, asistencia, reparación integral y verdad. La séptima, corresponde a los ejes transversales que soportan la arquitectura institucional de la ley. En la octava, se analizan los enfoques diferenciales, con especial énfasis en las mujeres víctimas de violencia

Las medidas de asistencia, específicamente salud, educación e identificación, son derechos a los cuales accede la población víctima en calidad de ciudadano colombiano.

Por tanto, más allá de esta cobertura, se evidenció la necesidad de complementar estas medidas con acciones afirmativas que respondan a las barreras a las cuales se enfrentan las víctimas para acceder a estos servicios sociales del Estado.

Frente al derecho al retorno y a la reubicación, preocupa a la CSMLV, la ausencia de información del Gobierno para establecer con claridad el universo total de personas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados, y sobre las cuales se requiere avanzar en el restablecimiento de derechos. Igualmente, se advierte que los esquemas especiales de acompañamiento y las metas de atención planteadas, son limitados frente a los hogares que están en proceso de retorno o reubicación.

Para la medida de rehabilitación, la CSMLV reitera la necesidad de fortalecer la articulación entre las entidades responsables del diseño, coordinación y ejecución de la medida, acorde con la importancia del restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del conflicto armado.

En el proceso de restitución de tierras, se identificó que el Gobierno Nacional restringe el seguimiento al número de casos tramitados en fase administrativa y número de familias con sentencia judicial. Para la CSMLV, si bien estos indicadores presentan un nivel significativo de cumplimiento en relación con las metas propuestas, es necesario examinar otros aspectos como el proceso de microfocalización, el alto número de solicitudes negadas en etapa administrativa y las causales de estas negaciones, con el fin de contribuir y valorar de manera integral al avance de esta medida.

En materia de vivienda urbana, aún no se superan las barreras de acceso. A nivel de cobertura no hay oferta suficiente frente a la demanda requerida, y a nivel de localización geográfica, las restricciones de mercado limitan la oferta de vivienda en los territorios. Frente a este tema, la CSMLV reitera que no existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.

Para el caso de vivienda rural, aun cuando el Gobierno introdujo modificaciones al Programa de Vivienda de Interés Social Rural, no se registran mayores avances en la garantía de este derecho. Preocupa a la CSMLV el limitado avance de la meta establecida asociada a la entrega de soluciones de vivienda rural a los hogares desplazados, pues solo registra un cumplimiento del 19% para el cuatrienio.

En materia de crédito bancario, se evidenció que la demanda se ha cubierto con las modalidades y líneas de crédito generales ofrecidas por la banca de primer y segundo piso, en lugar de haber sido atendida por las líneas preferenciales establecidas en la ley.

|   |   |
|---|---|
| <p>De otra parte, en relación con el acceso a crédito para educación superior, las cifras de cobertura y disponibilidad de recursos de los aportantes al Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación Superior, reflejan dificultades para lograr cumplir con la demanda requerida. Por su parte, el ICETEX, a través de sus líneas generales para la atención a la población, ha atendido una alta demanda de estudiantes que acceden a crédito educativo bajo otras condiciones de financiamiento.</p> <p>Respecto a la medida de generación de ingresos, aún no se evidencia una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la que existan competencias claras de las entidades en materia de formación, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Lo anterior, en razón a que la oferta estatal en esta materia, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo.</p> <p>Frente al avance en la medida de indemnización, el Gobierno Nacional no ha logrado implementar un esquema que le permita soportar la implementación de esta medida, ya que, una vez finalizado el cuatrienio y a tan solo tres años de vigencia de la ley, esta medida presenta un avance del 11%. Lo que significa que si se continúa con el monto de pagos efectuados y el ritmo de implementación, se requerirían cerca de 57 años para indemnizar a las víctimas que no han tenido acceso a este derecho.</p> <p>Esta situación se agrava teniendo en cuenta que los procedimientos adoptados por la UARIV para acceder a la indemnización son limitados y se concentran en establecer un orden de pago el cual no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.</p> <p>En cuanto a medidas de satisfacción, se analizó el otorgamiento de la libreta militar desde la perspectiva de medida de satisfacción y de identificación. Al respecto, se encontró que el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas desde la expedición de la ley, sin embargo, sólo se posibilitó esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Además, se evidenció que pese a las herramientas y protocolos existentes para la garantía de este derecho, la atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar y los niveles de avance están rezagados.</p> <p>En lo que refiere a los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la implementación de las medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- que están relacionadas con reconstrucción del tejido social e infraestructura, no presentan avances. Se evidencia que persisten las falencias en la formulación e implementación de los PIRC, y que se hace necesario que cada medida, antes de ser aprobada, cuente con un análisis técnico, jurídico y financiero que permita asegurar su materialización. Al respecto, preocupa a la CSMLV el proceso de ajuste que</p> | <p>está llevando a cabo la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas -UARIV- a los PIRC por contener medidas que no son susceptibles de implementación.</p> <p>En el componente de Verdad, de conformidad con el seguimiento a las acciones implementadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, la CSMLV encontró que para el caso del Museo de Memoria, se presenta un rezago significativo en su construcción.</p> <p>Frente al funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva a nivel departamental y municipal, se llevaron a cabo estudios de caso en los que se identificaron dificultades que limitan la garantía del derecho a la participación en cuanto a su real incidencia en la formulación de instrumentos de planeación de la política territorial como el Plan de Acción Territorial - PAT. Asimismo, es notoria la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección, empalme, y funcionamiento de las mesas de participación.</p> <p>De otra parte, frente al tema de coordinación nación territorio persisten las deficiencias en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad establecida en el Decreto 260 de 2015, que se relacionan con el cumplimiento de las entidades territoriales en la formulación y adopción del PAT, y del Reporte Unificado de los Sistemas de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial - RUSICST-. A esto, se suma que las metas planteadas por el Gobierno Nacional son limitadas para realizar el seguimiento teniendo en cuenta la totalidad de entidades territoriales.</p> <p>En lo que respecta a sistemas de información, es claro que no se establecieron metas e indicadores que permitan monitorear este componente transversal de la ley, del cual depende el acceso y seguimiento a todas las medidas.</p> <p>El enfoque diferencial, específicamente las mujeres víctimas de violencia sexual, la CSMLV se considera que se debe ampliar la cobertura de los servicios de salud. Además, los reportes de información que genera el Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS- no deben estar limitados a la atención en salud, sino que deben incorporar avances y resultados en atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.</p> <p>Frente al enfoque de discapacidad, se identificó el incumplimiento de algunas de las órdenes contenidas en los Autos que ha expedido la Sala de Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, de la Corte Constitucional frente a este tema. Adicionalmente, preocupa a la CSMLV el bajo número de departamentos que tiene actividades específicas en el PAT, para esta población. En cuanto a ayuda humanitaria no se pudo acceder a información sobre la entrega de esta medida a víctimas de otros hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado.</p> |
| <p>Finalmente, se presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias que adelantan la Contraloría General de la República -CGN- y la Procuraduría General de la Nación -PGN.</p> <p>Así las cosas, frente a cada uno de los temas analizados, la CSMLV presenta las recomendaciones que considera debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para superar los obstáculos que se han venido presentando hasta el momento y poder avanzar en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De igual manera, y teniendo en cuenta que algunas de las metas y productos analizados no son congruentes con el escenario actual ni con la política misma, este informe busca ser un insumo a considerar en la formulación y discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2021.</p>   | <p><b>METODOLOGÍA</b></p> <p>La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de productos propuestos por el Gobierno Nacional en el Objetivo 6 del PND "Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia" y/o en el documento CONPES 3726 de 2012.</p> <p>Para la realización del análisis cuantitativo, se tuvieron en cuenta, dos de los seis tipos de medición de indicadores propuestos por SINERGIA<sup>1</sup>: Acumulado y Capacidad. Para el análisis cualitativo, se utilizaron tres de los indicadores basados en derechos del "Sistema de las 4-A" de Katarina Tomasevski<sup>2</sup>, asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.</p> <p><b>Análisis cuantitativo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acumulado:</b> "Mide el resultado obtenido en una fecha determinada"<sup>3</sup> permitiendo establecer el avance y el comportamiento del resultado del indicador propuesto en el PND y seleccionado para el seguimiento. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:</li> </ul> $\text{Avance del año \%} = \frac{\text{UD}}{\text{MA}} * 100$ $\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{\sum \text{UD}}{\text{MC}} * 100$ <p>Por lo tanto, el avance del cuatrienio será igual a la suma de los resultados del avance de todos los años del mismo período de tiempo.</p> <p><b>UD= Último dato:</b> corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.</p> <p><b>MA= Meta anual:</b> es definida por el Gobierno Nacional en el PND, en el documento CONPES 3726 de 2012 o planes de acción de las entidades encargadas de la implementación de la política pública.</p> <p><b>MC= Meta cuatrienal:</b> es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.</p> <p>•</p> <p><small><sup>1</sup> Sistema de Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.<br/> <sup>2</sup> Dra. Katarina Tomasevski INDICADORES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.<br/> <sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. Página 24.</small></p>   |

- **Capacidad:** "Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico"; es decir, la capacidad que tiene el Estado de proveer, a los sujetos de la política, los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado.

Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = \frac{UD - LB}{MA - LB}$$

$$\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{UD - LB}{MC - LB}$$

**UD= Último dato:** corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.

**LB= Línea de base:** corresponde a los logros acumulados de la implementación de la política al momento de iniciar el cuatrienio. Esta información se encuentra en el PND o en el documento CONPES 3726 de 2012.

**MC = Meta cuatrienal:** es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

**Análisis cualitativo.**

- **Asequibilidad:** hace referencia a la obligación del Gobierno de tener una oferta institucional disponible en programas y proyectos, para satisfacer las necesidades de la población sujeto de las políticas públicas en cumplimiento de sus derechos.
- **Accesibilidad:** hace referencia a la obligación del Gobierno, por un lado, de eliminar todas las exclusiones basadas en los criterios de pertenencia a un grupo étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico, origen social, posición económica y discapacidad y, por el otro, a la obligación de identificar los obstáculos de acceso a la oferta institucional en programas y proyectos que impiden a los sujetos de la política pública el disfrute de sus derechos.
- **Adaptabilidad:** se refiere a la obligación de los gobiernos de ajustar la oferta institucional de los programas y proyectos del PND a la población sujeto de la

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014 página 24.

política pública con necesidades específicas, aplicando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.

**Excepciones**

Para algunos temas no se encontraron metas y productos en el PND o en el CONPES 3726 de 2012. Estos capítulos son: discapacidad, participación, orientación a víctimas, educación superior, sistemas de información y acceso a crédito. Para cada uno de ellos, se llevó a cabo el análisis desde otros indicadores así:

Para el caso de participación, se tomaron las metas y productos presentes en la ley, para el de los de centros regionales y discapacidad, se presentaron análisis cuantitativos y cualitativos de aspectos específicos. En los casos de educación superior, acceso a crédito y atención humanitaria se hizo un análisis histórico del comportamiento de la medida que incluye un enfoque de ejecución presupuestal.

Tabla 1 Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.

| Indicador   | Fórmula de Cálculo  | Línea Base | Meta a 2021 |
|---|---|------------|-------------|
| Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria | (Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente/Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que solicitan atención humanitaria con carencias en subsistencia mínima)*100.   | 0%         | 100%        |
| Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral                                   | Sumatoria personas atendidas por i) programa Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados (SENA); ii) programa Enrutate – TU (DPS); iii) programa Ventanilla (DPS); iv) programa Empleo Temporal –ET (DPS); y v) programa Empleabilidad del DPS   | 127.492    | 1.019.042   |
| Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo                          | Sumatoria personas atendidas por i) el programa de Atención en formación a las víctimas de desplazamiento a través de (centros de formación-jóvenes rurales emprendedores-atención a población desplazada-ampliación de cobertura) del SENA; (ii) los programas incentivo a la capacitación para el empleo –ICE; Habilidades socioemocionales y Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS; iii) los programas: Desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales. Capacidades empresariales y generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del Ministerio de Agricultura  | 416.793    | 1.636.128   |
| Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento                                   | Sumatoria víctimas atendidas por i) Los programas Familias en su Tierra – FEST, Ruta de Ingresos y empresarismo- RIE, Capitalización – CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de Activos Improductivos – RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Inca del DPS; ii) Los programas: Alianzas productivas, Mujer rural y Joven Rural del Ministerio de Agricultura; iii) El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras; iv) Los programas Fortalecimiento de la Política de Generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria APD, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria | 55.272     | 344.125     |

| Indicador   | Fórmula de Cálculo  | Línea Base | Meta a 2021 |
|---|---|------------|-------------|
| Porcentaje de víctimas que cuentan con documento de identificación  | Años, Programa de Desarrollo de Proveedores, Ruedas sociales de negocios, Programa de fortalecimiento empresarial para comunidades indígenas de Colombia, Centro de Desarrollo de Empleabilidad y Empresarial Próspera Aguablanca, Fortalecimiento a tenderos del oriente antioqueño y Negocios Inclusivos. PROIM del Ministerio de Comercio; v) Las líneas de crédito: Para empresas de la población desplazada. Para empresas de la población víctima en convenio con la UARIV y Portafolio de BANCÓLDEX diferente al de empresas de la población desplazada de BANCÓLDEX | 100%       | 100%        |
| Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con Libreta Militar   | (Número de víctimas incluidas en el RUV que cuentan con sus documentos de identificación completos de acuerdo con su edad/ número de víctimas incluidas en el RUV)*100  | 100%       | 100%        |
| Porcentaje de Víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas | (Número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/ número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas)*100  | 100%       | 100%        |
| Victimas que acceden a medidas de rehabilitación en salud física y/o mental   | (No de Víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario)*100   | 77.493     | 378.348     |
| Porcentaje de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud                 | Sumatoria de personas incluidas en el RUV plenamente identificadas que recibieron servicios de rehabilitación en salud física o mental  | 81%        | PD          |

Fuente: DNP CONPES 3726. 2015. Elaboración propia.

Tabla 2 Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

| Indicador   | Línea Base      | Meta a 2021 |
|---|-----------------|-------------|
| Victimas indemnizadas durante el cuatrienio   | 460.826         | 470.000     |
| Meta Intermedia   | Línea base 2014 | Meta a 2018 |
| Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzadas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas   | 0               | 300         |
| Producto  | Línea base 2014 | Meta a 2018 |
| Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio   | 19              | 66          |
| Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado | 0               | 12          |
| Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporen la oferta nacional  | 0               | 16          |
| Producto  | Línea Base 2014 | Meta a 2018 |
| Victimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio   | 100000          | 490.000     |
| Meta Intermedia   | Línea Base 2014 | Meta a 2018 |
| Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas   | 76              | 210         |
| Producto  | Línea Base 2014 | Meta a 2018 |
| Planes de Reparación Colectiva con infraestructura mejorada y construida  | 3               | 50          |
| Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños de construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva                       | 5               | 80          |
| Comunidades en proceso de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial  | 135             | 300         |
| Meta Intermedia   | Línea Base      | Meta a 2018 |
| Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales            | 24.000          | 230.000     |
| Producto  | Línea Base      | Meta a 2018 |

|  |            |             |
|--|------------|-------------|
| Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento, en adelante EEA, en retorno o reubicación durante el cuatrienio incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial | 43.144     | 50.000      |
| Meta Intermedia  | Línea Base | Meta a 2018 |
| Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad   | 0          | 13.000      |
| Producto   | Línea Base | Meta a 2018 |
| Museo Nacional de Memoria Histórica construido <sup>8</sup>  | 10%        | 100%        |
| Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto  | 23         | 44          |
| Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general  | 100.000    | 381.460     |
| Hechos victimizantes documentados  | 0          | 155.000     |
| Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica  | 21         | 120         |
| Producto   | Línea Base | Meta a 2018 |
| Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas   | 5.466      | 23.000      |
| Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado  | 50%        | 50%         |

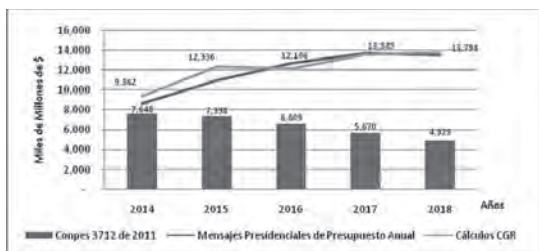
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Mayo 2014. Elaboración propia.

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

1.1 Análisis presupuesto histórico de la política pública de víctimas

El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2018, para la implementación de la política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, recursos por \$ 76.9 billones<sup>5</sup> de pesos del año 2018, valor superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que soportan dicha política. Esto se explica principalmente porque los supuestos de número de víctimas y costo unitario de las medidas sobre los que se establecieron dichos CONPES, han cambiado de forma sustancial<sup>6</sup> y al resultado de las decisiones de la Corte Constitucional, que han propendido por la garantía en el goce efectivo de derechos de esta población.

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 vs recursos asignados a la política pública de víctimas. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018



Fuentes: \*Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). \*\*Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI del Departamento Nacional de Planeación. \*\*\*Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). \*\*\*\*Mensajes Presidenciales de Presupuesto General de la Nación (2013 - 2018). MHCP. Elaboración CGR.

Sin embargo, por fuente de recursos se observa que no existe esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanza en promedio el 56% del total de recursos asignados a la política<sup>7</sup>. Para 2017, se tiene que, a precios corrientes, \$8.1

<sup>5</sup>Para efectos del cálculo, los datos de ejecución en la política pública de víctimas para 2012 y 2013, son tomados de los mensajes presidenciales del PGN de los años respectivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>6</sup>Se ha presentado un crecimiento del 245% del Registro Único de Víctimas entre 2012 y 2018, mayores costos por el cumplimiento de la sentencia C-912, incremento en el monto para acceso a vivienda, crecimiento en el valor asignado para los programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y los fallos judiciales emitidos por valores superiores a los esperados, entre otros.

<sup>7</sup>Información sobre la que la CMSLV ha sido reiterativa en sus informes anteriores.

billones<sup>8</sup>, correspondieron a SGP (Salud y educación), constituyéndose como la principal fuente de financiación de esta política pública. La segunda fuente son los recursos de Presupuesto general de la nación - Pgn-, estos se han distribuido entre gastos de inversión (28%), a través de 116 proyectos identificados<sup>9</sup>, gastos de funcionamiento, a través de las entidades SNARIV (6%), y en el Fondo de Reparación de Víctimas - FRV (4%). Este último destinado exclusivamente a la reparación de las víctimas, como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2 Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: \*Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018).

\*\*Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI del Departamento Nacional de Planeación. \*\*\*Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). Elaboración CGR.

Entre 2014 y 2018, los recursos asignados para la política pública de víctimas alcanzaron \$61.2 billones de pesos constantes de 2018. Estos recursos, en promedio, se han concentrado en el componente de Asistencia (76%), Reparación (14%) y Costos Institucionales (7.9%).

Tabla 3 Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.

| Componente/Vigencia       | 2014         | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|---------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. Asistencia             | 7.073        | 9.245         | 9.577         | 10.163        | 10.452        |
| 2. Atención               | 35           | 90            | 71            | 213           | 249           |
| 3. Reparación             | 1.036        | 1.916         | 1.685         | 2.258         | 2.110         |
| 4. Costos Institucionales | 1.110        | 957           | 796           | 898           | 933           |
| 5. Transversales          | 107          | 129           | 36            | 52            | 54            |
| <b>Total</b>              | <b>9.362</b> | <b>12.336</b> | <b>12.166</b> | <b>13.585</b> | <b>13.798</b> |

<sup>8</sup>Que constituyen el 62% de los recursos totales asignados a la política pública en la vigencia 2017.

<sup>9</sup>Para 2018, 94 proyectos marcados para la política pública de víctimas.

Fuentes: \*Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). \*\*Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. \*\*\*Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). Elaboración CGR.

**La clasificación del gasto acorde con cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas presenta complejidades.** Para realizar el cálculo se hace necesario recurrir a diferentes fuentes de información nacionales para obtener los datos de funcionamiento, inversión y costos institucionales. Para el caso de los recursos de inversión, el Gobierno Nacional ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas. No obstante, estos requieren una revisión detallada por cuanto, en el clasificador transversal, se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a esta política; no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para la "política pública de víctimas" y los de la "política pública de desplazados". Por otra parte, se evidencia que las entidades no clasifican los recursos asignados según los componentes y medidas en congruencia con los respectivos objetivos formulados en cada uno de los proyectos de inversión. Por lo anterior, fue necesario realizar la reclasificación de los proyectos, de acuerdo con su objeto y productos en el marco de cada componente y medida, tal como se ilustra a continuación:

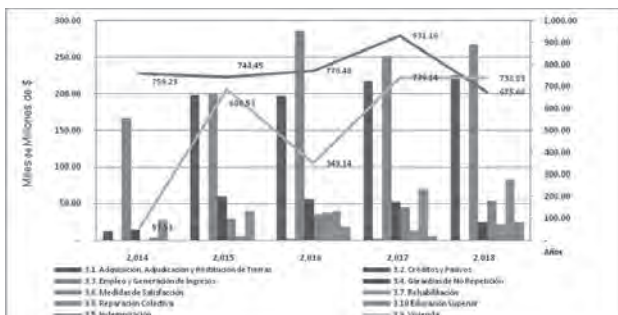
Tabla 4 Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.

| Componentes de la Ley 1448 de 2011                      | 2014            | 2015            | 2016            | 2017             | 2018             |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| <b>1. Asistencia</b>                                    | <b>7.073,10</b> | <b>9.244,66</b> | <b>9.577,10</b> | <b>10.163,50</b> | <b>10.452,20</b> |
| 1.1. Alimentación                                       | 260,22          | 303,12          | 186,13          | 244,83           | 247,95           |
| 1.2. Asistencia Judicial                                | 5,52            | 6,82            | -               | -                | -                |
| 1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria                        | 837,49          | 989,95          | 1.051,92        | 610,89           | 721,87           |
| 1.4. Identificación                                     | 1,15            | 1,13            | 1,07            | 1,03             | 1,33             |
| 1.5. Retornos - Reubicación                             | 132,14          | 314,87          | 227,05          | 134,69           | 160,33           |
| <b>1.6. Educación</b>                                   | <b>3.213,52</b> | <b>4.838,84</b> | <b>4.680,10</b> | <b>5.521,22</b>  | <b>5.520,21</b>  |
| 1.6.1. Educación SGP*                                   | 2.947,05        | 4.370,77        | 3.964,80        | 5.061,79         | 5.108,42         |
| 1.6.2. Educación Otras fuentes                          | 266,47          | 468,08          | 715,30          | 459,44           | 411,79           |
| 1.7. Salud  | 2.623,04        | 2.789,92        | 3.430,84        | 3.650,84         | 3.800,53         |
| 1.6.1. Salud SGP*                                       | 2.494,84        | 2.587,83        | 3.078,58        | 3.302,58         | 3.452,77         |
| 1.6.2. Salud Otras Fuentes                              | 128,20          | 202,09          | 352,26          | 348,27           | 347,76           |
| <b>2. Atención</b>                                      | <b>35,07</b>    | <b>90,00</b>    | <b>71,39</b>    | <b>212,74</b>    | <b>249,13</b>    |
| 2.1. Orientación, Información y Acompañamiento          | 2,52            | 68,38           | 71,39           | 212,74           | 249,13           |
| 2.2. Centros Regionales de Atención                     | 32,55           | 21,62           | -               | -                | -                |
| <b>3. Reparación</b>                                    | <b>1.036,31</b> | <b>1.915,70</b> | <b>1.684,94</b> | <b>2.257,86</b>  | <b>2.109,77</b>  |
| 3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras | 11,59           | 193,44          | 185,32          | 210,62           | 224,08           |
| 3.2. Créditos y Pasivos                                 | -               | 0,29            | 1,06            | 1,52             | -                |
| 3.3. Empleo y Generación de Ingresos                    | 165,74          | 195,39          | 269,44          | 243,98           | 266,84           |
| 3.4. Garantías de No Repetición                         | 14,01           | 57,53           | 52,10           | 50,62            | 23,84            |
| 3.5. Indemnización                                      | 757,77          | 727,49          | 727,76          | 905,18           | 675,66           |
| 3.5.1. Fondo de Reparación                              | 757,77          | 696,53          | 695,56          | 609,47           | 611,65           |
| 3.5.2. Indemnización (Inversión)                        | -               | 30,96           | 32,20           | 295,70           | 64,01            |
| 3.6. Medidas de Satisfacción                            | 0,16            | 28,03           | 32,31           | 42,76            | 52,79            |
| 3.7. Rehabilitación                                     | 2,80            | 4,50            | 34,48           | 12,74            | 21,65            |

Justicia y del Derecho. En 2017, la asignación a este componente a precios corrientes, fue de \$ 206.2 mm y para 2018 alcanza \$ 249.12 mm.

**El componente de reparación integral cuenta con una participación del 14,5% en promedio<sup>13</sup>.** En este rubro se contemplan los proyectos de inversión que atienden las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, empleo y generación de ingresos, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual y colectiva. Por tanto, se destacan las asignaciones a precios corrientes de los componentes de vivienda e indemnizaciones, como se observa en la gráfica 3 (eje secundario). Para 2017, el rubro de indemnizaciones tuvo asignación de \$ 877.6 mm<sup>14</sup>, y para 2018 se tiene una asignación de \$675.6 mm. En el caso de vivienda urbana y rural, se asignaron en 2017 \$696.6 mm y para 2018, \$738.8 mm. En términos reales, estos recursos han presentado un crecimiento del 25%, alcanzando su punto más alto en 2017.

Gráfica 3 Recursos del componente de reparación a las víctimas 2014 – 2018.  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: SIIF Nación (2014 - 2018). Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Elaboración CGR.

**En términos reales los recursos del FRV, han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a reparación.** Pasaron de \$ 757 mm en 2014 a \$ 609 mm en 2017 y para 2018 esta asignación llegó a \$ 611.6 mm. De estos recursos que atienden las indemnizaciones administrativas, se han comprometido en promedio en este periodo, el 94% de los recursos, obligados el 92% y pagos 88%. Esta relación mejoró en la

<sup>13</sup> Sin tener en cuenta los recursos del SGP, el porcentaje de participación del componente en el total de recursos es de 31%.

<sup>14</sup>El rubro de indemnizaciones cuenta con recursos de funcionamiento por el Fondo de Reparación para las Víctimas (67%) y Recursos de Inversión del Proyecto Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional (33%).

|   |                 |                  |                  |                  |                  |
|---|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 3.8. Reparación Colectiva                                       | 26,82           | 38,14            | 36,49            | 67,14            | 82,05            |
| 3.9. Vivienda   | 57,42           | 670,89           | 329,78           | 718,52           | 738,83           |
| 3.10 Educación Superior   | -               | -                | 16,20            | 4,78             | 24,01            |
| <b>4. Costos Institucionales</b>                                | <b>1.110,27</b> | <b>956,75</b>    | <b>796,48</b>    | <b>898,31</b>    | <b>933,14</b>    |
| 4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información        | 0,24            | 5,83             | 35,91            | 65,41            | 67,12            |
| 4.2. Gastos de Funcionamiento Entidades SNARIV                  | 776,80          | 699,65           | 622,50           | 765,46           | 729,07           |
| 4.2.1. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas* | 104,52          | 94,67            | 88,73            | 86,87            | 82,96            |
| 4.2.2. Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas * | 62,14           | 58,07            | 53,91            | 51,71            | 51,58            |
| 4.2.3. Centro de Memoria Histórica*                             | 13,21           | 11,54            | 11,93            | 12,06            | 12,26            |
| Otras Entidades SNARIV**  | 596,92          | 535,37           | 467,93           | 614,83           | 582,27           |
| 4.3. Fortalecimiento Institucional                              | 333,23          | 251,27           | 138,08           | 67,43            | 136,95           |
| <b>5. Transversales</b>   | <b>107,29</b>   | <b>128,89</b>    | <b>36,10</b>     | <b>52,36</b>     | <b>53,66</b>     |
| 5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales                   | 43,88           | 18,65            | 19,15            | 36,54            | 40,53            |
| 5.2. Enfoque Diferencial  | 63,41           | 110,24           | 3,51             | 2,47             | 1,90             |
| 5.3. Participación  | -               | -                | 13,44            | 13,35            | 11,23            |
| <b>Total</b>  | <b>9.362,04</b> | <b>12.336,00</b> | <b>12.166,01</b> | <b>13.584,76</b> | <b>13.797,90</b> |

Fuentes: \*Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). \*\*Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). \*\*\*Información de los proyectos tomada del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Reclasificación y cálculos. Elaboración CGR.

**En materia de asistencia<sup>10</sup>, los recursos alcanzaron, en términos reales la suma de \$10 billones en 2017, financiados principalmente con recursos del SGP<sup>11</sup>.** El nivel de ejecución de recursos con cargo al componente de asistencia en 2017 a precios corrientes fue de \$ 9.8 billones, de los cuales el 50%, es decir, \$4.9 billones, fueron destinados a educación; mientras que 32%, equivalente a \$3.2 billones, se asignaron para salud, ambos rubros financiados con recursos del SGP. Le siguen, \$628 mil millones que se destinaron para ayuda humanitaria, lo que representa 6% de los recursos dedicados a este componente. En total, para 2018, el valor apropiado para la asistencia fue de \$10.4 billones.

**En materia de atención<sup>12</sup> se evidencia un crecimiento del 88%, en los recursos asignados,** principalmente aquellos asociados a los proyectos de inversión desarrollados por la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas -en adelante UARIV-, Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de

<sup>10</sup> Definida por la ley 1448 de 2011 como "El conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política".

<sup>11</sup> Sin tener en cuenta los recursos de SGP (salud y educación), el componente en términos reales aporta en promedio 36%.

<sup>12</sup> Entendida como la "Acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación" (A.49. ley 1448 de 2011).

vigencia 2017, con el 100% del compromiso, 99% como valor obligado y 98% en pagos, lo que expresa mejoras en los procesos de ejecución presupuestal del FRV.

**Los costos institucionales en términos reales, han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a la política.** La asignación fue de \$ 1.1 billones en 2014, de \$ 898.3 mm para 2017 y \$ 933.1 mm para 2018. En este componente, se destacan los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV que participan con 76% de los recursos asignados al componente, seguido de la asignación de recursos de inversión a proyectos asociados a fortalecimiento institucional con 20.8% y en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información con 3.3%.

En 2018, 39 entidades pertenecientes al SNARIV destinaron de sus gastos de funcionamiento un valor de \$ 729 mm exclusivamente a la política pública de víctimas<sup>15</sup>, dentro de los cuales las principales entidades ejecutoras de la política<sup>16</sup> participan con el 20%. Se destaca el crecimiento en términos reales de los recursos asignados para funcionamiento por entidades de los sectores Defensa, Cultura, Presidencia, Salud y Protección Social. Asimismo, el decrecimiento de los recursos asignados en los sectores de Inclusión social y reconciliación, Planeación y Vivienda.

Tabla 5 Gastos de funcionamiento apropiados política pública de víctimas por entidades  
Cifras en millones de pesos constantes de 2018

| Sector                            | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Agricultura                       | 68.493         | 64.251         | 66.608         | 72.680         | 63.380         |
| Comercio, industria y turismo     | 1.141          | 698            | 607            | 378            | 384            |
| Cultura                           | 2.129          | 13.243         | 17.101         | 16.641         | 15.575         |
| Defensa y policía                 | 46.560         | 50.896         | 49.288         | 47.377         | 35.078         |
| Educación                         | -              | -              | 389            | 398            | 469            |
| Estadística                       | 258            | -              | -              | -              | -              |
| Fiscalía                          | 222.294        | 233.574        | 89.412         | 263.399        | 264.969        |
| Hacienda                          | 294            | 257            | 222            | 296            | 301            |
| Inclusión social y reconciliación | 154.349        | 144.332        | 130.142        | 127.935        | 124.038        |
| Interior                          | 52.508         | 45.743         | 74.282         | 70.118         | 73.447         |
| Justicia y del derecho            | 7.729          | 7.768          | 8.144          | 7.876          | 8.044          |
| Ministerio Público                | 168.918        | 86.350         | 127.309        | 85.806         | 85.537         |
| Órganos de control                | 1.833          | 868            | 1.005          | 863            | 2.420          |
| Planeación                        | 1.321          | 1.306          | 910            | 864            | 688            |
| Presidencia                       | 5.594          | 5.189          | 8.830          | 4.457          | -              |
| Rama Judicial                     | 37.861         | 38.494         | 41.900         | 43.353         | 44.203         |
| Registraduría                     | 3.537          | 4.293          | 3.946          | 3.891          | 3.604          |
| Salud y Protección social         | 1.576          | 1.270          | 1.159          | 17.819         | 803            |
| Trabajo                           | -              | 555            | 595            | 578            | 540            |
| Vivienda, ciudad y territorio     | 384            | 602            | 620            | 701            | 734            |
| <b>Total general</b>              | <b>776.778</b> | <b>699.689</b> | <b>622.467</b> | <b>765.428</b> | <b>729.074</b> |

Fuente: \*SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). \*\*Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). Elaboración CGR.

<sup>15</sup>De acuerdo con el reporte periódico que realizan las entidades SNARIV a la Base de Datos Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>16</sup> UARIV, UAEGRTD y CMH.

Los gastos de funcionamiento de la UARIV, Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- y Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, han disminuido en promedio un 14%. Pasando de una asignación de \$179.8 mm en 2014 a una asignación de \$ 146.8 mm en 2018. Estas entidades destinaron en 2017 por funcionamiento, \$146.04 mm.

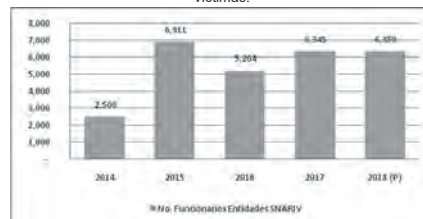
El presupuesto de la UARIV a precios corrientes en 2017 fue de \$ 1,8 billones y su ejecución presupuestal obtuvo concepto razonable por parte de la CGR. Este valor incluye recursos del FRV por \$ 590.9 mm, proyectos de inversión por valor de \$1.131 mm y recursos de funcionamiento por \$ 84.2 mm. En la auditoría de la CGR sobre la ejecución presupuestal realizada en la vigencia 2017<sup>17</sup>, se evaluaron 5 proyectos de inversión por valor de \$ 812.898 mm, determinando que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables. No obstante, la auditoría presentó opinión negativa de sus estados contables, ya que no se encontró razonabilidad frente a los aspectos importantes al cierre de 2017 y los resultados de sus operaciones de conformidad con los principios y normas de contabilidad establecidos por la Contaduría General de la Nación.

36 entidades del SNARIV, en promedio, destinaron 7% de sus recursos de funcionamiento a la atención de esta política. Para 2017, un total de \$ 596.1 mm. Por asignación de recursos en relación con el total de gastos de funcionamiento de la entidad, se destacan la Agencia de Desarrollo Rural (72%), Agencia Nacional de Tierras (35%), Consejo Superior de la Judicatura (20%) y el DPS (19%). Por monto asignado en la vigencia, se destacan la Fiscalía General de la Nación (\$222.3 mm), Defensoría del Pueblo (\$68.1mm), Policía Nacional (\$45.8 mm) y Consejo Superior de la Judicatura (\$ 42 mm).

Entre 2014 y 2018, se presentó un crecimiento absoluto en el número de funcionarios reportados por las entidades del SNARIV del orden nacional, con dedicación a la política pública de víctimas. Se pasó de 2.500 funcionarios en 2014 a 6.345 funcionarios en 2017, como se observa en la gráfica 4. En este punto, con la información disponible en la base de datos del Ministerio de Hacienda, no es posible determinar el porcentaje de funcionarios que están dedicados a los servicios de atención directa a la población víctima y a los servicios de administración en cada una de las entidades; igualmente, no es posible establecer el porcentaje de dedicación de los mismos al tema.

<sup>17</sup>Informe de Auditoría de Financiera UARIV- Vigencia 2017. CGR-CDSA-00841.

Gráfica 4 Número de funcionarios en entidades SNARIV con dedicación a la política pública de víctimas.



Fuente: Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). Elaboración CGR.

Los proyectos de inversión marcados con la política transversal de víctimas al cierre de 2017 fueron 116 y presentan una ejecución por compromisos del 95%. De estos proyectos, 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima y 17 están enfocados al fortalecimiento institucional de entidades del SNARIV. Por número de proyectos dirigidos con exclusividad a población víctima, se destacan los que se encuentran a cargo de la UARIV (12)<sup>18</sup>, el CNMH, el DPS, y la Defensoría del Pueblo, que cuentan con 6 proyectos respectivamente.

Del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas, el 23% es asignado a la ejecución de dicha política pública<sup>19</sup>. El valor total de los proyectos alcanzó \$ 15.9 billones, con su valor específico destinado de \$3.7 billones. En la tabla 6 se observa el valor de los proyectos y la ejecución de la apropiación destinada a la política pública de víctimas. Por monto de recursos apropiados, se destacan la UARIV (30.4%), el DPS (23.2%), FONVIVIENDA (13.4%) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - (8.6%).

<sup>18</sup> Esta Unidad además cuenta con 4 proyectos de fortalecimiento institucional que redundan en beneficio de la población víctima.  
<sup>19</sup> Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente del proyecto total de la Tabla 4. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.

Tabla 6 Valor de los proyectos de inversión política pública de víctimas por entidad  
 Cifras en miles de millones de pesos corrientes de 2017

| Entidades   | Apropiación vigente monto total del proyecto | Destinación vigente política transversal de víctimas | % Participación la política en el total de los proyectos | % Compromisos política víctimas | % Pagos política víctimas |
|---|--|--|--|---------------------------------|---------------------------|
| Agencia de Desarrollo Rural - ADR                       | 346,60                                       | 72,33  | 21%  | 88%                             | 87%                       |
| Agencia Nacional del Territorio - ANT                   | 193,45                                       | 113,09   | 58%  | 99%                             | 65%                       |
| Artesanías de Colombia                                  | 1,01   | 1,01   | 100%   | 98%                             | 61%                       |
| Centro de Memoria Histórica                             | 43,88  | 42,41  | 97%  | 97%                             | 72%                       |
| Consejo Superior de la Judicatura                       | 147,94                                       | 6,29   | 4%   | 95%                             | 14%                       |
| Defensoría del Pueblo                                   | 25,81  | 14,13  | 55%  | 65%                             | 39%                       |
| Dirección Administración Fondos Protección Social       | 1,23   | 0,00   | 0%   | 0%                              | 0%                        |
| Departamento de la Prosperidad Social - DPS             | 2,630,60                                     | 866,24   | 33%  | 96%                             | 93%                       |
| FONRELACIONES   | 0,88   | 0,88   | 100%   | 99%                             | 99%                       |
| FONTIC  | 35,55  | 0,40   | 1%   | 100%                            | 100%                      |
| FONVIVIENDA   | 500,00                                       | 500,00   | 100%   | 100%                            | 0%                        |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF       | 5,364,86                                     | 318,93   | 6%   | 91%                             | 89%                       |
| IPSE  | 111,50                                       | 33,61  | 30%  | 88%                             | 0%                        |
| Medicina Legal y Ciencias Forenses                      | 5,50   | 5,15   | 94%  | 92%                             | 65%                       |
| MinAgricultura  | 364,64                                       | 177,64   | 49%  | 97%                             | 6%                        |
| MinComercio   | 13,24  | 13,24  | 100%   | 99%                             | 85%                       |
| MinCultura  | 66,60  | 6,64   | 10%  | 96%                             | 35%                       |
| MinEducación  | 2,568,69                                     | 105,50   | 4%   | 100%                            | 93%                       |
| MinInterior   | 12,14  | 11,83  | 97%  | 82%                             | 76%                       |
| MinJusticia   | 3,78   | 3,65   | 96%  | 100%                            | 89%                       |
| MinSalud  | 33,29  | 8,81   | 26%  | 98%                             | 88%                       |
| MinTrabajo  | 34,32  | 34,32  | 100%   | 94%                             | 63%                       |
| MinVivienda   | 345,49                                       | 35,00  | 10%  | 100%                            | 2%                        |
| Presidencia de la República                             | 34,57  | 14,75  | 43%  | 100%                            | 30%                       |
| Registraduría- Fondo Rotatorio                          | 2,00   | 1,00   | 50%  | 96%                             | 88%                       |
| SENA  | 1,727,49                                     | 49,74  | 3%   | 96%                             | 85%                       |
| Servicio Público de empleo                              | 5,10   | 5,10   | 100%   | 98%                             | 59%                       |
| Superintariado y Registro                               | 9,64   | 2,58   | 27%  | 100%                            | 1%                        |
| UAE- Gestión de Restitución de Tierras Despojadas       | 166,02                                       | 150,80   | 91%  | 89%                             | 85%                       |
| UAE- Organizaciones Solidarias                          | 3,50   | 1,58   | 45%  | 99%                             | 11%                       |
| Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 1.131,74                                     | 1131,74  | 100%   | 96%                             | 63%                       |
| <b>Total General</b>                                    | <b>15.931,08</b>                             | <b>3728,39</b>                                       | <b>23%</b>   | <b>95%</b>                      | <b>62%</b>                |

Fuentes: \*Base de Datos SIIF Nación (2014 -2018). \*\* Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Cálculos CGR.

Se evidencia un rezago en la ejecución presupuestal de \$ 1,2 billones en la ejecución de los proyectos. Es decir, 62%, valor significativamente menor, comparado con la ejecución por pagos del total de los proyectos que alcanzó 84%.

Para validar esta información, se evidenció que para 12 proyectos<sup>20</sup> que concentran \$2.8 billones (75%) de los recursos asignados a la política pública de víctimas, si bien la ejecución por compromisos y obligaciones superó el 85%, por pagos, únicamente 6 proyectos superan el 90%.

Este rezago se evidencia principalmente en los proyectos de:

- Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional - UARIV (74.1%).
- Implementación de un Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional - ANT (67.2%).
- Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional - UARIV, que presenta compromisos y obligaciones por encima del 99%, pero presenta pagos con registro en ceros, situación que es preocupante por cuanto dichos recursos están destinados exclusivamente a indemnización administrativa, la cual, no llegó efectivamente a los destinatarios dentro de la vigencia.

El avance físico en 9 de los 12 proyectos analizados está por encima del 95%. Estos 9 proyectos representan el 65% de los recursos asignados a la política. Se destaca que para 6 casos el avance físico está por encima del 100%, lo que puede atribuirse a fallas en el proceso de planeación o falta de actualización de los indicadores al avance real de los productos.

Por otra parte, en 3 casos, se presenta un rezago importante del avance físico de los proyectos frente a su avance financiero. Los proyectos en esta situación son:

- Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional - DPS (71.5%).
- Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional - UARIV (71%).
- Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional - Min agricultura (44%).

**1.2. Escenario financiero de la Ley de Víctimas**

El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011. En la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2016<sup>21</sup>, el Gobierno presentó la proyección financiera requerida para la atención a la población desplazada donde se

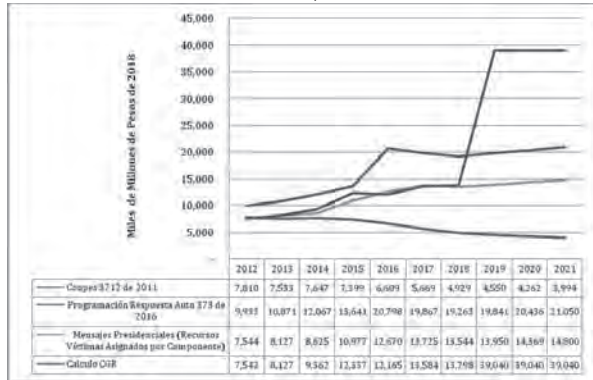
<sup>20</sup> Detalle de los proyectos en el Anexo 1.  
<sup>21</sup> Radicado mediante comunicación 201620041722937 del 25 de octubre de 2016 a la Corte Constitucional.



planteó un nuevo escenario por un valor de \$148.34 billones de 2016, y se afirmó lo siguiente: "se necesitarían \$48.38 billones adicionales, es decir en promedio \$8.06 billones adicionales cada año. Sin embargo, estos requerimientos superan las posibilidades fiscales de la nación, definidas por la Ley 819 de 2003 y materializadas en el marco fiscal de mediano plazo -MFMP-(2017-2027)". Si se tiene en cuenta que la población desplazada alcanza en el RUV el 88% de la población víctima, este costo se aproxima a las necesidades de financiamiento de la ley.

En la gráfica 5 se hace evidente esta situación y se realiza la comparación entre los valores planteados por el CONPES 3712 de 2011, los programados en el mensaje presidencial de cada vigencia, la programación de la respuesta al Auto 373 de 2016, y los cálculos efectuados por la CGR.

Gráfica 5 Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: \*CONPES 3712 de 2011. \*\*MFMP 2015. \*\*\*Respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2016. \*\*\*\*Informe de recursos víctimas asignados por componente (Mensajes Presidenciales Pgn). \*\*\*\*Proyección de Recursos Víctimas Asignados por Componente con base en supuestos macroeconómicos. MFMP - Crecimiento IPC (3%). Elaboración CGR.

Los valores efectivamente asignados a la política pública de víctimas en el Pgn 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$38.2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo planteado en la respuesta al Auto 373 de 2016. Si bien los valores asignados efectivamente en el Pgn han superado lo estimado por el CONPES, frente a la proyección realizada en la respuesta al Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, estos valores son inferiores para todas las vigencias. La brecha frente a

las estimaciones de la CGR, es mayor y se requerirá un esfuerzo fiscal considerable para cumplir con lo requerido por la ley, como se explicará a continuación.

1.2.1 Costeo de medidas del componente de reparación integral

Para la ejecución de las 4 medidas de reparación sobre las que se requeriría mayor esfuerzo fiscal, se estimó un monto total a precios de 2018 de \$75,4 billones<sup>22</sup>. La aproximación al costeo de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, se realiza a través del cálculo de las medidas de indemnización individual, indemnización colectiva, atención psicosocial, vivienda urbana y rural. Se toma como base la información del número de víctimas pendientes de atención suministrada por la UARIV<sup>23</sup>, en la tabla 7 se detallan los recursos requeridos para atender lo pendiente de las medidas de Indemnización Administrativa con \$42.7 billones, Vivienda \$31.09 billones, Atención Psicosocial \$1.4 billones e Indemnización Colectiva<sup>24</sup> \$145 mm.

Tabla 7 Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación. Cifras en millones de pesos constantes de 2018

| Principales Medidas Costeadas / Cifras en Millones de Pesos | Detalle de Aplicación de la Medida                        | Número de Víctimas Pendientes de Atención (A) | Valor a Otorgar en SMLLV (B) | Costo Unitario en Millones de \$ de 2018 (C) | Esfuerzo Fiscal Requerido 2019-2021 (D)= (A)* (C) |                         |
|---|---|---|------------------------------|--|---|-------------------------|
| ATENCIÓN PSICOSOCIAL (1)                                    | Individual  | 3.228.097                                     | N/A                          | 0,37   | \$ 1.201.787,60                                   |                         |
|   | Colectivo   | 631.786                                       | N/A                          | 0,33   | \$ 207.012,13                                     |                         |
|   | <b>SUBTOTAL PSICOSOCIAL</b>                               |   |                              |  |   | <b>\$ 1.408.799,73</b>  |
|   | Desplazamiento (3) (Decreto 1290 de 2008)                 | 938.507                                       | 27,00                        | 21,09  | \$ 19.796.429,31                                  |                         |
|   | Desplazamiento (4) (Ley 1448 de 2011)                     | 1.095.976                                     | 17,00                        | 13,28  | \$ 14.555.784,24                                  |                         |
| INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (2)                            | Desaparición Forzada (5)                                  | 28.574  | 40,00                        | 31,25  | \$ 830.420,00                                     |                         |
|   | Homicidio (6)   | 163.587                                       | 40,00                        | 31,25  | \$ 5.112.041,40                                   |                         |
|   | Secuestro   | 22.900  | 37,56                        | 29,34  | \$ 671.964,99                                     |                         |
|   | Lesiones que produzcan o No Incapacidad permanente (8)    | 105.878                                       | 12,46                        | 9,73   | \$ 1.030.645,60                                   |                         |
|   | Tortura o tratos inhumanos y degradantes                  | 7.242   | 19,48                        | 15,22  | \$ 110.213,06                                     |                         |
|   | Víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual | 20.280  | 29,99                        | 23,43  | \$ 475.149,20                                     |                         |
|   | Víctima de Reclutamiento forzado de menores               | 6.317   | 29,97                        | 23,41  | \$ 147.905,12                                     |                         |
|   | <b>SUBTOTAL INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>              |   |                              |  |   | <b>\$ 42.730.561,92</b> |
|   | INDEMNIZACIÓN COLECTIVA (7)                               | Indígenas                                     | 210                          | 523  | 408,59  | \$ 85.804               |
|   |   | Afros   | 146                          | 523  | 408,59  | \$ 59.654               |
| <b>SUBTOTAL INDEMNIZACIÓN COLECTIVA</b>                     |   |   |                              |  | <b>\$ 145.457,89</b>                              |                         |
| VIVIENDA  | Urbana (8)  | 344.093                                       | 70,00                        | 54,69  | \$ 18.817.417,17                                  |                         |
|   | Rural (9)   | 261.999                                       | 60,00                        | 46,87  | \$ 12.261.097,61                                  |                         |

<sup>22</sup> La ley 1448 de 2011, cuenta con 21 medidas en total.  
<sup>23</sup> Para el caso de la medida de indemnización administrativa, según la información reportada por la UARIV es producto de un ejercicio de depuración realizada por esta entidad durante 3 meses con corte a 31 de octubre de 2017, teniendo en consideración, cruces de las bases de datos por hechos victimizante y evitar duplicidades por hechos victimizante, entre otras consideraciones. Para el caso de la medida de vivienda, se tomó en consideración los resultados de las mediciones de superación de vulnerabilidad emitidos por la UARIV, con corte a diciembre de 2017.  
<sup>24</sup> Corresponde a la indemnización otorgada a los sujetos colectivos étnicos.

Cálculos CGR, con base en:

- Información Ministerio de Salud, Oficio Radicado 20181600061155 del 29-05-2018. Costeo específico para la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación - Línea PAVSIVI.
- Información datos depurados UARIV sobre número de víctimas susceptibles a indemnizar con corte a octubre 31 de 2017, reconocidas por los marcos normativos de: Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011. Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización, se toma el valor del promedio histórico pagado por hecho victimizante (2012-2018 -) en SMLLV.
- Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización para desplazados (D. 1290 de 2008), se calculó el número de giros realizados efectivamente (3.357.651) sobre el promedio de las personas que conforman un hogar (3,57\_Datos RUV - UARIV). Se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización para desplazados (L. 1448 de 2011), se calculó el número de giros realizados efectivamente (2.849.538) sobre el promedio de las personas que conforman un hogar en la base de datos RUV - UARIV (2,60). Se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- Para los hechos victimizante desaparición forzada y homicidio, se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- Son ocasionadas por los hechos victimizante de acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos, minas antipersonal/ municion sin explotar/ artefacto explosivo.
- Corresponde a los Sujetos Étnicos incluidos en el RUV, que no cuentan con PIRC Aprobado. Información UARIV - Dirección Técnica de Reparación - junio 1 de 2018, Cálculo de Medidas de Indemnización, corte a 31 de marzo de 2018.
- Los datos de número de víctimas pendientes de atención son tomados de las Mediciones de Superación de Vulnerabilidad de la población desplazada, víctimas que no superan el Derecho para vivienda urbana. Diciembre de 2017. UARIV. Cálculo Realizado sobre promedio de personas por Hogares en Cabeceras Municipales (3,2 personas -ECV 2017, DANE).
- Los datos de número de víctimas pendientes de atención son tomados de las Mediciones de Superación de Vulnerabilidad de la población desplazada, víctimas que no superan el Derecho para vivienda rural. Diciembre de 2017. UARIV. Cálculo Realizado sobre promedio de personas por Hogares en Cabeceras Municipales (3,52 personas -ECV 2017, DANE).
- Este costeo no incluye cálculo de las indemnizaciones ordenadas por vía judicial.

1.2.2 Análisis comparativo del esfuerzo fiscal requerido

El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129.29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno Nacional en la respuesta al Auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018. Como se puede observar en la tabla 8, se toman como referentes los escenarios financieros establecidos por el Gobierno Nacional frente a lo requerido por la Ley 1448 de 2011.

Tabla 8 Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional. Cifras en billones de pesos constantes de 2018.

| Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes  | CONPES 3712 de 2011 (2012-2021) Precios 2018 | CONPES 3712 de 2016 (2012-2021) Precios 2018 | Respuesta al Auto 373 de 2016 (2016-2021) Precios de 2018 | TOTAL EJECUTADO LEY (2012-2021) | Pendiente Respuesta Auto 373 de 2016 (2016-2021) | Diferencia (4 Medidas) |
|--|--|--|---|---------------------------------|--|------------------------|
| Alimentación   | NA   | NA   | 1,0   | 1,2                             | 9,54   | 9,54                   |
| Educación  | 8,9  | 8,9  | 19,7  | 26,6                            | 8,30   | 8,30                   |
| Generación de Ingresos   | 7,6  | 7,6  | 8,8   | 2,0                             | 0,15   | 0,15                   |
| Identificación   | 0,1  | 0,1  | 0,2   | 0,0                             | 8,30   | 8,30                   |
| Reintegración  | NA   | NA   | 8,3   | -                               | -  | -                      |
| Salud  | 20,6   | 20,3   | 17,5  | 19,9                            | 10,38  | 10,38                  |
| Subsistencia Mínima  | 6,7  | 6,7  | 4,9   | 7,3                             | 3,23   | 3,23                   |
| Vivienda (2)   | 9,1  | 9,1  | 20,5  | 3,8                             | 19,50  | 31,09                  |
| Orientación Y Comunicación   | 0,5  | 0,7  | 0,5   | 0,8                             | 0,17   | 0,17                   |
| Indemnización Administrativa Desplazados   | NA   | NA   | 28,9  | 5,8                             | 27,25  | 42,68                  |
| Indemnización Administrativa Otros Víctimas  | 8,4  | 8,1  | NA  | -                               | -  | 15,43                  |
| Reparación (3)   | 3,9  | 4,7  | 10,2  | 1,2                             | 9,80   | 9,80                   |
| Otros (Créditos y Restitución de Tierras de Satisfacción Garantías de No Repetición) | 3,5  | 3,3  | -   | 0,9                             | -  | -                      |
| Ejea Transversales   | 0,6  | 0,6  | 3,9   | 0,7                             | 3,77   | 3,77                   |
| Prevención y Protección  | NA   | NA   | 0,5   | -                               | 0,50   | 0,50                   |
| Atención Psicosocial   | NA   | NA   | -   | -                               | 1,40   | 1,40                   |
| Recreación y Resocialización   | 0,1  | 0,1  | -   | 1,1                             | -  | -                      |
| Costos Institucionales   | 2,4  | 2,4  | -   | 5,5                             | -  | -                      |
| <b>TOTAL</b>   | <b>72,3</b>                                  | <b>72,0</b>                                  | <b>124,8</b>  | <b>76,9</b>                     | <b>100,9</b>                                     | <b>28,42</b>           |

|  |  |
|--|--|
| <p>Cálculos CGR, con base en:</p> <p>(1) Esta respuesta incluye el costo para población del hecho victimizante desplazamiento (88,6% de la población víctima)</p> <p>(2) Incluye Vivienda Nueva Urbana y Rural</p> <p>(3) En la medida de indemnización solo se incluye la que va por vía administrativa, dado que la Judicial se debe cubrir con los recursos del Fondo de Reparación de Víctimas, no obstante, hay que tener en cuenta que el estado en muchos de los casos, entra como pagador solidario. Esto incrementaría el valor del costo.</p> <p>(4) Para efectos de la comparación se toman los datos de la respuesta al auto 373 de 2016, se descuentan los valores ejecutados por componente en las vigencias 2016-2017, dando como resultado el valor pendiente por ejecutar de dicha respuesta.</p> <p>(5) En el cálculo efectuado por la CGR para las vigencias 2018-2021, se toman los datos resultado del costo efectuado de las medidas de reparación del aparte anterior y para los demás componentes se toma el valor estimado por el Gobierno Nacional, actualizado a precios 2018.</p> <p><b>Con el cálculo efectuado el Gobierno Nacional debe realizar un esfuerzo presupuestal de 2019 a 2021, del orden de \$ 39.04 billones por año para cumplir con lo requerido por la ley, por lo que el plazo de ejecución actual de la misma y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes.</b> Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$13.5 billones, se calcula que para cumplir con lo planteado en la ley se requieren cerca de 10 años adicionales<sup>25</sup>.</p> <p>Por lo anterior, se hace necesario realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la Ley de Víctimas por parte del Gobierno Nacional, frente a su nivel de cumplimiento, teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, el costo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de la ley.</p> <p>Dichos cálculos deberán tener en cuenta qué medidas requieren de erogación presupuestal directa, cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley, cuál es el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre que se deben considerar por persona y/o por hogar para dar como señalar como reparada, según los objetivos de la Ley 1448 de 2011.</p> <p><b>1.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2018 para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas recursos</li> </ul> <p><sup>25</sup> Si se continúa con el monto de pagos efectuados por concepto de indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Para vivienda serían necesarios 45 años, calculado sobre el valor ejecutado para la política en 2017 de \$ 696.644 millones.</p> | <p>por \$ 76.9 billones<sup>26</sup> de pesos del año 2018, valor superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que soportan dicha política. Sin embargo, por fuente de recursos se observa que no existe esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanzan en promedio el 56% del total asignado a la política<sup>27</sup> y que son destinados a la totalidad de la población colombiana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 2014 y 2018, los recursos asignados para la política pública de víctimas alcanzaron \$61.2 billones de pesos constantes de 2018. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de asistencia (76%), reparación integral (14%) y costos institucionales (7.9%).</li> </ul> <p>Para el caso de asistencia, los recursos alcanzaron, en términos reales la suma de \$10 billones en 2017, financiados principalmente con recursos del Sistema General de Participación.<sup>28</sup> En reparación integral participa con 14.5% de los recursos en promedio<sup>29</sup>. Por monto, se destacan las asignaciones a precios corrientes de los componentes de Vivienda e Indemnizaciones, para 2017, el rubro de indemnizaciones tuvo asignación de \$877.6 mm<sup>30</sup>, y para 2018 se tiene una asignación de \$675.6 mm. En el caso de vivienda, se asignaron en 2017 \$696.6 mm y para 2018 \$ 738.8 mm. En términos reales estos recursos han presentado un crecimiento del 25%, alcanzando su punto más alto en 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En materia de atención se evidencia un crecimiento del 88% en los recursos asignados, principalmente asociados a los proyectos de inversión desarrollados por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho.</li> <li>La clasificación del gasto acorde con cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas presenta complejidades. Si bien el Gobierno Nacional ha generado algunos clasificadores presupuestales para la identificación del presupuesto destinado a las víctimas, se identifican dificultades en su uso, además que las entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas no tienen rigurosidad para clasificar los recursos asignados, en</li> </ul> <p><sup>26</sup> Para efectos del cálculo, los datos de ejecución en la política pública de víctimas para 2012 y 2013, son tomados de los mensajes presidenciales del PGN de los años respectivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><sup>27</sup> Información sobre la que la CMSLV ha sido reiterativa en sus informes anteriores.</p> <p><sup>28</sup> Sin tener en cuenta los recursos de SGP (salud y educación), el componente en términos reales aporta en promedio 36%.</p> <p><sup>29</sup> Sin tener en cuenta los recursos del SGP, el porcentaje de participación de estos recursos alcanza el 31%.</p> <p><sup>30</sup> El rubro de indemnizaciones cuenta con recursos de funcionamiento por el Fondo de Reparación para las Víctimas (67%) y Recursos de Inversión del Proyecto Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional (33%).</p> |
| <p>congruencia con la política pública y los objetivos consignados en los diversos proyectos de inversión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los costos institucionales en términos reales han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a la política. La asignación fue de \$ 1.1 billones en 2014, de \$ 898.3 mm para 2017 y \$ 933.1 mm para 2018. En este componente se destacan los gastos de funcionamiento de las entidades Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas que participan con 76% de los recursos asignados, seguido de la asignación en los proyectos de desarrollo institucional con 20.8% y en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información con 3.3%.</li> <li>En 2018, 39 entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas destinaron recursos de gastos de funcionamiento por valor de \$ 729 mm exclusivamente a la política pública de víctimas<sup>31</sup>. Se destaca el crecimiento en términos reales de los recursos asignados por funcionamiento de las entidades ejecutoras de la política<sup>32</sup>(20%), así como de las entidades de los sectores Defensa y Policía, Cultura, Presidencia y Salud y Protección Social. Así como, el decrecimiento de los recursos asignados en los sectores de inclusión social y reconciliación, planeación y vivienda, ciudad y territorio.</li> <li>La auditoría realizada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por parte de la Contraloría General de la República presentó opinión negativa de sus estados contables, dado que no se encontró razonabilidad frente a los aspectos importantes al cierre de 2017 y los resultados de sus operaciones de conformidad con los principios y normas de contabilidad establecidas por la Contaduría General de la Nación.</li> <li>Al cierre de 2017, 116 proyectos fueron marcados con la política transversal de víctimas, los cuales, presentan una ejecución por compromisos del 95%, de los cuales 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima, y 17 son enfocados a fortalecimiento institucional de entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas .</li> <li>Del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas que alcanzó \$ 15 billones, el 23% es asignado a la ejecución de dicha política pública<sup>33</sup>. Se evidencia un rezago en la ejecución presupuestal de \$ 1,2 billones en</li> </ul> <p><sup>31</sup>De acuerdo con el reporte periódico que realizan las entidades SNARIV a la Base de Datos Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><sup>32</sup> UARIV, UAERTRD y CIVI.</p> <p><sup>33</sup> Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente del proyecto total de la Tabla 4. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.</p>  | <p>la ejecución de los proyectos, es decir 62%, valor significativamente menor, comparado con la ejecución por pagos del total de los proyectos que alcanzó 84%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la ley 1448 de 2011. El valor asignado a la política pública de víctimas en el Presupuesto General de la Nación 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$38.2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo establecido en la respuesta al auto 373 de 2016. La brecha frente a las estimaciones de la Contraloría General de la República, es mayor y se requerirá un esfuerzo fiscal considerable para cumplir con lo requerido por la ley.</li> <li>El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129,29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno en la respuesta al auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018. Así las cosas, el esfuerzo presupuestal requerido de 2019 a 2021, es del orden de \$ 39,04 billones por año, por lo que el plazo de ejecución actual de la ley y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$ 13.5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se necesitarían cerca de 10 años adicionales<sup>34</sup>.</li> </ul> <p><b>1.4 Recomendaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A las entidades nacionales que conforman el Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, revisar la marcación de los proyectos de inversión de acuerdo con su objeto y la congruencia con las medidas de la política, de manera que se logren establecer directrices claras para el uso de los clasificadores presupuestales, tanto por la política transversal como por los componentes de la misma.</li> <li>Al Departamento Nacional de Planeación, establecer para la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión el porcentaje de los recursos destinados a la política pública de víctimas para la población desplazada.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, mejorar los procesos de depuración y análisis de datos, para contar con información clara y</li> </ul> <p><sup>34</sup> Si se continúa con el monto de pagos efectuados por concepto de indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Para vivienda serían necesarios 45 años, calculado sobre el valor ejecutado para la política en 2017 de \$ 696.644 millones.</p>   |

precisa sobre la población pendiente de atención<sup>35</sup> en cada una de los componentes y medidas contempladas en la ley.

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para las Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados por medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados a garantizar una mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Fuentes de recursos para el financiamiento de la ley.

Dichos cálculos deberán tener en cuenta qué medidas requieren de erogación presupuestal directa y cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley. Además, se deberá considerar el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre de la reparación en congruencia con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

- Al Gobierno Nacional, particularmente al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, ya que se calcula en este análisis por lo menos 10 años adicionales, con base en el histórico promedio de recursos asignados.

<sup>35</sup> Universo pendiente de atención, según la conceptualización de la UARIV.

**SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN**

De un detallado análisis de coyuntura, la CSMLV puede indicar que nuestro país atraviesa por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales en distintos territorios. Esta situación, en buena medida, es una consecuencia directa del proceso de concentración y tránsito a la vida civil de las FARC – EP, en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante Acuerdo Final. En efecto, el ingreso de nuevos actores armados a las regiones anteriormente copadas por esta guerrilla, plantea escenarios de disputa por el control de las mismas y de las economías ilegales que fueran dominio del grupo subversivo.

Estas circunstancias han venido impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abandonan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas y la restitución de tierras; líderes y líderes sociales que propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial.

A lo anterior, se suman intereses de grupos regionales de poder que han manifestado su oposición a la implementación del Acuerdo Final y a las reformas que esto conlleva, especialmente en lo relacionado con las medidas de retorno, restitución y proyectos de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo rural. Algunos de estos actores, al parecer asociados a grupos armados ilegales, estarían promoviendo amenazas, hostigamientos y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes y líderes sociales de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, hechos evidenciados de manera concreta en situaciones de estigmatización, distribución de panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones forzadas.

Desde ahí, la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo de alcance nacional, que tiene expresiones particulares a nivel territorial y cuyos rasgos estructurantes son: 1) la recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP; 2) la persistencia de otros actores armados ilegales que, en diferentes niveles, usufructúan economías legales e ilegales, y conculcan los derechos de la población civil; y, 3) los avances en la implementación del Acuerdo Final.

Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018, 282 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en Colombia<sup>36</sup>, lo cual equivale a decir que, en el periodo referido, cada mes han sido asesinados en promedio 11 de ellos. A 13 de agosto de 2018 la cifra ha ascendido a 337.

<sup>36</sup> <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7074/En-m%C3%A1s-de-dos-a%C3%B1os-ocurrieron-282-homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-en-Colombia-1%C3%ADderes-sociales-defensores-de-derechos-humanos-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>

Según lo indica el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo -SAT- en la Alerta Temprana No 026 de 2018, estos homicidios vienen sucediendo bajo tres dinámicas<sup>37</sup> bien diferenciadas:

En primer término, la expansión del ELN que ha derivado en enfrentamientos con la Fuerza Pública y con otros actores armados (Chocó, Norte de Santander, Cauca, Arauca y Nariño).

Una segunda dinámica está relacionada con la conformación de disidencias de las FARC-EP en los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Un tercer componente del escenario de riesgo que se describe, es la consolidación del área de dominio de los grupos armados posdesmovilización, principalmente en los departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena, Chocó, Antioquia, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Putumayo.

Bajo esta perspectiva, se considera pertinente realizar un seguimiento riguroso al componente de Prevención y Protección, incluido en la política pública de víctimas. Por esta razón, en el presente capítulo se expondrá lo encontrado durante el ejercicio de control a la gestión de la UNP, junto a su indicador: "Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas durante el cuatrienio".

Es importante resaltar que el procedimiento ordinario de la ruta de protección, no solo es responsabilidad de la UNP, sino que se encuentra en cabeza de las gobernaciones, alcaldías distritales y/o municipios como lo indica el Decreto 1066 de 2015<sup>38</sup>.

Para lo anterior, se realizó el análisis de documentos de planeación oficial – CONPES 3726 y PND, además del estudio de información proveniente de los documentos de advertencia, tales como el Informe de Riesgo 010-17 y la Alerta Temprana 026-18, emitidos por la Defensoría del Pueblo, en lo relacionado con la situación de riesgo y amenazas contra líderes, líderes sociales y representantes de víctimas, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis. Igualmente, se consultó información reportada por la UNP frente al cumplimiento de indicadores que tiene a su cargo en los documentos de planeación mencionados anteriormente.

<sup>37</sup>Alerta Temprana N° 026 –18 - Febrero 28 de 2018.

<sup>38</sup> Artículo 2.4.1.2.42: En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

**2.1 Análisis Cuantitativo**

El PND y el CONPES 3726 de 2012, plantean la siguiente meta: "Porcentaje de Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas".

Acumulado

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta mencionada.

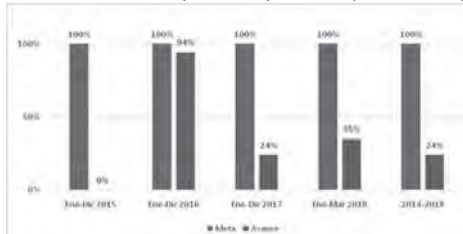
Tabla 9 Avance cuantitativo de la variable Acumulado

| Año       | Línea de base | Meta | Avance | % Avance |
|-----------|---------------|------|--------|----------|
| 2014      | 100           | -    | -      | -        |
| 2015      | -             | 100  | -      | -        |
| 2016      | -             | 100  | 94.03  | 94.03    |
| 2017      | -             | 100  | 24.00  | 24.00    |
| 2018      | -             | 100  | 35.00  | 35.00    |
| 2014-2018 | -             | 100  | 24.00  | -        |

Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

Según la información reportada en SINERGIA<sup>39</sup>, un 24% de las víctimas identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, cuenta con medidas de protección implementadas durante el cuatrienio.

Gráfica 6 Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas (Cuatrienio-Anual)



Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

Según la gráfica 6, se observa que durante el periodo analizado, existen oportunidades de mejora dentro de las estrategias diseñadas e implementadas por la UNP que permitan

<sup>39</sup><http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/130/43/26> Fecha de Consulta 16-06-2018.

|  |   |
|--|---|
| <p>incrementar el porcentaje de población víctima del conflicto armado con riesgo extraordinario, extremo o inminente, que cuentan con medidas de protección implementadas; por lo tanto, dicha entidad debe llevar a cabo acciones que permitan llegar a un cumplimiento del 100% del indicador.</p> <p>Según la plataforma SINERGIA<sup>40</sup>, el porcentaje de víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas en el mes de abril de 2018 (último periodo reportado por la UNP), corresponde al 72% (de 36 casos de víctimas con ponderación de riesgo extremo, en 26 se implementaron las medidas). Son preocupantes las cifras presentadas para este indicador, puesto que el 28% de casos se encuentran en proceso dentro de los términos establecidos por la UNP, sin que se justifique adecuadamente la demora en su implementación y en otros, se afirma haber sido imposible ubicar al peticionario.</p> <p>Se evidencia una capacidad limitada de la UNP para promover procesos administrativos ágiles y oportunos, que sean coherentes con la magnitud del fenómeno que atienden, esto es, la garantía de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad, a la libertad y a la integridad personal.</p> <p><b>2.2 Análisis Cualitativo</b></p> <p>Asequibilidad</p> <p>Con el fin de garantizar la seguridad de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en riesgo, la UNP realiza valoraciones de las solicitudes de protección recibidas mediante un proceso de análisis de los diferentes factores de riesgo al que está expuesto una persona, con fin de determinar el nivel del mismo (puede ser ordinario, extraordinario o extremo).<sup>41</sup></p> <p>Para realizar esta labor, la UNP cuenta 24 Unidades Operativas Administrativas –UOA- para dar cubrimiento a nivel nacional. Teniendo en cuenta que en los reportes de SINERGIA esta entidad indica que aún falta el funcionamiento de un 21.43%<sup>42</sup> de estas. También se observa que, a pesar de la existencia de estas Unidades Regionales, los procesos de la entidad se encuentran centralizados y están supeditados a la realización de trámites y cruces de comunicaciones entre la oficina de la UNP en Bogotá D.C. y las precitadas unidades<sup>43</sup>.</p> <p>Accesibilidad</p> <p><sup>40</sup><a href="http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/130/43/26Fecha de consulta 16-06-2018">http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/130/43/26Fecha de consulta 16-06-2018</a>.<br/> <sup>41</sup> Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012.<br/> <sup>42</sup> Avance Cuatrienio 78.57% a 30 de abril de 2018.<br/> <sup>43</sup> <a href="https://www.unp.gov.co/contactos-regionalesFecha de consulta 16-06-2018">https://www.unp.gov.co/contactos-regionalesFecha de consulta 16-06-2018</a>.</p> | <p>Con respecto a la activación de la ruta de protección<sup>44</sup>, las víctimas del delito de amenaza, manifiestan su inconformidad por las debilidades que se presentan a la hora de la implementación de las medidas<sup>45</sup>. A continuación, se señalan algunas ellas<sup>46</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de claridad en las competencias de las diferentes entidades responsables de la implementación del componente de prevención y protección, manifestada en el desconocimiento de los funcionarios con respecto a la implementación de las rutas, así como del alcance e impacto de los hechos, llegando en muchas ocasiones a subvalorar la gravedad de la situación de violación de derechos humanos que atraviesan las víctimas. Tal situación, ha conllevado a que, en la mayoría de los casos, los planes de contingencia, prevención y protección establecidos en la Ley 1448 de 2011, no respondan a las necesidades existentes en el contexto.</li> <li>- Falta de articulación entre las instituciones responsables, así como una deficiente coordinación de acciones necesarias frente a casos que son trasladados de un programa de protección a otro.</li> <li>- El no reconocimiento de actores generadores de riesgo o amenaza. En la mayoría de los espacios convocados por la Defensoría del Pueblo en los que se tratan casos concretos de amenazas, la respuesta de las autoridades apunta a la negación de la presencia de los autores del hecho en el territorio específico. Sin embargo, a la fecha, no hay un pronunciamiento oficial producto de las investigaciones donde se indiquen los responsables.</li> <li>- En algunos casos, las investigaciones se han archivado sin que las víctimas obtengan respuestas satisfactorias, pues no se logra establecer el autor, ni las motivaciones de la amenaza; factor que eleva los niveles de riesgo, propiciando que algunas de las medidas que se adoptan no sean proporcionales al riesgo que enfrentan las personas.</li> <li>- Adopción de medidas que elevan el riesgo de las víctimas, es decir que los hacen más visibles en contextos de alta conflictividad donde confluyen múltiples actores armados, como por ejemplo, los contextos donde hacen presencia grupos posdesmovilización, grupos de criminalidad organizada, delincuencia común y pandillas.</li> <li>- Irregularidades en la implementación de las medidas, relativas a la ausencia de los agentes policivos responsables de la protección constante de las víctimas y la</li> </ul> <p><sup>44</sup><a href="https://www.unp.gov.co/servicios-ciudadano/Paginas/procedimiento-programa-proteccion.aspx">https://www.unp.gov.co/servicios-ciudadano/Paginas/procedimiento-programa-proteccion.aspx</a> Fecha de consulta 16-06-2018.<br/> <sup>45</sup> Alerta Temprana N° 026 –18 - Febrero 28 de 2018.<br/> <sup>46</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo de 008 de 2018.</p>  |
| <p>posterior solicitud para la firma de planillas de asistencia diaria al momento de contactar nuevamente al beneficiario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demoras en las evaluaciones de riesgo y en la entrega de resultados de las mismas por parte de los analistas de la UNP.</li> <li>- Demoras injustificadas en la implementación de las medidas, a pesar de la existencia de resoluciones de implementación.</li> <li>- Falta de respuesta institucional frente a las solicitudes de medidas de emergencia y reubicación temporal.</li> </ul> <p>Adaptabilidad</p> <p>La CSMLV, de manera reiterada, ha venido haciendo llamados a las autoridades nacionales para que adopten medidas urgentes de protección a la vida e integridad personal de los líderes y defensores de derechos humanos, así como para que desarrollen acciones que rodeen de garantías el desempeño de su labor.</p> <p>En lo que respecta a la gestión de la UNP, se evidencia que la entidad no agilizó la adopción de medidas de protección para los líderes y lideresas relacionados en el documento de advertencia de la Defensoría del Pueblo. Frente a ello, es preciso traer a colación lo expuesto en la Sentencia 13001233100020010149201 del 31 de agosto de 2017 a cargo del Magistrado Ponente Ramiro Pazos Guerrero, que manifiesta:</p> <p>[S]e ha encontrado configurada la responsabilidad de la administración en aquellos eventos en que, pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. No obstante, también se ha aceptado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsible para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente<sup>47</sup>. (Subrayado fuera de texto).</p> <p>Según lo anterior, la sola existencia de posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo previamente conocido por parte de entidades del Estado, genera responsabilidad estatal por omisión. De manera que, para el caso concreto de la UNP, las posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo advertido por el SAT de la Defensoría del Pueblo, exigen que la entidad despliegue acciones de coordinación concretas para la identificación de líderes, lideresas y defensores de DDHH, dada su especial situación de vulnerabilidad.</p> <p><sup>47</sup> Consejo de Estado. CP Ramiro Pazos Guerrero. Rad3001233100020010149201.</p>  | <p>Es necesario resaltar que se origina un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque<sup>48</sup>.</p> <p>Vale la pena citar a la Corte Constitucional, en relación con la protección que requieren las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario: "debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz; vale decir, las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita, puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación, adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos"<sup>49</sup>.</p> <p>Por otra parte, a partir de la información presentada por la UNP en SINERGIA sobre el porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, que cuentan con medidas de protección implementadas, se reporta un avance para el cuatrienio del 29% poniendo en duda la aplicación del Protocolo de atención a las mujeres en el programa de prevención y protección, cuyo objetivo general es: "Garantizar la prestación del servicio de protección a las mujeres, a través de una atención eficiente dirigida a sus necesidades e intereses, desde un enfoque diferencial de género y derechos"<sup>50</sup>. A pesar de lo anterior, se solicitó información a la UNP sobre adopción de medidas con enfoque diferencial y de género, sin que a la fecha de corte del informe se haya respondido el requerimiento realizado.</p> <p>En relación con la adopción de medidas para fortalecer la articulación interinstitucional, se encuentra que la UNP no avanzó en ello, ya que no se evidencia que la creación de los grupos regionales de protección redunden en acciones de coordinación más fluidas entre la entidad y las autoridades municipales, o en una mayor capacidad de despliegue de la entidad para establecer contacto de manera oportuna con las personas que se encuentran en situación de riesgo o amenaza.</p> <p><b>2.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se evidencia la grave situación a la que se enfrentan los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, puesta en conocimiento a través de los documentos de advertencia IR 010-17 y AT 026-18. Hasta la fecha, las acciones adelantadas en este sentido por las autoridades con</li> </ul> <p><sup>48</sup> El Consejo de Estado en Sentencia del 6 de diciembre del 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth, concluyó que al Estado le era imputable el resultado dañoso en el que falleció el alcalde de Vista Hermosa, al margen de la víctima no hubiere puesto en conocimiento las amenazas o solicitado formalmente la protección.<br/> <sup>49</sup> <a href="https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/fflas_juridico/1795_CE-Rad-2001-0149201.pdfFecha de consulta 16-06-2018">https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/fflas_juridico/1795_CE-Rad-2001-0149201.pdfFecha de consulta 16-06-2018</a>.<br/> <sup>50</sup> <a href="https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20%20(2).pdfFecha de consulta 16-06-2018">https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20%20(2).pdfFecha de consulta 16-06-2018</a>.</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>deber de protección, no han tenido el impacto necesario para mitigar los factores de riesgo a nivel territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se advierte que la Unidad Nacional de Protección requiere urgentemente fortalecer su capacidad técnica para desarrollar de manera efectiva acciones en los municipios y departamentos donde se presentan violaciones a los DDHH por amenazas a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en materia de coordinación interinstitucional,<sup>51</sup> y en la celeridad requerida para implementar el análisis de riesgo y las medidas de manera oportuna, adecuada e integral, para la protección de individuos, colectivos y comunidades en situación de riesgo; garantizando la activación de espacios para la concertación de acciones de corresponsabilidad y el seguimiento de las mismas.</li> <li>La Unidad Nacional de Protección no ha logrado establecer los criterios propicios para la evaluación del riesgo de los líderes y defensores de derechos humanos. Se han presentado casos en los que la población objeto, evaluada con un riesgo ordinario, sufre hechos victimizantes que ponen en peligro su vida e integridad personal<sup>52</sup>, y posteriormente, la víctima sufre un atentado o es asesinada por grupos armados ilegales.</li> </ul> <p><b>2.4 Recomendaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A la Unidad Nacional de Protección, implementar medidas de protección eficaces para las víctimas del conflicto armado, relacionados de manera concreta en los documentos de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. También, agilizar todas aquellas solicitudes que, taxativamente, han sido elevadas ante esa entidad por algunos líderes y lideresas pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales que se han señalado en los mismos documentos y que hasta la fecha no han obtenido respuesta.</li> <li>Es importante que la Unidad Nacional de Protección ajuste las metodologías que le permitan ampliar la capacidad de reacción ante situaciones de riesgo inminentes o extraordinarias, y mejore la coordinación con otras autoridades responsables en la adopción de medidas de protección, incluyendo aquellas evidenciadas por la Defensoría del Pueblo a través de las Alertas Tempranas.</li> <li>Se insta a la Unidad Nacional de Protección para que realice ajustes a sus indicadores debido a que la medición reducida al número de solicitudes de protección y su respectiva evaluación, no da cuenta del cumplimiento frente a la mitigación del riesgo advertido y la prevención de la consumación del riesgo de</li> </ul> <p><small><sup>51</sup>Iniciando con su participación permanente en los Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Justicia Transicional, Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.<br/><sup>52</sup><a href="https://90minutos.co/asesinato-lider-afro-olava-herrera-narino-03-06-2018/">https://90minutos.co/asesinato-lider-afro-olava-herrera-narino-03-06-2018/</a>Fecha de consulta 16-06-2018.</small></p>  | <p>hechos de violencia y vulneraciones a los DDHH, teniendo en cuenta que la CSMLV observa que la intervención de esta entidad no se adelanta de manera inmediata y oportuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a los entes territoriales, generar una estrategia articulada para: i) el intercambio de información de riesgo; ii) la atención a casos de riesgo manifestados por líderes, lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos; iii) y la construcción de una estrategia de mitigación de riesgos a los líderes y lideresas desplazados, reclamantes de tierras y representantes de víctimas en los escenarios de participación.</li> <li>A la CSMLV realizar seguimiento a las estrategias de prevención y protección ejecutadas por la Unidad Nacional de Protección y demás entidades competentes en brindar protección individual y colectiva. Asimismo, a la Contraloría General de la República realizar auditoría de desempeño a la Unidad Nacional de Protección</li> </ul> <p><b>2.5 Pronunciamiento Mesa Nacional De Participación sobre los Asesinatos de las Lideresas Y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos</b></p> <p><b>Rechazo a los asesinatos de todos nuestros compañeros y compañeras y exigencia de protección de nuestras vidas y nuestros territorios.</b></p> <p>Ante el asesinato de tantas y tantos amigos y amigas, compañeras, compañeros y defensores de Derechos Humanos, con profundo dolor y una creciente desconfianza ante el silencio y la indiferencia gubernamental, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, reclama hoy al Gobierno Nacional, entrante y saliente, una firme decisión de proteger a los líderes y lideresas que defienden los derechos de las víctimas y de los grupos sociales y comunitarios en los territorios y en el país.</p> <p>No podemos seguir asistiendo, diariamente, a los asesinatos de líderes y lideresas en Colombia, sin ver una respuesta eficaz y oportuna por parte del Gobierno que garantice su protección de la vida y de su integridad física. Por el contrario, se imponen la desprotección, la indiferencia de funcionarios, como los de la UNP y del CERREM, que, desde Bogotá y con un profundo desconocimiento de lo que pasa en los territorios, deciden quiénes tienen protección del Estado y quiénes no, a través de valoraciones sustentadas en el interés de cuidar el fisco y no la vida de los y las colombianas.</p> <p>Esta situación muestra la reiterada incapacidad de diseñar y aplicar medidas acordes con la situación actual de persistencia de grupos de matones, dedicados a acallar la voz de quienes, sin armas, defienden la tierra, la cultura, los ancestros y los intereses de los afros, los grupos étnicos, las víctimas del conflicto armado y, en general, de todas las personas que levantan una voz contraria a ellos.</p> |
| <p>Nosotros, víctimas de un conflicto armado que ha servido de sustento para quienes se enriquecen con el odio y la venganza, les decimos como una sola voz: la paz que se nos propuso, hoy necesita de fuerza y decisión; tal y como sucedió tras los resultados del plebiscito en donde se requirió buscar una salida. La paz no es solo una firma y no puede significar tener que ver a nuestra gente asesinada, también, por un Estado que hoy no se levanta para defendernos. La paz no puede ser solo decretos o leyes. La paz es ante todo, voluntad y firmeza, en la toma de decisiones para preservar nuestro Estado de derecho, que hoy ni vemos ni sentimos. Tampoco percibimos la decisión por parte del Gobierno de proteger al pueblo que habita fundamentalmente en los territorios más afectados por la violencia.</p> <p>Nosotros preguntamos (y exigimos) los planes, no solo especiales de desarrollo, sino de protección. En efecto, no podemos repetir la historia porque eso significaría retroceder. Recordemos que se nos convocó para respaldar lo que era nuestro clamor: la paz. Ahora nosotros, que hemos acompañamos esa gesta, pedimos decisión, voluntad y acciones concretas de protección de la vida de líderes y lideresas, defensoras de derechos humanos, de los derechos de las víctimas, de los pueblos indígenas, de las comunidades afro, de territorios olvidados como Buenaventura y el Chocó, entre otros, de los maestros y maestras, que no pueden recibir como respuesta a su protesta, el asesinato.</p> <p>Reiteramos que urge, en estos momentos, poner en marcha con decisión, el plan de protección donde el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales, la ciudadanía y las organizaciones sociales participemos y se nos garantice ser escuchados para honrar la memoria de nuestros muertos, de las víctimas del conflicto armado y de todos los líderes y lideresas asesinados en las regiones.</p> <p>Para ello, solicitamos que, en el marco de la ley y la normatividad existente, se revise con extrema urgencia, a quienes hoy están al frente de la UNP y de la institucionalidad responsable. Esto, porque no han sabido (o no han tenido la voluntad y la firmeza) defender al pueblo colombiano después de la firma del Acuerdo Final. Por ello, ni quienes hoy transitan a la paz, ni los líderes, ni las comunidades, podemos confiar nuestra protección y seguridad a funcionarios y funcionarias que no escuchan nuestras realidades y que, con amañeo en sus pequeños intereses, definen la protección de nuestras vidas con un chaleco antibalas, a lo sumo.</p> <p>Este grito también debe llegar a la comunidad internacional, a quienes vimos acompañarnos y arriesgar su vida en solidaridad en los momentos más difíciles de nuestros territorios. A ellos, les hacemos un llamado a que nos acompañen hoy para que se proteja la vida de los líderes y lideresas en los territorios, con decisión, política, planes y con entidades amigas de la vida, no solo estructuras administrativas.</p> <p>La paz lograda, el Nobel alcanzado y el apoyo internacional que nos acompaña, no servirán si no se trazan políticas y planes. Esto se hace poniendo al frente de las entidades responsables, a funcionarios comprometidos con frenar las amenazas, el</p> | <p>amedrentamiento, el temor en los territorios y el asesinato de líderes y de hombres y mujeres, como tantas y tantos, abnegados, solidarios, luchadores, líderes de causas comunes, colectivas, comunitarias y profundamente humanas, en un país deshumanizado.</p> <p>Finalmente, estamos a la espera de realizar una mesa de trabajo con los representantes de la Mesa Nacional, el Ministerio del Interior y otras entidades, pues la vida de los líderes y lideresas nacionales, las de sus familias y otras víctimas en las regiones, seguirán dependiendo de decisiones del Gobierno Nacional. También, reiteramos que, de no aprobarse en el Congreso de la República planes de protección para las víctimas, los líderes y lideresas, las comunidades y los territorios de las circunscripciones especiales de paz, no nos será posible participar, ni resarcir a las víctimas, restituyéndoles el derecho a participar en sus territorios.</p> <p>Con sentimientos de afecto y de desesperación,<br/>Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas</p>   |

**TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN**

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011<sup>53</sup>, las víctimas del conflicto armado tienen el "derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso que se establecen en la presente ley", para lo cual, el Gobierno Nacional ha dispuesto una serie de estrategias de orientación y asesoría, entre las que se encuentran los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, - en adelante CRAV<sup>54</sup> - reglamentados a través del artículo 168 de la misma norma.

Asimismo, en el Decreto 4800 de 2011, se estableció que las entidades que deben concurrir en los Centros Regionales son: Alcaldías y Gobernaciones; Ministerio Público; Registraduría Nacional del Estado Civil; Ministerio de Defensa Nacional; Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud y educación; Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-; Ministerio de Educación Nacional -MEN-; Ministerio de Trabajo, ICBF; Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA; Fiscalía General de la Nación - FGN- UARIV; DPS; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT-, así como la Superintendencia de Notariado y Registro.

De tal forma, durante las labores propias de seguimiento, la CMSLV identificó la ausencia de metas y productos para la estrategia de orientación y asesoría en el PND y el CONPES 3726 de 2012, razón por la cual no es posible establecer el avance en la implementación de indicadores de Gobierno en el tema.

Así, en la presente sección, se verificarán los avances de la estrategia en relación con la creación y funcionamiento de los CRAV, como espacios permanentes que reúnen la oferta institucional bajo los principios de colaboración armónica, competencia sectorial y responsabilidad<sup>55</sup>.

**3.1 Análisis Cuantitativo**

Operatividad de los CRAV

La UARIV reporta la operación de 29 CRAV, (2) en construcción y (2) en contratación, a marzo de 2018. Asimismo, se encuentran (7) siete municipios priorizados para una próxima implementación.

<sup>53</sup> Artículo 28, parágrafo 10.

<sup>54</sup> Espacios interinstitucionales en los cuales se unificará y reunirá toda la oferta para la atención de víctimas del conflicto armado de manera efectiva e inmediata, de manera que facilite su acceso a las medidas de asistencia y reparación.

<sup>55</sup> Para la construcción del presente capítulo, se aplicaron diferentes herramientas: una entrevista estructurada y visitas administrativas dirigidas a 28 gerentes de los 29 CRAV existentes, así como a la oficina de la UARIV presente en los Centros Regionales.

las metas de construcción, contratación y municipios priorizados, la estrategia de atención y orientación solo alcanzaría una cobertura nacional del 75%. Análisis de la demanda

Según la información entregada por la UARIV, en los 29 CRAV creados durante el cuatrienio, se han atendido 2.027.210 víctimas, a las que se les ha realizado 2.666.703 orientaciones. Dicha variación en las cifras se explica porque algunas víctimas requieren más de un servicio de acuerdo con el avance y particularidad de su proceso de asistencia y reparación integral, tales como: i) toma de declaraciones para la inclusión en el registro, ii) solicitud de ayuda humanitaria, iii) orientación frente a la entrega de diferentes medidas como la indemnización, iv) trámites de libreta militar, entre otras.

Tabla 11 Demanda de atención en los CRAV 2014-2018

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| Número de víctimas atendidas    | 2.027.210 |
| Número de atenciones realizadas | 2.666.703 |

Fuente: UARIV, Abril 2018. Elaboración propia.

Sin embargo, frente a esta información, la CMSLV no ha podido desarrollar un análisis objetivo de la cobertura de los CRAV frente al número de víctimas residentes en los territorios, ya que los CRAV reciben sólo una parte del total de la demanda de atención de las víctimas de los diferentes municipios y departamentos. Por ejemplo, las entidades del Ministerio Público – Procuradurías Regionales y Provinciales, Defensorías Regionales y Personerías Municipales – también realizan procesos de orientación y asesoría a víctimas del conflicto armado en sus sedes o en jornadas descentralizadas, que se configura en otra demanda de atención. Tal situación, sumada a la falta de metas en el PND y el CONPES 3726 de 2012, dificultan el seguimiento y análisis sobre la capacidad de atención.

Igualmente, tal como lo señala la UARIV, la población víctima es altamente flotante, por lo que el número de víctimas registradas en el RUV coincide con el lugar donde se tomó la declaración, sin que sea necesariamente su lugar de residencia, ya que este cambia por motivos diversos. Por lo anterior, comparar el número de víctimas atendidas con el número de víctimas registradas en el RUV en un territorio, sería un análisis inadecuado, que arrojaría resultados que no corresponde a la realidad de los territorios.

Por último, es importante señalar que en las respuestas de la UARIV no es claro si las más de dos millones de personas atendidas por la estrategia, son víctimas diferentes o si corresponde a ciudadanos que asisten en varias ocasiones y son contabilizados como nuevos usuarios cada vez que ingresan al CRAV. Lo anterior podría indicar que el número de personas atendidas efectivamente podría ser menor. Sin embargo, de la observación realizada, los CRAV son un punto de orientación al que las víctimas asisten recurrentemente.

Tabla 10 Estado de los CRAV a nivel nacional

| Departamento       | CRAV en operación                   | CRAV en construcción | CRAV en contratación | Municipios priorizados           |
|--------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| Antioquia          | 2 (Apartadó, Caucasia)              | 0                    | 0                    | 0                                |
| Arauca             | 2 (Arauca, Tame)                    | 0                    | 0                    | 0                                |
| Atlántico          | 1 (Soledad)                         | 1 (Barranquilla)     | 0                    | 0                                |
| Bolívar            | 0                                   | 0                    | 0                    | 2 (Cartagena, Carmen de Bolívar) |
| Caquetá            | 1 (Florencia)                       | 0                    | 0                    | 0                                |
| Casanare           | 0                                   | 0                    | 0                    | 1 (Yopal)                        |
| Cauca              | 2 (Popayán, Santander de Quilichao) | 0                    | 0                    | 0                                |
| Cesar              | 2 (Valledupar, Curumaní)            | 0                    | 0                    | 0                                |
| Chocó              | 1 (Quibdó)                          | 0                    | 0                    | 0                                |
| Córdoba            | 1 (Montería)                        | 0                    | 0                    | 0                                |
| Cundinamarca       | 3 (Viotá, Soacha, La Palma)         | 0                    | 0                    | 0                                |
| Guaviare           | 1 (San José de Guaviare)            | 0                    | 0                    | 0                                |
| Huila              | 2 (Pitalito, Neiva)                 | 0                    | 0                    | 0                                |
| La Guajira         | 1 (El Molino)                       | 1 (Riohacha)         |                      |                                  |
| Magdalena          | 1 (Santa Marta)                     | 0                    | 0                    | 0                                |
| Meta               | 1 (Villavicencio)                   | 0                    | 0                    | 0                                |
| Nariño             | 3 (Policarpa, Tumaco, El Charco )   | 0                    | 0                    | Pasto                            |
| Norte de Santander | 2 (Cúcuta, Ocaña)                   | 0                    | 0                    | 0                                |
| Putumayo           | 0                                   | 0                    | 0                    | 1 (Mocoa)                        |
| Risaralda          | 0                                   | 0                    | 1 (Pereira)          | 0                                |
| Santander          | 0                                   | 0                    | 1 (Barranca/)        | 1 (B/manga)                      |
| Sucre              | 1 (Sincelejo)                       | 0                    | 0                    | 0                                |
| Tolima             | 0                                   | 0                    | 0                    | 1 (Ibagué)                       |
| Valle del Cauca    | 2 (Calí, Buenaventura)              | 0                    | 0                    | 0                                |
| <b>TOTAL</b>       | <b>29</b>                           | <b>2</b>             | <b>2</b>             | <b>7</b>                         |

Fuente: UARIV, Abril 2018. Elaboración propia.

Llama la atención de la CSMLV, la situación de los departamentos de Bolívar, Santander, Risaralda, Tolima, Putumayo y Casanare, en los que tras siete años de implementación de la ley, aún no cuentan con CRAV en servicio. Así, los CRAV hacen presencia en el 56% de los departamentos del país, teniendo en cuenta que, si se llegara a cumplir con

**3.2 Análisis Cualitativo**

Asequibilidad

El presente análisis, tendrá como fundamento la presencia institucional establecida en la ley para la estrategia de orientación y atención a víctimas del conflicto armado.

La CSMLV ha podido establecer que la UARIV ha estado presente diariamente en todos los CRAV, con excepción del de Soacha, Cundinamarca, en el cual su presencia ha sido semanal. En estos CRAV, la UARIV presta el servicio de orientación e información a víctimas del conflicto armado a través de profesionales orientadores, así como de enlaces de asistencia y reparación.

Sobre la participación de las administraciones municipales, en 23 CRAV, las alcaldías asisten con una frecuencia diaria a través de funcionarios de secretarías de gobierno, salud y educación. Por su parte, para el caso de las gobernaciones, hacen presencia únicamente en los CRAV de Santander de Quilichao, Florencia, Sincelejo, Montería, Pitalito y Tame.

En cuanto a las tres entidades del Ministerio Público -PGN, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales -, ellas asisten a 22 CRAV. PGN hace presencia en 7, Personería en 16 y Defensoría en 18. Es de resaltar la asistencia del SENA a todos los CRAV, a pesar de que su frecuencia de participación es de carácter semanal.

Se evidencia la preocupante ausencia del conjunto de entidades que ofrecen bienes y servicios directos a la población para su ruta de asistencia y reparación. Es así como el Ministerio del Trabajo sólo asiste al CRAV de Florencia, mientras que la Agencia Pública de Empleo del SENA hace presencia en los Centros ubicados en Valledupar, Caquetá y Montería.

El DPS únicamente asiste al CRAV de la ciudad de Santa Marta. El MSPS hace presencia en los centros de Valledupar, Neiva, Pitalito y Arauca; el Ministerio de Defensa solo asiste una vez por semana en Neiva, Santa Marta y Policarpa. Por su parte el ICBF, presta servicios de orientación y asesoría únicamente en los centros de Tame, Montería, Santander de Quilichao, Quibdó, La Palma, Neiva, Villavicencio, Policarpa y Sincelejo.

Por su parte, entidades como la Oficina de Superintendencia de Notariado y Registro, la FGN, la Registraduría Nacional, el Ministerio de Agricultura y el MVCT, presentan inasistencia total.

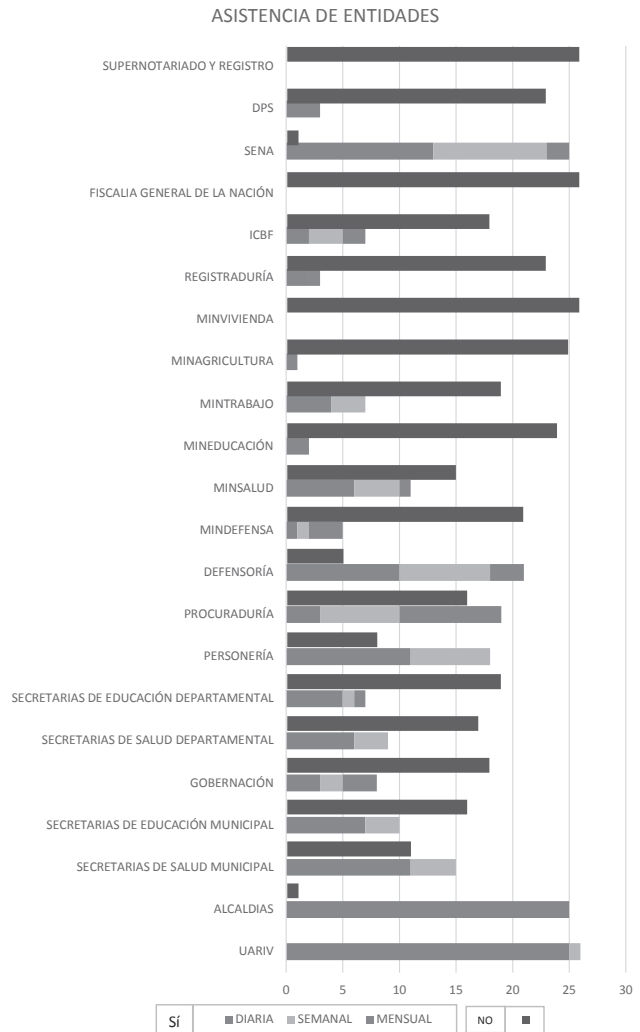
Así, la frecuencia del total de dependencias regionales<sup>56</sup> que hacen presencia diariamente en la estrategia CRAV en todo el país corresponde a un 66% de entidades, un 25% a instituciones con presencia semanal y 8% mensual.

**Accesibilidad**

Resulta evidente que la ausencia de entidades, o de sus enlaces, como en el DPS, la Superintendencia de Notariado y Registro, FGN, Ministerio de Agricultura, MVCT y el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa - COREC- dificultan el acceso de las víctimas de servicios que impactan de manera directa la orientación y goce de sus medidas de asistencia y reparación. En particular esta ausencia limita el acceso a:

- Atención y orientación para el acceso a los programas y subsidios para la superación de la pobreza.
- Acceso a la justicia, la judicialización de casos, despacho fiscal y estado de procesos.
- Atención y orientación en materia de registro de bienes inmuebles, certificados de libertad y tradición.
- Libreta Militar para hombres mayores de 18 años y trámite para los menores de edad<sup>57</sup>
- Orientación sobre los procesos de restitución de tierras y acceso a la vivienda rural.
- Atención y orientación para acceder a los programas de vivienda urbana.

Gráfica 7 Asistencia de entidades vinculadas a los CRAV, por frecuencia de participación



<sup>56</sup> 156 oficinas regionales de las 22 entidades obligadas a asistir.  
<sup>57</sup> A excepción de los Centros Regionales Neiva, Santa Marta, Policarpa y Cali.

Fuente: Visitas CRAV Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas. Abril 2018. Elaboración propia.

**Adaptabilidad**

Para responder a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, además de garantizar el acceso a los servicios propios de la orientación y asesoría a víctimas, la ley ordena proveer un espacio físico adecuado para el desarrollo de esta estrategia de atención.

Sobre los 29 CRAV, la UARIV afirma que se presenta un deterioro de la infraestructura<sup>58</sup> en el 72%, a excepción de Florencia, Villavicencio, Santander de Quilichao, Popayán, Viotá, Neiva y Santa Marta.

En cuanto al estado de equipos y mobiliarios<sup>59</sup>, se identifica en todos los CRAV pérdida o deterioro considerable de diferentes máquinas, muebles y dispositivos, así como necesidades de mantenimiento preventivo y correctivo.

Frente a la disponibilidad de servicios públicos que facilitan la labor de los CRAV, se presentan fallas constantes y permanentes en prestación de los servicios de agua y energía eléctrica. Especialmente en Santa Marta, Quibdó y Santander de Quilichao.

La CSMLV conoció durante las visitas administrativas realizadas a 26 CRAV, de los 29 existentes, que se registran 57 quejas<sup>60</sup>, de las cuales la mitad están relacionadas con infraestructura, y la otra con servicios referentes a filtraciones de agua, insuficiente ventilación y aire acondicionado, intermitencia del servicio de energía, fallas de infraestructura para el acceso a población en situación de discapacidad; distribución de los turnos para la atención, falta de funcionarios para brindar atención jurídica, horarios de atención inadecuados, ausencia de buzón de quejas, entre otras.

A pesar de que la UARIV ofició a 12 alcaldías<sup>61</sup> recordando las garantías que deben brindar para el funcionamiento de los CRAV, tan solo respondieron 3 (Arauca, Pitalito y Sincelejo) informando que destinarán los recursos para el cumplimiento de los compromisos, sin estipular una fecha para su realización.

**3.3 Conclusiones**

<sup>58</sup> Redes Hidráulicas, sanitarias, eléctricas, ventilación e iluminación.  
<sup>59</sup> Mantenimientos Preventivos y Correctivos.  
<sup>60</sup> Estas quejas fueron recibidas en los CRAV de Arauca, Arauca; Cali Valle del Cauca; Curumaní Cesar; Tame Arauca; Cúcuta Norte de Santander, El Molino Guajira; Florencia Caquetá; La Palma Cundinamarca; Montería Córdoba; Neiva y Pitalito Huila; Policarpa Nariño; Popayán y Santander de Quilichao Cauca; San José del Guaviare- Guaviare; Santa Marta Magdalena; Sincelejo Sucre; Soledad Atlántico; Viotá, Cundinamarca.  
<sup>61</sup> Arauca, El Charco, Tame, San José del Guaviare, Policarpa, Pitalito, Montería, Apartadó, Cali, Curumaní, La Palma y Soacha

- Los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, como estrategia de coordinación interinstitucional para brindar orientación, asesoría y atención a víctimas del conflicto armado, presentan fallas causadas por la ausencia de las entidades que tiene la obligación de prestar servicios específicos y ofrecer productos para la población víctima. Entre estas, se encuentran principalmente el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, Superintendencia de Notariado y Registro, así como la Fiscalía General de la Nación.
- Los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en la práctica, tienen una oferta parcial, lo que dificulta que estos alcancen el objetivo para lo cual están diseñados. Entre esta oferta parcial se evidenció la presencia limitada del Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- El compromiso de las entidades territoriales es variable en los diferentes territorios, evidenciado en la ausencia de prestación del servicio en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en su baja capacidad para la administración y sostenimiento de los mismos, en las fallas de infraestructura, el estado de equipos y mobiliarios, la falta de aseo en algunas instalaciones y la disponibilidad intermitente de personal para orientar a las víctimas en las rutas de atención.
- El funcionamiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas dependen del nivel de compromiso de las entidades territoriales con el cumplimiento de esta obligación legal y de los recursos vinculados al Plan de Desarrollo para este fin, así las cosas, que la sostenibilidad de estos centros no tiene vocación de continuidad después de la vigencia de la ley.

**3.4 Recomendaciones**

- A las entidades territoriales desarrollar estrategias para cumplir con el mandato legal de sostenimiento y operación de los Centros Regionales de Atención, en el marco de los principios que sustentan la estrategia de Corresponsabilidad establecida en el Decreto 2460 de 2015.
- A las entidades territoriales, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y las gerencias de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, mejorar sus sistemas de información de víctimas atendidas, discriminando no solo el número de atenciones, sino además los usuarios nuevos que asisten, con el objeto de llevar mayor control y seguimiento del funcionamiento de la estrategia.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer la labor de Gerencia de los Centros Regionales Atención a Víctimas con el fin de superar

las fallas y obstáculos de funcionamiento e infraestructura para la prestación de los servicios.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas adelantar las acciones de articulación y coordinación para que las instituciones en el territorio, participen activamente en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en aras de que se garantice a las víctimas del conflicto armado, el acceso a una oferta efectiva de trámites y servicios.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y a las entidades territoriales, avanzar en la etapa de construcción de las instalaciones de los Centros Regionales de Atención a Víctimas para que puedan entrar en operación prontamente cumpliendo con los criterios establecidos por la Ley 1448 de 2011 y demás normas complementarias.
- A la Registraduría Nacional del Estado Civil; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Trabajo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Servicio Nacional de Aprendizaje, Fiscalía General de la Nación; Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Notariado y Registro hacer presencia en los Centros Regionales y participar de manera constante y periódica para favorecer el acceso de las víctimas a la información pertinente para obtener sus medidas de asistencia y reparación integral.

Las anteriores entidades deben garantizar la asignación de recurso humano y técnico para la orientación, asesoría y/o atención de víctimas del conflicto armado. En caso de ausencia, la entidad vinculada debe mantener un enlace permanente con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para garantizar la adecuada orientación.

**CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA**

**4.1 ATENCIÓN HUMANITARIA**

La Ley 1448 de 2011, en el artículo 47<sup>62</sup> sobre Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia establece que:

[L]as víctimas de que trata el artículo No. 3, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Asimismo, en el artículo 64<sup>63</sup>, la ley dispuso que la Ayuda Humanitaria de Emergencia es aquella a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

Por su parte, la atención humanitaria de transición, dispuesta en el artículo 65<sup>64</sup> corresponde a la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV, que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la UARIV, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Ahora bien, para su entrega, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2569 de 2014, reglamentó el procedimiento y los criterios para la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, con el fin de hacerlo de manera objetiva a los hogares víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-142 del 2017 señaló:

[L]as características que debe contener la atención humanitaria esta Corporación ha identificado las siguientes: (i) protege la subsistencia mínima de la población desplazada; (ii) es considerada un derecho fundamental; (iii) es temporal; (iv) es integral; (v) tiene que reconocerse y entregarse de manera adecuada y oportuna, atendiendo la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada; y (vi) tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales.

<sup>62</sup> Título III, Capítulo I.  
<sup>63</sup> Reglamentado por el decreto 2569 de 2014.  
<sup>64</sup> *Ibidem*.

En este acápite se presentarán tres aspectos que demuestran el avance y las dificultades en la implementación de esta medida. En primer lugar, dada la importancia que reviste, se presenta el análisis la ejecución presupuestal de la UARIV durante el cuatrienio, en relación a los pagos de atención humanitaria de emergencia y transición. Posteriormente, se presenta el avance del Gobierno frente a la meta planteada, en relación con las víctimas de desplazamiento forzado que acceden efectivamente a la atención humanitaria. En tercer lugar, se plantea el análisis de esta medida bajo el enfoque de la asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

**4.1.1 Análisis Cuantitativo**

**Ejecución presupuestal**

Según la información que reposa en el DNP, se evidenció que la atención humanitaria a la población víctima de desplazamiento se viene desarrollando a través del proyecto de inversión "Prevención, Atención Población Desplazada Nivel Nacional" el cual tiene como objetivo específico garantizar el derecho a la subsistencia mínima para avanzar hacia la estabilización socio-económica de la población desplazada, del cual en lo transcurrido del cuatrienio han sido ejecutados \$ 2.1 billones.

Tabla 12 Presupuesto subsistencia mínima 2014- 2017

| Vigencia                       | Solicitado**    | Inicial*        | Vigente*        | Compromiso*     | Obligación*     | Pago*                    |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| 2014                           | 596.300.777.198 | 445.056.729.873 | 537.114.379.832 | 534.298.764.106 | 531.367.056.726 | 482.204.065.076          |
| 2015                           | 764.940.200.000 | 685.057.000.000 | 779.056.123.413 | 772.768.188.366 | 771.824.512.532 | 691.084.620.061          |
| 2016                           | 780.689.606.000 | 823.428.248.466 | 823.428.248.466 | 819.868.867.693 | 628.985.877.209 | 533.650.379.950          |
| 2017                           | 834.767.560.753 | 794.318.868.430 | 524.507.655.577 | 504.523.964.077 | 501.712.968.191 | 490.938.624.809          |
| 2018                           | 6.818.524.410   | 0               | 0               | 0               | 0               | 0                        |
| <b>TOTAL CUATRIENIO PAGADO</b> |                 |                 |                 |                 |                 | <b>2.197.878.678.569</b> |

Fuente: SPI – DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

En lo que respecta a la ejecución presupuestal de Atención Humanitaria, tanto en la fase de emergencia como en la fase de transición, se identifican falencias de información y de planeación. Dicho análisis se desarrolló a partir de la ejecución presupuestal en el cuatrienio 2014 a 2017, según los reportes presentados por la UARIV en el SPI, tal como se presenta en la tabla 13:

Tabla 13 Ejecución presupuestal de atención humanitaria de emergencia y transición

| Vigencia | Actividad  | Inicial          | Vigente          | Obligado         | Observaciones |
|----------|--|------------------|------------------|------------------|---------------|
| 2014     | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia | \$62.000.000.000 | \$67.296.575.245 | \$67.296.575.245 |               |

|      |  |                   |                   |                   |  |
|------|--|-------------------|-------------------|-------------------|--|
| 2014 | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición                                       | \$293.984.806.077 | \$341.093.932.599 | \$341.093.932.599 | De acuerdo con la distribución de recursos dentro del proyecto de inversión, esta actividad tuvo una ejecución de \$444.287.851.141,08. Este dato no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFP  |
| 2014 | Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley. | \$13.433.094.110  | \$13.433.094.110  | \$13.433.094.110  | De acuerdo con la distribución de recursos dentro del proyecto de inversión, esta actividad tuvo una ejecución de \$ 13.432.720.262. Este dato no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFP   |
| 2015 | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia                                       | \$290.428.340.000 | \$358.156.138.280 | \$358.156.138.260 |  |
| 2015 | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición                                       | \$290.428.340.000 | \$289.658.305.778 | \$289.658.305.778 | Por la transición al modelo de entrega de atención humanitaria de acuerdo con el Decreto 1084-2015 los valores para atención humanitaria de emergencia y transición se reportan por cantidades iguales del total ejecutado de atención humanitaria |
| 2015 | Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley. | \$15.200.000.000  | \$15.923.348.261  | \$15.923.348.261  | Los recursos fueron ejecutados en su totalidad en esta actividad y en cumplimiento al Auto 099   |
| 2016 | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia                                       | \$343.399.300.000 | \$355.868.823.132 | \$355.868.823.132 | Corresponde a la entrega de AH de emergencia a diciembre de 2016. (*)  |
| 2016 | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición                                       | \$379.564.261.882 | \$379.147.761.882 | \$206.289.728.303 | Corresponde a la proporción de pagos de AHT a diciembre de 2016.   |
| 2016 | Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a                  | \$23.235.026.432  | \$11.268.600.000  | \$11.268.600.000  | Corresponde a la ejecución presupuestal a mes de diciembre de 2016 del grupo de respuesta escrita a través de la orden de compra 6069 suscrita con Américas BPS  |



| recursos de Ley. |  |                   |                   |
|------------------|--|-------------------|-------------------|
| 2017             | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia                                       | \$606.458.000.000 | \$413.002.802.509 |
| 2017             | Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición                                       | \$136.727.000.000 | \$66.859.845.582  |
| 2017             | Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley. | \$22.306.995.600  | \$22.306.995.600  |

Para diciembre se ejecutaron \$413.002.802.509 para la atención humanitaria en la etapa de emergencia.

Para diciembre se ejecutaron \$58.648.108.888 para los conceptos de atención humanitaria en la etapa de transición. Comunidades indígenas y Afro. Contribución de áreas de apoyo y gastos operativos.

Para el mes de diciembre se han ejecutado \$9.832.173.308 para dar respuesta a actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de ley.

Fuente: SPI – DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se evidencian deficiencias en la consistencia de la información reportada por la UARIV.

Por ejemplo, para 2014, la observación relacionada en el componente de atención humanitaria de transición, se argumenta que dicha "actividad tuvo una ejecución de \$444.287 mm, dato que no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFF". De esto llama la atención que la observación descrita refleje baja oportunidad en los reportes por parte de la UARIV al SUIFF.

En el año 2016, para el componente de atención humanitaria en la etapa de transición, el presupuesto obligado respecto al vigente representó el 54.4%, lo que evidencia baja ejecución presupuestal generando riesgo para la efectividad de la entrega de atención humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamiento forzado.

En la vigencia 2017 se observa que para la entrega de atención humanitaria de transición a población víctima de desplazamiento forzado una ejecución equivalente al 87.7% con respecto al presupuesto vigente. De otro lado, para la notificación de actos administrativos de entrega o suspensión, solo se efectuó una ejecución del 44.1%.

Ahora bien, para el mismo concepto y periodo de estudio, la información reportada en el SUIFF es distinta de la información oficial entregada por la UARIV a la CSMLV. En la

tabla 14, se presenta la ejecución presupuestal histórica de atención humanitaria durante el cuatrienio allegada por la entidad. No obstante, la UARIV señala que "es importante aclarar que el presupuesto de atención humanitaria es global y no se encuentra dividido en atención humanitaria de emergencia y de transición, por tanto, las cifras que se presentan son del total de atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado"<sup>65</sup>.

Tabla 14 Presupuesto histórico atención humanitaria  
Cifras en millones de pesos

| Vigencia     | Apropiación Vigente | Valor comprometido  | Valor obligado      | Valor pagado        | Valor correspondiente a fallos de tutela por AH |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---|
| 2014         | \$ 480.708          | \$ 477.692          | \$ 474.960          | \$ 425.797          | \$ 47.612                                       |
| 2015         | \$ 701.056          | \$ 694.768          | \$ 693.824          | \$ 613.084          | \$ 47.077                                       |
| 2016         | \$ 766.951          | \$ 763.391          | \$ 577.303          | \$ 490.942          | \$ 14.184                                       |
| 2017         | \$ 502.316          | \$ 484.659          | \$ 481.959          | \$ 471.609          | \$ 1.709  |
| 2018 *       | \$ 600.432          | \$ 176.122          | \$ 168.610          | \$ 168.607          | \$ 167  |
| <b>Total</b> | <b>\$ 3.051.462</b> | <b>\$ 2.596.832</b> | <b>\$ 2.396.656</b> | <b>\$ 2.170.040</b> | <b>\$ 110.750</b>                               |

(\*) Primer trimestre  
Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

Además, la gestión presupuestal de la UARIV para el pago de atención humanitaria se ve limitada. El valor pagado con respecto a la apropiación presupuestal vigente, para atención humanitaria de emergencia y transición para el periodo 2014-2017, osciló entre el 64% y el 94%, donde el año de menor ejecución fue en el 2016.

De otro lado, al analizar la ejecución presupuestal de la UARIV, en relación con lo programado en el documento CONPES 3712 de 2011, se evidencia limitaciones. Para la atención humanitaria de transición en dicho CONPES, se proyectó que 499.000 hogares son receptores de esta atención, para lo cual se estimó un rubro compuesto por alojamiento \$2.3 billones y alimentación 2.4 billones con costeo total por \$4.7 billones por 10 años. Al respecto, la ejecución presupuestal consultada en el SPI, para el periodo 2014-2017 corresponde a \$895.690 millones, solo se ha ejecutado el 19%, con respecto costo total estimado.

Indicadores de resultado

En primer lugar, se observa que el total de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, con carencias de subsistencia mínima, para el periodo 2014-2017 y primer

<sup>65</sup> Respuesta oficial de la UARIV, Mayo 2018.

trimestre de 2018<sup>66</sup>, ascendieron a un total de 3.970.804 personas, con respecto al número de víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH de emergencia y transición que correspondió a 3.410.833 víctimas de desplazamiento, subestimando las metas programadas en 599.971 personas. Lo anterior, cuestiona la efectividad en la planeación y programación de metas efectuada por la UARIV para entregar la atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición acorde con las necesidades reales de esta población.

Atención Humanitaria de Emergencia

Frente a la atención humanitaria por concepto de emergencia se evidenció que 939.587 víctimas solicitaron la atención humanitaria, con respecto a las víctimas que presentan carencias en subsistencia mínima representan el 24%. Asimismo, 836.039 víctimas de desplazamiento forzado obtuvieron giro efectivo<sup>67</sup> que, con respecto a las víctimas con carencias de subsistencia mínima, representan el 21% y respecto a las programadas el 24,3%.

<sup>66</sup> Es importante señalar que, en el 2014 no se había implementado el modelo de medición de carencias mínimas.  
<sup>67</sup> Giros colocados por modelo tradicional y por modelo de subsistencia mínima.

Tabla 15 Atención histórica - Atención humanitaria de emergencia

| Vigencia | No. de víctimas de desplazamiento o forzado incluidas en el RUV con carencias de subsistencia mínima | No. de víctimas de desplazamiento o forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1) | No. de víctimas de desplazamiento o forzado que solicitaron AH de emergencia (Hogares) | No. de solicitudes de AH de emergencia aprobadas por la UARIV (2) | No. de víctimas de desplazamiento o forzado con giro efectivo de AH de emergencia (3) | No. de solicitudes de AH de emergencia aprobadas por la UARIV (3) | No. de solicitudes de AH de emergencia pendientes de giro de giro |
|----------|--|--|--|---|---|---|---|
| 2014     | N/A  | 909.982  | 94.761   | 94.761  | 100.745   | N/A   | N/A   |
| 2015     | 760.381  | 830.000  | 249.241  | 56.929  | 58.818  | 200.860   | 111.394   |
| 2016     | 1.594.495  | 573.986  | 228.204  | 2.579   | 2.271   | 239.367   | 212.152   |
| 2017     | 1.551.300  | 570.676  | 349.918  | 5.784   | 3.969   | 360.032   | 332.273   |
| 2018 (4) | 64.628   | 526.189  | 17.463   | 3.502   | 2.086   | 13.921  | 12.331  |

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

(1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.  
(2) Según el reporte de la UARIV, corresponde a las solicitudes y los giros que se efectúan por modelo tradicional o ruta de trámite especial.  
(3) Según el reporte de la UARIV, corresponde a las solicitudes y giros efectuados por modelo de subsistencia mínima.  
(4) Corresponde al primer trimestre.

Atención humanitaria de transición

Frente a la atención humanitaria de transición se evidenció que 2.841.972 víctimas solicitaron, de las cuales se aprobaron 2.782.692, lo que representa un 97% de las solicitudes. Asimismo, 2.969.416 víctimas de desplazamiento forzado obtuvieron giro efectivo de transición<sup>68</sup> que, con respecto a las programadas, también es del 97%. A propósito de las víctimas que obtuvieron giro frente a lo solicitado, se evidencia que 127.444 obtuvieron atención humanitaria de transición.

Tabla 16 Atención humanitaria de transición

| Vigencia | No. de víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1) | No. de víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron AH de Transición (Hogares) | No. de solicitudes de AH de Transición aprobadas por la UARIV (2) | No. víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de Transición (2) | No. solicitudes de AH de Transición aprobadas por la UARIV (3) | No. víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de Transición (3) | No. de solicitudes de AH de transición pendientes de giro |
|----------|--|--|---|--|--|--|---|
| 2014     | 909.982  | 1.191.780  | 1.191.780   | 1.020.083  | N/A  | N/A  | N/A   |
| 2015     | 830.000  | 817.401  | 786.603   | 1.374.825  | 31.554   | --   | 31.554  |
| 2016     | 573.986  | 321.448  | 44.046  | 43.819   | 211.402  | 188.763  | 22.639  |
| 2017     | 570.676  | 364.591  | 220.423   | 166.580  | 150.148  | 111.827  | 38.321  |
| 2018 (4) | 526.189  | 146.752  | 141.508   | 63.519   | 5.228  | 4.314  | --  |

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

- (1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.
- (2) Solicitudes aprobadas y con giro efectuado, por modelo tradicional o ruta de trámite especial.
- (3) Solicitudes aprobadas y con giro efectuado, por modelo de Subsistencia Mínima en cada vigencia.
- (5) Corresponde al primer trimestre.

De lo anterior, se concluye que, pese a la existencia de metas globales de atención, hay falencias de planeación y de operación por parte de la UARIV que se evidencian en la baja consistencia de las cifras, entre los resultados obtenidos con las mediciones de subsistencia mínima y las metas programadas para generar los pagos respectivos a quienes resultan priorizados con dicha medición. Esta situación, genera riesgo para el eficiente y eficaz manejo de los recursos, dificultando su seguimiento y control.

Indicadores de acumulación

Con el fin de evaluar los logros en cuanto a efectividad en la entrega de atención humanitaria, se calcularon dos indicadores: i) giros efectivos atención humanitaria de emergencia y transición frente a las metas programada, y ii) giros efectivos de atención humanitaria de emergencia y transición frente a las solicitudes hechas por las víctimas.

<sup>68</sup> Giros colocados por modelo tradicional y por modelo de subsistencia mínima.

Frente a los giros efectivos y su relación con las metas programadas, como se presenta en la tabla 17, se evidencia que en los años 2014, 2015 y 2017, se efectuaron giros superando lo programado, situación que evidencia nuevamente falencias de planeación presupuestal acordes con las reales necesidades de la población desplazada. Para el año 2016, la UARIV entregó giros de atención humanitaria de emergencia y transición al 78% de las víctimas de desplazamiento forzado programadas para atender.

Tabla 17 Relación de giros efectivos sobre los programados

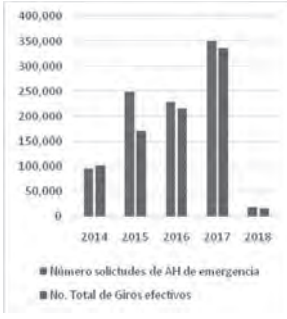
| Vigencia                | Programación  | Giros efectivos   |  |   |
|-------------------------|---|---|--|---|
|                         | Víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1) | No. de hogares víctima de PD con giro efectivo por concepto de atención humanitaria de emergencia (2) | No. de hogares víctima PD con giro efectivo por concepto de atención humanitaria de transición (3) | Total, de Hogares víctimas que recibieron giro efectivo |
| 2014                    | 909.982   | 100.745   | 1.020.083  | 1.120.828   |
| 2015                    | 830.000   | 170.212   | 1.374.825  | 1.545.037   |
| 2016                    | 573.986   | 214.423   | 232.582  | 447.005   |
| 2017                    | 570.676   | 336.242   | 278.407  | 614.649   |
| 2018 (Primer trimestre) | 526.189   | 14.417  | 63.519   | 77.936  |

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

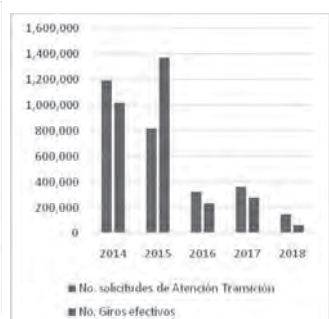
- (1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.
- (2) Hogares víctimas de desplazamiento forzado con giro efectuado por ruta tradicional y ruta subsistencia mínima, por concepto de atención humanitaria de emergencia.
- (3) Hogares víctimas de desplazamiento forzado con giro efectuado por ruta tradicional y ruta subsistencia mínima, por concepto de atención humanitaria de transición.

En relación con los giros efectuados frente a las solicitudes desarrolladas por las víctimas, se evidencian diferencias entre las dos variables. Como se ilustra en las gráficas 8 y 9, tanto para el caso de la etapa de emergencia como la etapa de transición, a partir del 2015 con la entrada en vigencia del modelo de carencias para la medición de la subsistencia mínima, los giros efectuados se generan en menor medida a las solicitudes elevadas por las víctimas. Situación que, según la UARIV, se explica porque no todas las víctimas que presentan solicitud tienen un nivel de carencias grave o extrema para aprobar y acceder efectivamente a la atención humanitaria.

Gráfica 8 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de emergencia)



Gráfica 9 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de transición)



Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

Las anteriores diferencias en cada una de las vigencias, demuestran que aún no se ha consolidado el modelo de carencias y las mediciones desarrolladas por la UARIV, frente a la situación actual de la población, razón que obliga a las víctimas a continuar demandando la atención, y generando mayor presión sobre el modelo mismo.

4.1.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Se evidencia la existencia de un programa específico para la oferta de atención humanitaria de emergencia y transición. Específicamente en el periodo 2014-2017 y primer trimestre de 2018, contó financieramente con el presupuesto vigente por \$3.051.462.094.105 y ejecutó \$ 2.170.040.104.232 (según los datos reportados por la UARIV), equivalente al 71,1%, lo que evidencia deficiencias de planeación y de ejecución del programa.

Ahora bien, entendiendo que la asequibilidad como los programas sociales están disponibles para la población, la atención humanitaria tiene limitaciones, dado que aún la población desplazada usa el recurso de tutela para acceder a sus derechos.

Como se evidencia en la tabla 18 en el periodo del cuatrienio, las reclamaciones fueron de 215.643 tutelas interpuestas ante UARIV por un valor de \$235.752.889.000. De estas tutelas no se puede identificar cuántas fueron por la etapa de emergencia y cuántas por etapa de transición. Cabe resaltar que las reclamaciones vía tutela indican deficiencias

en la gestión y operatividad de la UARIV, la cual ha tenido que valerse de terceros para hacer frente a esta situación. Se evidenció en el SIIF que la UARIV tiene una orden de compra adición Nro. 06063 de 2017 con *American Business Process Services S.A.* para tramitar, consolidar, proyectar la respuesta, PQR y acciones de tutela de atención humanitaria por valor de \$9.832.173.308, lo que indica la recepción de gran volumen de tutelas.

Tabla 18 Pagos de atención humanitaria – vía tutela

| Vigencia             | No. De reclamaciones ayuda humanitaria vía tutela (No. De hogares) | Valor total girado     |
|----------------------|--|------------------------|
| 2014                 | 69138  | \$ 82.815.215.000      |
| 2015                 | 88847  | \$ 108.597.361.000     |
| 2016                 | 36009  | \$ 35.056.466.000      |
| 2017                 | 21239  | \$ 9.003.067.000       |
| 2018 *               | 410  | \$ 280.780.000         |
| <b>Total tutelas</b> | <b>215.643</b>   | <b>235.752.889.000</b> |

Fuente: UARIV, Mayo 2018. Elaboración propia.

Accesibilidad

En este aspecto, no se tiene suficiente claridad sobre la efectividad del modelo de medición de subsistencia mínima, con respecto a las reales necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado lo que genera incertidumbre sobre el acceso a la oferta institucional.

Si bien es cierto en el periodo analizado, a 3.805.455 víctimas de desplazamiento forzado la UARIV les entregó giros efectivos de atención humanitaria de emergencia y transición, no es menos cierto que en cuanto a la accesibilidad la atención humanitaria mencionada presenta falencias estructurales que se reflejan en las deficiencias en los procesos de notificación y reintegros.

Para el caso de devoluciones, se evidenció que se reintegró \$135.005.416.864 correspondientes a 226.983 giros para la población desplazada en el 2017 y lo corrido del 2018. Este valor representa el 28,6% de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 que está por un total de \$471.608.918.454.

Esta situación repercute negativamente en la accesibilidad de la población víctima de desplazamiento forzado por cuanto no recibe su giro efectivo oportunamente, esto sumado a los costos bancarios en que incurre la UARIV por estos reintegros, situación que presenta riesgo para el manejo eficiente de los recursos destinados a la entrega de AH.

Para el caso de las notificaciones, se evidencia que la UARIV pagó \$50.457.215.679 en este proceso de atención humanitaria de emergencia y transición en el cuatrienio. Sin embargo, el proceso de notificación para la suspensión y la entrega de AH presenta

falencias históricas que han sido constatadas en los procesos de auditoría desarrollados por la CGR y restringen el acceso a la información.

Tabla 19: Valor de las notificaciones

| Año          | Valor ejecutado          | Notificaciones |
|--------------|--------------------------|----------------|
| 2014         | 13.433.094.110           |                |
| 2015         | 15.923.348.261           |                |
| 2016         | 11.268.600.000           |                |
| 2017         | 9.382.173.308            |                |
| <b>Total</b> | <b>\$ 50.457.215.679</b> |                |

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

En el Informe de auditoría a la UARIV vigencia 2016, se señaló que existen "debilidades en la gestión institucional referidas a la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la medición realizada, no requieren de la misma. Según la información suministrada al equipo auditor, solo el 67% de dichos actos administrativos han sido notificados"<sup>69</sup>.

Lo anterior demuestra las limitaciones de la UARIV para adelantar estrategias efectivas que permitan a las víctimas conocer la situación real sobre las decisiones administrativas que afectan la garantía de su derecho y limitan el acceso a la información efectiva, oportuna y de calidad.

**Adaptabilidad**

En el entendido de que la adaptabilidad apunta a la pertinencia de la oferta, en el caso específico de la Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición, se evidenció que presentan problemas de adaptación respecto a las reales necesidades de su población objeto. Este es el caso de los deficientes resultados en cuanto a la medición de carencias mínimas, lo que impacta sobre la efectividad y oportunidad de la Atención Humanitaria de transición. Por otra parte, la inoportunidad de la entrega de la Atención Humanitaria de emergencia a la PVDF, evidencia falencias de adaptación de la oferta de Atención Humanitaria y por ende del Impacto de la política pública de Atención Humanitaria.

**4.1.3 Conclusiones**

Respecto a la gestión llevada a cabo por la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en el cuatrienio 2014 -2017 y primer trimestre de 2018, se concluye que:

<sup>69</sup> CGR. Informe de Auditoría UARIV. 2016.

- Ha venido realizando gestión para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a la población víctima de desplazamiento forzado con carencias de subsistencia mínima, la cual se refleja en la ejecución presupuestal, que en lo corrido del cuatrienio, correspondió 2.1 billones de pesos.
- Existe incertidumbre sobre la real ejecución presupuestal para el proyecto de inversión que soporta el pago de atención humanitaria, pues la información no es consistente en las distintas fases que componen el ciclo de la inversión pública. Lo anterior, pone en riesgo la coherencia entre la formulación, la programación, la ejecución y el seguimiento a los proyectos de inversión que se realizan a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.
- El seguimiento y control a los recursos destinados para atención humanitaria, tanto de emergencia como de transición a víctimas de desplazamiento forzado, se ve limitado por cuanto la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en sus registros no discrimina la ejecución presupuestal por tipo de atención, sino que la presenta de manera global frente a las etapas de atención humanitaria.
- A tres años del plazo para la terminación de la Ley de Víctimas, persisten falencias en la gestión presupuestal desde la planeación hasta la ejecución de los recursos, generando riesgo e incertidumbre para su seguimiento y control.
- Los fallos de tutela sobre el derecho a la atención humanitaria de emergencia y transición, en los que se condena a la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas corresponden a un valor de \$235.752.889.000. Si bien no se puede identificar cuántas fueron por la etapa de emergencia y cuántas por etapa de transición, este hecho preocupa a la CSMLV dado que sugiere limitaciones relacionadas con la oportunidad en la entrega de atención.
- Las notificaciones de actos administrativos tanto de entrega como de suspensión, no llegan de manera oportuna a los beneficiarios, lo cual limita el acceso a la información por parte de la población.

**4.1.4 Recomendaciones**

A la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas:

- Implementar acciones correctivas para mejorar el proceso de planeación, y la definición de indicadores y metas propuestas para el seguimiento de la atención humanitaria, en coherencia con los resultados obtenidos por el modelo de medición de carencias para la subsistencia mínima.

- Cumplir efectivamente con los reportes de seguimiento a los proyectos de inversión, acordes con el Decreto 2844 de 2010, de manera clara y transparente, sin que haya lugar a inconsistencias entre lo reportado por el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas y las cifras oficiales de la entidad.
- Tener un centro de costos por atención humanitaria tanto de emergencia como de transición con el objeto de hacer seguimiento y control a la ejecución de las entregas y a los gastos operativos en que incurre.
- Mejorar los canales de contactabilidad con los beneficiarios para notificar de manera oportuna las decisiones administrativas sobre la entrega o suspensión de atención humanitaria.

**4.2 SALUD**

La Ley 1448 de 2011 establece el derecho a la salud de la población víctima del conflicto armado como una medida de asistencia, que contempla el acceso mediante el aseguramiento en el Régimen Subsidiado, la atención de emergencia en salud de manera inmediata y con independencia de la capacidad económica y los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria<sup>70</sup>. El objetivo es que a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- se garantice este derecho.

El análisis se centra en los avances en materia de afiliaciones al SGSSS de la población víctima, así como de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad. El Gobierno Nacional, asume que el 93% de la población víctima hace parte del régimen subsidiado<sup>71</sup>. Por tal razón, este documento se ocupa del análisis del uso de los recursos del SGP con el cual se cubre la afiliación al Régimen Subsidiado del SGSSS. El MSPS es la entidad responsable de establecer los lineamientos de esta política.

**4.2.1 Análisis Cuantitativo**

El CONPES 3712 de 2011 presentó un costo total de \$15. 682 millones<sup>72</sup> para cubrir los gastos en salud. De este monto, el 91% correspondería a la afiliación al SGSSS en el periodo 2012-2021. Posteriormente, el monto total de las medidas de salud fue ajustado a \$15.392 millones en el 2012<sup>73</sup>.

En relación con la cobertura en salud, se da cuenta de las víctimas del conflicto armado afiliadas al SGSSS en un año determinado, según la afiliación al régimen contributivo o subsidiado:

<sup>70</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 52 a 57.

<sup>71</sup> Estimación del costo de la atención en SGSSS del CONPES 3712 de 2011.

<sup>72</sup> El costo de las medidas de asistencia en salud tuvo en cuenta cinco componentes: 1) atención como parte del sistema de seguridad social en salud; 2) vacunación a la primera infancia; 3) programas de apoyo psicosocial específicos para todas las víctimas; 4) rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales, y 5) atención de emergencia y servicios de asistencia en salud.

<sup>73</sup> A través del CONPES 3726 de 2012.

Tabla 20 Cobertura del SGSS según régimen

| Vigencia | No. de víctimas afiliadas al SGSS – Régimen Subsidiado | No. de víctimas afiliadas al SGSS – Régimen Contributivo |
|----------|--|--|
| 2014     | 3.151.845  | 970.627  |
| 2015     | 4.110.342  | 1.298.003  |
| 2016     | 4.212.870  | 1.480.197  |
| 2017     | 4.539.482  | 1.545.558  |

Fuente: MSPS. Bases de datos OTIC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Ahora bien, es importante señalar que el indicador planteado en el CONPES 3726 y actualizado en el 2015, no pudo ser calculado año a año, dado que el número de víctimas sujetas de atención en el RUV corresponde a una cifra acumulada.

En este sentido, de acuerdo con la información provista por la UARIV, el número de víctimas registradas en el RUV fue de 6.696.056 en el 2017. De este universo, 6.085.040 contaban con afiliación al SGSSS. Lo anterior, evidencia una cobertura del 91% para el año 2017. Este porcentaje indica un incremento en relación con la cobertura del 90,44% reportada con corte 31 de diciembre de 2016.

Ante el ajuste de la meta de afiliación en salud del 100% al 93%,<sup>74</sup> el Gobierno Nacional reporta un incremento de 4.5 puntos porcentuales en el avance de dicho indicador, entre el 2014 y el 2016<sup>75</sup>. Si bien el ajuste en la meta guarda una mejor relación con las tasas de cobertura en salud a nivel nacional, el cumplimiento esperado de la población víctima para 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en el 2016. (95.66%)<sup>76</sup>.

En cuanto a la cobertura, para la población víctima, preocupa la precariedad de la información disponible para llevar a cabo un seguimiento ordenado de la afiliación y la prestación de servicios. De los cinco informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012, sólo el primero, publicado en el 2015, reporta información de afiliación a la población víctima. Los demás informes indican que no se cuenta con la información, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-. Por otro lado, el informe al Congreso de 2017 del Gobierno Nacional, sólo reporta información con corte a 31 de diciembre de 2016. Esto llama particularmente la atención dado que la información sobre afiliaciones a nivel nacional, departamental y municipal se encuentra plenamente definida.

El análisis de cobertura en salud de la población víctima debe tener en cuenta que la afiliación de la población sin capacidad de pago al Régimen Subsidiado del SGSSS, es

<sup>74</sup> Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012 -Primer informe 2015.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Ministerio de Salud y protección social. Tomado el 25 de julio de 2018. Cifras de aseguramiento en salud. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion/social/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>.

competencia de los entes territoriales. No obstante, determinar la cobertura de la afiliación de la población víctima del conflicto a dicho régimen a nivel de entidades territoriales enfrenta restricciones por la calidad y consistencia de los registros administrativos.

Los reportes de las ciudades capitales y los municipios a la CGR a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -SIRECI-, muestran que en 2017 estaban afiliadas al Régimen Subsidiado 1.809.028 víctimas. Una cifra que se encuentra muy por debajo de la afiliación esperada de acuerdo con los recursos asignados, para los cuales se espera un cubrimiento cercano a los 5 millones de víctimas. Además, un consolidado similar no es posible determinarlo para 2014, porque la información disponible tiene problemas de consistencia.

Así, el análisis de una muestra de ciudades capitales evidencia el comportamiento de la afiliación al Régimen Subsidiado de la población víctima y el total de la población, pero también la falta de confiabilidad de la información reportada. Para este grupo de ciudades la cobertura en 2014 era de 17.043 víctimas afiliadas, frente a cerca de 3,9 millones de afiliados; mientras en 2017 la afiliación de las víctimas se incrementó a 362 mil personas de cerca de 4 millones de afiliados totales.

Tabla 21: Muestra de entidades territoriales con afiliación al régimen subsidiado población víctima y total

| Capital      | 2014               |                    | 2017               |                    |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|              | Víctimas afiliadas | Personas afiliadas | Víctimas afiliadas | Personas afiliadas |
| Arauca       | 1.735              | 53.212             | 60.726             | 53.658             |
| Armenia      | 881                | 95.508             | 19.464             | 297.907            |
| Barranquilla |                    | 581.190            | 19.613             | 630.675            |
| Bogotá       | 4.923              | 1.321.392          | 123.354            | 1.175.245          |
| Bucaramanga  |                    | 145.006            | 21.449             | 158.063            |
| Cartagena    | 639                | 470.409            | 32.397             | 529.877            |
| Florencia    | 571                | 103.000            | 38.909             | 104.144            |
| Ibagué       | 647                | 176.702            | 22.455             | 172.613            |
| Medellín     | 266                | 594.999            | 2                  | 620.121            |
| Mocoa        | 6.778              | 36.713             | 10.026             | 37.279             |
| Montería     | 176                | 313.144            | 11.238             | 309.249            |
| Quibdó       | 427                |                    | 2.496              |                    |
| <b>Total</b> | <b>17.043</b>      | <b>3.891.275</b>   | <b>362.129</b>     | <b>4.088.831</b>   |

Fuente: SIRECI – Sistema de Rendición Electrónica de la cuenta e informes – CGR. Diciembre de 2017. Elaboración propia.

**4.2.2 Análisis Cualitativo**

**Asequibilidad**

Entendida como la disponibilidad de los servicios de salud prestados por parte del Estado, el MSPS dispone del SGP como fuente de financiación. Estos recursos permiten la afiliación al SGSSS de la población víctima, los cuales pasaron de \$2.5 billones a \$2.7 billones en el período 2014 - 2017, es decir, que tuvieron un crecimiento real de 8.1%.

Tabla 22 Recursos del SGP acceso a la salud de la población víctima Cifras en billones

| Año  | Valor  |
|------|--------|
| 2014 | \$ 2.5 |
| 2015 | \$ 2.6 |
| 2016 | \$ 2.6 |
| 2017 | \$ 2.7 |

Fuente: SIIF. 31 de diciembre de las respectivas vigencias. Elaboración propia.

En el mismo lapso de tiempo, el indicador de referencia de los informes del Gobierno Nacional señala que el número de víctimas con afiliación al SGSSS, se incrementó del 85,9% al 90,4%. Un resultado que se debe leer a la luz de lo planteado en los escenarios de costo, donde se asumió como supuesto que el 93% de la población víctima hacía parte del Régimen Subsidiado para todos los años considerados, un porcentaje que corresponde también a la meta de cobertura esperada a 2021.

**Accesibilidad**

Para esto, el seguimiento se basó en dos aspectos: i) Identificar los obstáculos para tener asistencia en salud; y ii), examinar las disparidades y desigualdades haciendo consideración de un enfoque regional. En este sentido, se identifican los avances en materia de movilidad de la afiliación a salud (portabilidad) y la información reportada en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual.

En el 2013, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1683<sup>77</sup> para garantizar la accesibilidad a los servicios de salud, en un municipio distinto en el que se reciben los servicios de forma habitual y ante una situación de emigración ocasional, temporal o permanente. Este decreto está dirigido a cubrir la totalidad de la población afiliada al SGSSS, en los regímenes contributivo o subsidiado, es de especial relevancia para facilitar el acceso a salud a la población víctima de desplazamiento forzado.

Al respecto, el MSPS señaló que "en la actualidad no existe un registro que permita identificar los afiliados de las poblaciones especiales, entre las cuales se encuentran las víctimas"<sup>78</sup>. Razón por lo cual, no es posible hacerle seguimiento a la implementación de esta medida para las víctimas del conflicto, quienes, por varios motivos, deben trasladarse

<sup>77</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1438 de 2011 sobre portabilidad nacional en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

<sup>78</sup> Respuesta emitida por MSPS julio de 2018.

de su municipio de residencia y, por supuesto, el lugar de afiliación para su respectiva asistencia en salud.

En cuanto al análisis diferencial de género, el reporte del Gobierno Nacional se limita a presentar las cifras del número de mujeres con acceso a salud, según el tipo de hecho victimizante. No obstante, se hace evidente que no se cuenta con un mecanismo de seguimiento específico a las necesidades puntuales de afectación de la violencia por parte de las mujeres víctimas en el conflicto armado.

**Adaptabilidad**

Entendida como la pertinencia, relevancia y calidad del servicio que responde a las particularidades de la población víctima, el análisis se centra en la pertinencia del uso de los recursos del SGP, para dar respuesta a las necesidades específicas de la población víctima. Los pronunciamientos anteriores de la CSMLV han señalado que los recursos del SGP se dirigen a garantizar los derechos de la población víctima, en su calidad de ciudadanos.

Como sucede con la asistencia en educación, sus avances se encuentran mediados por dos características sectoriales importantes que definen la acción pública como política de Estado: i) El SGP como fuente de financiación estable y ii) El Plan Decenal de Salud Pública -PDSP-, un instrumento que precisa la gestión estratégica y orienta las acciones públicas en salud por una década.

El SGP es una fuente de recursos estable pero la determinación del monto, la distribución y la asignación se define con una regla de tipo fiscal, que no hace consideración de la condición de víctima de la población objetivo.

Por su parte, el PDSP, que expresa los lineamientos de la política del Estado colombiano, incorpora el acceso a la salud bajo diferentes enfoques complementarios: Enfoque de derechos, perspectiva de género, diferencial, regional y de determinantes sociales de salud<sup>79</sup>. En este contexto, el derecho a la salud "se reconoce como inherente a la persona, con carácter irrevocable, inalienable e irrenunciable, determinado por su carácter universal, que obedece también a su carácter de atemporalidad e independencia de contextos sociales e históricos"<sup>80</sup>.

La formulación de los objetivos, metas y estrategias del PDSP coincidieron con el período de vigencia de la Ley de Víctimas y, en este sentido, contempló que para 2021 existiría "un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con la capacidad técnica para ejecutar y monitorear el programa de atención psicosocial y salud integral para población víctima del

<sup>79</sup> Ministerio de Salud y Promoción Social, Plan Nacional Decenal de Salud Pública 2012 -2021, Bogotá marzo 15 de 2013, p.13.

<sup>80</sup> Ministerio de Salud y Promoción Social, Plan Nacional Decenal de Salud Pública 2012 -2021, Bogotá marzo 15 de 2013, p.26.

conflicto"<sup>81</sup>. Además, el PDSP reconoció las necesidades específicas de la población víctima y contempló la aplicación de medidas a su favor como sujetos de especial protección; por esta razón, los incluyó como parte del enfoque diferencial de las poblaciones vulnerables<sup>82</sup>.

No obstante, esta tarea ha tenido un lento avance y sigue pendiente ante las inequidades persistentes de la población víctima frente al acceso a la salud. En este sentido, y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la superación de la afectación de la población víctima debe tener como referente alcanzar niveles de satisfacción "en igual nivel que el resto de la población colombiana que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables".

Por último, es pertinente señalar que los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del PDSP no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas<sup>83</sup>. Más aun, como parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), el PDSP planteaba la existencia de un sistema de monitoreo al acceso a la salud de la población víctima que no opera.

**4.2.3 Conclusiones**

- Se evidencia que el Gobierno Nacional presta atención en salud a la población víctima y, a pesar de la limitada información disponible, se puede afirmar que los recursos para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud han ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, tal y como estableció la CSMLV en el año 2016, no se evidencia que el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política de salud, diferencien a la población víctima, lo cual impide un adecuado seguimiento a la prestación de los servicios específicos requeridos para esta población.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, entidad responsable de establecer los lineamientos de las medidas de acceso a salud de la población víctima, no presenta información oportuna, de tal manera que permita llevar a cabo un seguimiento riguroso a la prestación de este servicio. Este es el caso para los reportes producidos por el Gobierno Nacional y para la CSMLV.

**4.2.4 Recomendaciones**

- Al Ministerio de Salud y Protección Social se recomienda poner en marcha el sistema de monitoreo al acceso a la salud de la población víctima, como parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social, tal y como se contempla

<sup>81</sup> Ministerio de Salud, Dimensión transversal gestión diferencial de poblaciones vulnerables, 2013, p.34.

<sup>82</sup> En el enfoque diferencial se incluyen las políticas e intervenciones en favor de otros grupos poblacionales como: niños, niñas y adolescentes; grupos étnicos; personas en situación de discapacidad y adulto mayor.

<sup>83</sup> El Decreto 4800 de 2011 en el artículo 87 establece que el MS a partir del RUV identificará a las víctimas en el SGSSS, para que tanto EPS como la red de prestadores tengan un registro que permita garantizar este derecho de la población víctima.

en el Plan Decenal de Salud Pública. Lo anterior, teniendo en cuenta los diferentes enfoques complementarios para la prestación del servicio.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer la interoperabilidad en los sistemas de información sobre las afiliaciones a nivel nacional, departamental y municipal y la población plenamente definida, con el fin de mejorar el control y seguimiento.

**4.3 EDUCACIÓN**

La educación está consagrada como una medida de asistencia en la Ley 1448 de 2011, que busca contribuir a superar situaciones de vulneraciones y exclusiones a las que se han tenido que enfrentar las víctimas del conflicto armado y que, en consecuencia, adquieren un sentido reparador y transformador en la vida de estas personas. El artículo 51 establece que:

[L]as distintas autoridades educativas adoptarán, en ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos (...) en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.

Asimismo, el Decreto 4800 de 2012, en materia de educación, tiene como objetivo asegurar el acceso a la medida en los mismos términos de la ley con enfoque diferencial. Para lo cual ordena a las secretarías de educación departamental y municipal gestionar recursos con el fin de promover estrategias de permanencia escolar, tales como, entrega de útiles escolares, transporte, uniformes, entre otras, para garantizar las condiciones dignas y promover la retención dentro del servicio educativo de la población víctima, el MEN debió ajustar los lineamientos para la política de atención educativa a las víctimas incluidas en el RUV.

**4.3.1. Análisis Cuantitativo**

Indicador de acumulación

El indicador de acceso a la educación, da cuenta del porcentaje de personas víctimas entre 5 y 17 años que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media, en relación a aquellas víctimas en edad escolar que están incluidas en el RUV.

Según la información del MEN, se evidencia una cobertura durante el cuatrienio de 1.893.760 víctimas que se encuentran en el sistema educativo, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 23 Víctimas de 5 a 17 años. Educación preescolar, básica y media

| Nivel          | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             |
|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Pre jardín     | 1.387            | 1.601            | 7.142            | 8.037            |
| Transición     | 71.444           | 83.833           | 134.812          | 137.838          |
| Primaria       | 630.408          | 762.708          | 899.557          | 982.032          |
| Secundaria     | 404.453          | 511.591          | 581.563          | 624.143          |
| Media          | 106.560          | 147.534          | 117.085          | 140.362          |
| Graduados      | 5.106            |                  | 13.602           | 1.348            |
| <b>Totales</b> | <b>1.219.358</b> | <b>1.507.267</b> | <b>1.753.761</b> | <b>1.893.760</b> |

Fuente: MEN. Julio, 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, según el reporte dado por la UARIV, 472.983 se han identificado como víctimas que requerían acceder al sistema educativo<sup>84</sup>. No obstante, es importante señalar los problemas de consistencia entre los sistemas de información que afectan la medición de este indicador. Dichos problemas también han sido señalados por el MEN, que encontró que, de un cruce entre la base de datos del RUV y el Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT-, "del total de 653.266 niños que cruzan entre las dos bases, 243.948 no figuran en SIMAT, 281.426 están desescolarizados, y 127.892 son atendidos"<sup>85</sup>.

**4.3.2 Análisis Cualitativo**

Asequibilidad

Dicho principio corresponde a la labor del Estado de disponer la oferta para que las víctimas accedan efectivamente al derecho. En este sentido, la entidad responsable de establecer los lineamientos de política es el MEN y su principal fuente de financiación son los recursos del SGP. Estos recursos se complementan con otros montos destinados a la contratación del servicio educativo y la implementación de modelos educativos flexibles, e igualmente, con los dirigidos a la construcción de infraestructura y mobiliario escolar.

En esta vía, los recursos del SGP asignados para permitir el acceso al sistema educativo de la población víctima pasaron de \$2,7 billones a \$4,1 billones en el periodo 2014 - 2017, es decir, que tuvieron un crecimiento real de 51,1%.

<sup>84</sup> Víctimas que no cuentan no acceden al derecho de la educación. Mediciones de Superación de vulnerabilidad, a 31 de diciembre de 2017. Datos UARIV.  
<sup>85</sup> Ministerio de Educación Nacional, Informe de gestión 2017, Bogotá enero de 2018, p.52.

Tabla 24 Recursos del SGP para acceso a la educación de la población víctima  
 Cifras en billones de pesos

| Año  | Valor    |
|------|----------|
| 2014 | 2.738,50 |
| 2015 | 2.747,30 |
| 2016 | 4.041,90 |
| 2017 | 4.139,10 |

Fuente: SIIF. 31 de diciembre de las respectivas vicencias. Elaboración propia.

Este importante incremento real de los recursos debe analizarse tomando como contexto la evolución de la población objeto de la asistencia. Así, si se considera que la población víctima en edad escolar tuvo un crecimiento de 6,1% entre 2014 y 2017, entonces el resultado esperado era que los crecientes montos del SGP generaran una mayor cobertura. Y así ocurrió en 2015, la atención a la población víctima fue del 77,3%, en 2016 aumentó a 82,9%, y en el último año, cuando la población víctima en edad escolar era de 1.948.115<sup>86</sup>, asistieron a la escuela 1.753.761 niños y niñas. Esto significa que la cobertura se estabilizó en el 82,4%.

Tabla 25 Población víctima en edad escolar

| Rango de edad | 2014             | 2017             |
|---------------|------------------|------------------|
| Entre 6 – 11  | 806.348          | 863.523          |
| Entre 12 – 17 | 988.242          | 1.040.177        |
| <b>Total</b>  | <b>1.794.590</b> | <b>1.903.700</b> |

Fuente: RUV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

La revisión de la cobertura en 2017 por departamentos permite evidenciar la disparidad de los logros en las distintas entidades territoriales. No obstante, los comportamientos atípicos de algunas de ellas (San Andrés, Cundinamarca, Casanare y Boyacá) obligan a una revisión particular de la calidad y consistencia de la información.

Tabla 26 Población y cobertura de víctimas en edad escolar - 2017

| Entidad Territorial | Víctimas       |                  |                  | Inscritos en Básica y Media | Cobertura   |
|---------------------|----------------|------------------|------------------|-----------------------------|-------------|
|                     | Entre 6 - 11   | Entre 12 - 17    | Total            |                             |             |
| Amazonas            | 320            | 363              | 683              | 577                         | 84,5        |
| Antioquia           | 153.243        | 190.528          | 343.771          | 330.361                     | 96,1        |
| Arauca              | 11.222         | 12.679           | 23.901           | 21.566                      | 90,2        |
| Atlántico           | 22.699         | 28.440           | 51.139           | 35.523                      | 69,5        |
| Bogotá              | 68.519         | 76.578           | 145.097          | 70.212                      | 48,4        |
| Bolívar             | 48.981         | 60.562           | 109.543          | 93.691                      | 85,5        |
| Boyacá              | 3.773          | 4.466            | 8.239            | 11.881                      | 144,2       |
| Caldas              | 9.253          | 12.192           | 21.445           | 18.332                      | 85,5        |
| Caquetá             | 26.902         | 31.007           | 57.909           | 46.432                      | 80,2        |
| Casanare            | 6.619          | 7.579            | 14.198           | 14.266                      | 100,5       |
| Cauca               | 33.563         | 39.194           | 72.757           | 55.265                      | 76,0        |
| Cesar               | 44.874         | 53.163           | 98.037           | 78.495                      | 80,1        |
| Cocó                | 33.028         | 35.427           | 68.455           | 53.006                      | 77,4        |
| Córdoba             | 35.167         | 45.431           | 80.598           | 73.478                      | 91,2        |
| Cundinamarca        | 19.257         | 21.084           | 40.341           | 45.212                      | 112,1       |
| Guainía             | 1.652          | 1.714            | 3.366            | 2.423                       | 72,0        |
| Guaviare            | 4.790          | 5.999            | 10.789           | 7.458                       | 69,1        |
| Huila               | 24.285         | 27.255           | 51.540           | 45.121                      | 87,5        |
| Guajira             | 20.412         | 23.965           | 44.377           | 32.491                      | 73,2        |
| Magdalena           | 41.070         | 56.451           | 97.521           | 75.852                      | 77,8        |
| Meta                | 26.725         | 31.363           | 58.088           | 42.005                      | 72,3        |
| Nariño              | 44.820         | 57.826           | 102.646          | 76.490                      | 74,5        |
| Norte de Santander  | 28.429         | 33.167           | 61.596           | 51.646                      | 83,8        |
| Putumayo            | 16.972         | 20.982           | 37.954           | 31.544                      | 83,1        |
| Quindío             | 5.986          | 7.468            | 13.454           | 5.253                       | 39,0        |
| Risaralda           | 11.703         | 13.787           | 25.490           | 21.196                      | 83,2        |
| San Andrés          | 20             | 33               | 53               | 411                         | 775,5       |
| Santander           | 26.027         | 30.806           | 56.833           | 52.233                      | 91,9        |
| Sucre               | 35.408         | 43.411           | 78.819           | 60.095                      | 76,2        |
| Tolima              | 20.970         | 24.768           | 45.738           | 43.689                      | 95,5        |
| Valle               | 48.628         | 62.117           | 110.745          | 99.695                      | 89,2        |
| Vaupés              | 898            | 1.086            | 1.984            | 1.084                       | 54,6        |
| Vichada             | 876            | 1.126            | 2.002            | 1.571                       | 78,5        |
| <b>Total</b>        | <b>878.091</b> | <b>1.062.017</b> | <b>1.940.108</b> | <b>1.598.554</b>            | <b>82,4</b> |

Fuente: PAT y RUV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

Accesibilidad

Con el fin de garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos, los avances se analizaron teniendo en cuenta dos elementos sectoriales importantes: i) el SGP como fuente de financiación estable, y ii) el Plan Decenal de Educación -PDE-, como instrumento de política pública que precisa la gestión estratégica y orienta las acciones públicas en educación por una década,

<sup>86</sup> Al respecto se evidenció incongruencia de la información entre el total y los rangos de edad.

Frente al primer aspecto, se identifica que, aunque el SGP es una fuente de recursos estable tiene una restricción importante: la determinación del monto, la distribución y la asignación del SGP es definida mediante una regla de tipo fiscal, que no hace consideración de condicionamientos de orden político y social como la condición de víctima. Por tanto, con estos recursos el Estado financia el acceso y la gratuidad a la educación de la población víctima en edad escolar en tanto a su calidad de ciudadanos y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 64 y 67 de la Constitución Política.

Esta base de recursos pretende solucionar el problema de los costos educativos como una barrera de acceso. Así, el Gobierno Nacional define un criterio de priorización del gasto para estos sujetos de especial protección; y entre las competencias que establece para las entidades territoriales les asigna la obligación de garantizar el servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media en las instituciones educativas públicas sin costo económico<sup>87</sup>. No obstante, se debe tener en cuenta que, el acceso y la gratuidad entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la condición de víctima de la población.<sup>88</sup>

Por otra parte, con relación al PDE, el período de vigencia de la ley se superpone con la existencia de dos planes decenales de educación. Estos planes tienen como objetivos comunes generar equidad, facilitando el acceso y la permanencia de la población al sistema escolar, y elevar la calidad del servicio. Este es un contexto que resulta determinante en la orientación, definición y ejecución de las acciones del Estado, para garantizar el este derecho a la población en edad escolar víctima del conflicto armado.

En el PDE, cuya promulgación es anterior a la Ley 1448 de 2011, el derecho a la educación se impulsa en el marco de un objetivo de universalidad, que es entendida como la garantía de acceso, permanencia, cobertura e inclusión en condiciones de equidad para toda la población. Pero en la política del Estado, definida en el PDE, no se hizo una consideración particular de las víctimas del conflicto en edad escolar.

Por su parte el segundo PDE tiene una innovación importante, se fundamenta en el modelo planteado por la primera Relatora Especial de la ONU Katarina Tomasevsky, el cual agrupa cuatro características interrelacionadas de la educación como derecho.<sup>89</sup> Sin

<sup>87</sup> Decreto 1075 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, artículo 2.3.3.5.5.1. Servicios educativos a población desplazada por la violencia.  
<sup>88</sup> El giro directo de los recursos del SGP a los establecimientos educativos para gratuidad fue establecido en la Ley 1450 de 2011 por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en su artículo 140. Las condiciones de aplicación de la gratuidad en el sistema educativo fueron reglamentada con el Decreto 4807 de 2011.  
<sup>89</sup> En este sentido, el Plan Decenal de Educación, retoma como marco de referencias las definiciones 1) Asequibilidad la educación es gratuita, hay infraestructura adecuada y docentes preparados capaces de sostener la enseñanza impartida; 2) Accesible: el sistema de educación es no discriminatorio, culturalmente apropiado y se adoptan medidas positivas para incluir a los más marginados; 3) Aceptable: el contenido de la educación es relevante, no discriminatorio y culturalmente apropiado, y de calidad; las escuelas son seguras y los docentes son profesionales; y 4) Adaptable: la educación evoluciona a medida que cambian las

- Se evidencia inconsistencias de información tanto de las entidades nacionales como de las entidades territoriales en relación con la medida de educación. Las imprecisiones de datos entre el Registro Único Víctimas, el Sistema Integrado de Matrícula, y Plan de Acción Territorial, impiden identificar efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que están desescolarizados, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado.
- Aun cuando se reconoce que el Sistema General de Participaciones es una fuente de recursos estable, el acceso y la gratuidad entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la condición de víctima de la población.
- El Plan Decenal de Educación, recoge principios importantes que contemplan la integralidad y complementariedad del derecho a la educación, sin embargo, el seguimiento a su implementación se limita al porcentaje de víctimas que se encuentra en el sistema educativo.

**4.3.4 Recomendaciones**

- Al Ministerio de Educación Nacional, realizar el acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para garantizar la implementación de los lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno.
- Al Ministerio de Educación Nacional, establecer indicadores de seguimiento mas allá de la cobertura del sistema educativo, de acuerdo con los principios y marco de referencia establecidos en el Plan Decenal de Educación 2016-2026.
- A las entidades territoriales certificadas, administrar adecuadamente los registros de población víctima que se encuentran escolarizadas y las que no.
- A las entidades territoriales certificadas, implementar los lineamientos y acciones diferenciales para las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con los daños ocasionados por el conflicto y las recomendaciones emitidas por el rector de la política educativa.
- A la Unidad para la Atención y reparación Integral de las Víctimas y al Ministerio de Educación fortalecer el intercambio de información, para establecer con precisión las víctimas que se encuentra en el sistema educativo y aquellas que no.

**4.4 IDENTIFICACIÓN**

El contenido de este derecho tiene su marco regulatorio en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, dentro de los cuales se plantea el derecho del ser

embargo, a pesar de apoyarse en la concepción de Tomasevsky, la medición de los avances en el primer desafío no incluyó indicadores específicos para la población víctima del conflicto, sólo contempla la medición de la cobertura neta por nivel educativo y la población por fuera del sistema escolar.

El actual plan contiene un desafío estratégico que busca "construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respecto a la ética y equidad de género". En esta dirección, se define como único indicador dirigido a "la población víctima del conflicto de 5 a 17 años que se encuentra en el sistema educativo".

**Adaptabilidad**

El MEN, con el propósito de adecuar la oferta a las necesidades específicas de las víctimas desarrolló dos instrumentos específicos: i) los modelos de educación flexibles y ii) la formulación de lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado.

En relación con los modelos de educación flexibles, el MEN señala como una estrategia para aumentar la cobertura a la población desplazada que se encuentra en situación de desplazamiento, extra edad, por fuera del sistema, o en condición de vulnerabilidad, situaciones que impiden o limitan el acceso y la permanencia en la educación básica y media. Durante el periodo 2014 – 2017, a partir de este modelo se han beneficiado a 47.854 víctimas.

Por su parte los lineamientos generales para esta atención diferencial tienen como objetivo "el desarrollo de acciones de promoción, prevención y protección para afrontar los riesgos y violaciones que afectan a estas poblaciones, así como a personas en situación de vulnerabilidad y víctimas del conflicto armado"<sup>90</sup>. Para ello se plantean acciones diferenciales que garantizan la permanencia, el aumento de cobertura para la población víctima, y otras acciones complementarias.<sup>91</sup> Sin embargo, ello presenta un desafío en términos del seguimiento y asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para que implementen adecuadamente los mecanismos planteados.

**4.3.3 Conclusiones**

- Los recursos del Sistema General de Participaciones para permitir el acceso al sistema educativo de la población víctima pasaron de \$2,7 billones a \$4,1 billones en el periodo 2014 – 2017.

necesidades de la sociedad y puede contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género y se adapta a las necesidades y contextos específicos locales.  
<sup>90</sup> Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos Generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno. Bogotá, 2014.  
<sup>91</sup> Formación de docentes, modelos etnoeducativos, programas de competencias ciudadanas, atención educativa a la población en riesgo y víctima de MAP, MUSE y AEI, entre otras.

humano al reconocimiento de su personalidad jurídica y la responsabilidad de las autoridades competentes de expedir los documentos de identidad a aquellas víctimas que la perdieron durante el desplazamiento y que requieren de una nueva expedición para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos.

Dentro del marco normativo nacional, el derecho a la identificación se asocia a las acciones para garantizar que la población víctima del desplazamiento forzado cuente con un documento de identificación, de acuerdo con su edad, tal como está contenido en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y reglamentado en el 65 del Decreto 4800 de 2012.

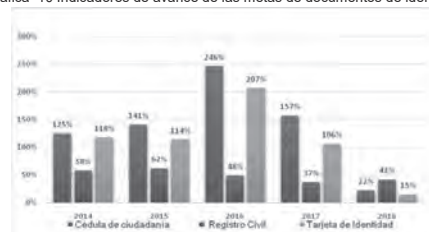
En este capítulo, se presenta el avance del Gobierno Nacional frente a la meta planteada en relación con la tenencia de los documentos de identidad acordes con la edad por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Además, el análisis incluye la demanda de atención y el acceso efectivo a la documentación, lo cual se constituye como una medida primaria y fundamental para acceder a las otras medidas y derechos contemplados en la Ley de Víctimas.

**4.4.1 Análisis Cuantitativo**

De acuerdo con lo informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, las víctimas que han accedido a sus documentos de identidad, durante el periodo 2014-2018 ascienden a un total de 580.764 personas, para los tres documentos: cédula de ciudadanía, registro civil y tarjeta de identidad.

Al analizar de manera detallada, como se ilustra en la gráfica 10, en cuanto al cumplimiento de metas de la entidad, se identifica que, para la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad en todas las vigencias, las metas se superan considerablemente. Por ejemplo, para el año 2016 el avance alcanzado para la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad, es del 246% y 207% respectivamente. Para 2017, se evidencia un avance de 157% en cedulación y 106% para tarjeta de identidad.

Gráfica 10 Indicadores de avance de las metas de documentos de identidad



Fuente: RNEC. Mayo 2018. Cálculos CGR. Elaboración propia.

|  |   |
|--|---|
| <p>De lo anterior, se deduce el cumplimiento de la Registraduría al proveer los servicios para la identificación de la población, sin embargo, se evidencian dificultades en relación con el ejercicio de planeación pues el cumplimiento de las metas sobrepasa la programación inicial. Además, esta situación no es coherente con la información reportada por la Registraduría en el SUIFP, en su módulo de seguimiento a los proyectos de inversión para la vigencia 2017.</p> <p>En este reporte, dicha entidad presentó como meta de cedulación 42.690 documentos, con un cumplimiento de 38.361 lo cual representa un avance de 89.9%<sup>92</sup>, cifras de ejecución que distan de lo reportado de manera oficial de 67.201 cédulas para esta misma vigencia, con un avance del 157%. Situación similar ocurre en el seguimiento a los indicadores del CONPES 3726 de 2012 en relación con los documentos de identidad, pues el mismo Gobierno señala que "la Registraduría no ha enviado información para ningún corte pese a la solicitud realizada"<sup>93</sup>.</p> <p>En consecuencia, la incongruencia en los datos reportados genera incertidumbre sobre la información que soporta la función misional de la entidad y dificulta el seguimiento que se desarrolla desde los órganos de control, así como el que realiza el Gobierno Nacional respecto al avance de las metas para la garantía de los derechos de las víctimas.</p> <p><b>4.4.2 Análisis Cualitativo</b></p> <p><b>Asequibilidad</b></p> <p>En relación con la asequibilidad, para este caso entendida como la disponibilidad de los servicios por parte del Estado, se encuentra que efectivamente la Registraduría ha desarrollado una línea específica para la atención a las poblaciones vulnerables dentro de las que se encuentra la población víctima de desplazamiento.</p> <p>Al analizar si la disponibilidad es acorde con la demanda de atención, se puede encontrar desafíos en términos de atender a toda la población que efectivamente requiere el servicio. Por ejemplo, para el caso de la población no étnica, los reportes de la UARIV señalan que existen 871.699<sup>94</sup> víctimas que no cuentan con sus documentos de identidad. Esto se contrasta con la capacidad y cobertura de la Registraduría, pues en lo corrido del cuatrienio se ha logrado atender 358.704 víctimas, lo que significaría que antes del vencimiento de la Ley1448 de 2011, la atención anual de la Registraduría se debería duplicar para lograr documentar a toda la población que lo requiere<sup>95</sup>.</p> <p><sup>92</sup> Reporte de ejecución: 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. Proyecto - Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad – APD.</p> <p><sup>93</sup> Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. 2017.</p> <p><sup>94</sup> Víctimas que no cuentan con su documento de identidad de acuerdo a su edad. Mediciones de Superación de vulnerabilidad, a 31 de diciembre de 2017.</p> <p><sup>95</sup> Considerando que las necesidades y universos de la población son estáticas.</p> | <p><b>Accesibilidad</b></p> <p>En relación con la accesibilidad, entendida en este caso como los arreglos institucionales para que no existan obstáculos de carácter económico y físico para la prestación de los servicios, se identifican avances importantes.</p> <p>En materia de accesibilidad económica, la Registraduría expidió Resolución 14368 de 2017 en la que exonera a la población de los costos de los trámites de duplicado y rectificación de documentos de identificación (tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía) y la expedición de copias y certificaciones de registro civil.</p> <p>En lo que respecta a la accesibilidad física, la Registraduría durante el cuatrienio ha desarrollado la estrategia de Unidades Móviles que se implementan a lo largo del territorio nacional en la cual ha alcanzado una atención a 580.764 víctimas. En total, se reportan jornadas en los 32 departamentos del país, destacándose La Guajira (15%), Bolívar (11%) y Antioquia (8%) con mayores beneficiarios sobre el total de los que se atienden a través de la estrategia.</p> <p>Por otro lado, se destacan las jornadas en Ecuador y Panamá con 2.846 y 707 atenciones respectivamente, para proveer los documentos de identificación a las víctimas connacionales. No obstante, llama la atención que no se haya desarrollado jornadas específicas en Venezuela como apoyo a la crisis humanitaria. Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió directrices<sup>96</sup> para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela a fin de que puedan ejercer su derecho a la personalidad jurídica, nacionalidad colombiana, registro y acceso a servicios, es necesario realizar brigadas para gestionar la documentación de las familias, donde se incluyan las víctimas del conflicto armado que se encuentran en esta problemática.</p> <p><b>Adaptabilidad</b></p> <p>Finalmente, en relación con la adaptabilidad, entendida como la pertinencia de la oferta a las condiciones de las víctimas, se evidencia que los instrumentos planteados por la Registraduría en relación con las resoluciones de exoneración de costos y las Unidades Móviles de Atención, son herramientas que reconocen la especial vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado.</p> <p>Ahora bien, la implementación de estos instrumentos puede llegar a ser más eficaz si se cuenta con mecanismos que agilicen la verificación de la inclusión en el RUV para acceder a la gratuidad en los documentos de identidad. Tal es el caso que identificó la PGN en Bogotá, en el que se evidenció que la verificación de la condición de víctima se</p> <p><sup>96</sup> A través de la circular No. 145 del 17 de noviembre de 2017 amplió seis (6) meses más la vigencia de la circular No. 064 del 18 de mayo del mismo año.</p>   |
| <p>desarrolla a partir del cruce de registros administrativos con la UARIV, situación que demora el proceso e incide en la oportunidad con que se presta el servicio.</p> <p><b>4.4.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existen deficiencias en el proceso de programación y seguimiento de metas, que se explican porque no existe correlación entre la población que demanda el servicio y la meta que se programa.</li> <li>Se evidencia falta de consistencia entre los datos que se soportan el cumplimiento misional de la Registraduría a través de las plataformas que dispone el Gobierno para hacer el seguimiento respectivo.</li> <li>Se destaca la estrategia de exoneración de costos y jornadas móviles para facilitar la accesibilidad de las víctimas que requieren su documentación.</li> <li>Se identifica una demanda potencial por atender 871.699 víctimas que no cuenta con sus documentos de identidad, lo que implica un aumento en la capacidad y cobertura de la Registraduría a través de sus jornadas de atención.</li> </ul> <p><b>4.4.4 Recomendaciones</b></p> <p>A la Registraduría Nacional del Estado Civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los procesos de planeación y definición de los indicadores y metas propuestas a partir de la demanda identificada, así como la rigurosidad en el manejo de información que soporta el seguimiento.</li> <li>Implementar el proceso de consultas en línea del Registro Único de Víctimas en las regionales de la Registraduría, para verificar en tiempo real la inclusión de las víctimas en este registro, y así mejorar los tiempos de atención.</li> <li>Implementar las jornadas móviles de atención a partir de la demanda identificada por la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas de víctimas que no han accedido al derecho.</li> </ul> <p><b>4.5 RETORNOS Y REUBICACIONES</b></p> <p>El retorno y la reubicación como derechos de las personas desplazadas forzosamente<sup>97</sup> son procesos en los que se implementan las denominadas "soluciones duraderas"<sup>98</sup>, para atender y superar las afectaciones generadas por este hecho victimizante. De tal forma,</p> <p><sup>97</sup> Ley 387/97, Art.2 numeral 6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.</p> <p><sup>98</sup> "Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición." (Consejo de Derechos Humanos 13º período de sesiones. "Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kalin", 9 de febrero de 2010. P. 19. En: <a href="https://undocs.org/es/A/HRC/13/21/Add.4">https://undocs.org/es/A/HRC/13/21/Add.4</a>, P.2).</p>   | <p>no se agotan con el traslado de las personas desplazadas a su lugar de expulsión o de reubicación, sino que comprenden un conjunto de acciones complejas y sostenidas en el tiempo, cuyo propósito es el restablecimiento de derechos bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.</p> <p>Por lo tanto, en los mencionados procesos, confluyen todos los componentes de la política pública<sup>99</sup>, enmarcados en el objetivo 6 de la estrategia transversal del PND: "Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia". En dicho Plan, el Gobierno Nacional enuncia las siguientes acciones estratégicas para crear las condiciones para los retornos y las reubicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamientos e intervenciones a los hogares y comunidades que se reubican o retornan en territorios determinados, garantizando el goce efectivo de derechos tales como salud, educación, atención psicosocial y lo que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna y generación de ingresos.</li> <li>Focalización de la oferta nacional y articulación de la misma en torno a los procesos de retorno y reubicación que se generan a partir de los fallos judiciales de restitución de tierras, de las soluciones de vivienda entregadas por el Gobierno Nacional y de los iniciados por las entidades territoriales. Lo anterior, en el marco de una respuesta integral que permita la garantía de los derechos de esta población y la sostenibilidad de la misma.</li> <li>Implementación en los procesos de retornos y reubicaciones de acciones diferenciales que contemplen las situaciones, afectaciones y características particulares de las víctimas de desplazamiento forzado. En el caso de las mujeres, por ejemplo, es importante prevenir y anticipar nuevos ciclos de violencia de género. En los grupos étnicos, es necesario tener en cuenta la visión colectiva y de su territorio en la implementación de los procesos de retorno y reubicación.</li> <li>Inscripción registral de medidas de protección de predios abandonados por causa de la violencia con el fin de impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad que se haga contra la voluntad de los titulares.</li> <li>Fortalecimiento de la articulación entre las instituciones gubernamentales y judiciales para garantizar los derechos de las víctimas sobre las tierras despojadas o abandonadas forzosamente y el restablecimiento socioeconómico de las mismas.</li> <li>Articulación de la política de retorno y reubicación, como el proceso fundamental del restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, con la política de restitución de tierras. Ello, por cuanto el primero constituye el mecanismo principal para la restitución judicial de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.<sup>100</sup></li> </ul> <p>El objetivo de esta política pública está consignado en el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.8.3, Sección 8 sobre retornos y reubicaciones para las víctimas de desplazamiento forzado: "(...) establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden</p> <p><sup>99</sup> Prevención y protección, atención humanitaria (debido a los efectos del desplazamiento forzado, la atención inicial debe apuntar a garantizar el mínimo vital), estabilización socioeconómica y reparación integral.</p> <p><sup>100</sup> PND 2014 - 2018, P. 526. En: <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20Internet.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20Internet.pdf</a>.</p> |

regresar a sus tierras voluntariamente o deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión, contribuyendo a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado."

A partir de lo anterior, se presenta el análisis relacionado con las metas y productos establecidos por el Gobierno Nacional, en particular las referidas a los hogares que acceden a los esquemas de acompañamiento. Para medir el logro de los objetivos planteados, el PND, estableció como metas intermedias:

- Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales;
- Familias con orden judicial de restitución de tierras.

Asimismo, en cuanto a productos el Gobierno Nacional estableció:

- Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento, -en adelante EEA-, en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial);
- Entidades territoriales cofinanciadas para la atención de comunidades étnicas, en cumplimiento de los autos diferenciales de la Sentencia T-025 de 2004;
- Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con nuevos procesos de adjudicación y formalización de tierras;
- Solicitudes en trámites administrativos de restitución de tierras inscritas en el Registro Tierras Despojadas Abandonadas Forzosamente;
- Medidas de protección registral colectivas a los predios despojados o abandonados (por demanda);
- Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados (por demanda).

De tal forma, en el presente informe se abordarán

- Meta intermedia 1: "Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales"<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> PND 2014 – 2018.

- Producto 1: EEA, en retorno o reubicación durante el cuatrienio incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial,

Dicha meta y producto se seleccionó con el objetivo de identificar las brechas entre la demanda y la oferta de atención en los procesos de retornos y reubicaciones. Para ello se consultaron informes de gestión del Gobierno Nacional, informes de la Defensoría del Pueblo en respuesta a autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, PND, CONPES 3726 de 2012, así como los datos de SINERGIA.

En relación con la meta intermedia, asociada a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales. Esta es reportada por la UARIV y se establece como el universo objeto de atención para el año 2021 (470.000 hogares), calculado a través de la sumatoria de hogares desplazados que han suscrito actas de voluntariedad<sup>102</sup>. Sin embargo, ni la meta, ni el indicador, ni la fórmula, hacen referencia al universo total de víctimas en procesos de retorno o reubicación<sup>103</sup>, por lo que esta meta fue ajustada tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 27 Ajuste a la meta intermedia 1

| CONPES 3726   |   |            |           | AJUSTES   |  |                         |           |
|---|---|------------|-----------|---|--|-------------------------|-----------|
| Indicador   | Fórmula de Cálculo  | Línea Base | Meta 2021 | Indicador   | Fórmula de Cálculo   | Línea Base (31/12/2014) | Meta 2021 |
| Hogares que retornan o se reubican con acompañamiento institucional | Número de hogares que retornan o se reubican con acompañamiento institucional | 17400      | 200.000   | Hogares víctima de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales | Sumatoria de hogares acompañados en Ruta Integral con la medida de reparación de retornos y reubicaciones que cuentan con acta de voluntariedad del SNARIV firmada | 24000                   | 470.000   |

<sup>102</sup> En: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/4760>, Consultado Marzo – junio de 2018.  
<sup>103</sup> En el entendido que el universo total de hogares desplazados en procesos de retorno o reubicación, se construye con la sumatoria de los hogares acompañados y los no acompañados, sin embargo, no es posible realizar la sumatoria, pues los datos que se conocen de estas dos categorías, se presentan en unidades de medida distintas. De acuerdo a lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden trigésimo cuarta del Auto 373/16, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento del Estado, mientras que el indicador de la meta intermedia se reporta en número de hogares que firmaron acta de voluntariedad.

Fuente: DNP CONPES 3726 de 2012. Primer Informe 2015. Elaboración propia.

En cuanto al producto para alcanzar dicha meta relacionado con los hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial), se consideró la sumatoria del número de hogares víctimas de desplazamiento forzado reportados por la UARIV y el DPS en "procesos de retorno o reubicación con asignación de esquemas especiales de acompañamiento, con el fin de materializar acciones en seguridad alimentaria, generación de ingresos, y reducción de carencias habitacionales."<sup>104</sup>

#### 4.5.1 Análisis Cuantitativo

Acumulado

El avance del Gobierno Nacional en el cumplimiento de la meta intermedia PND se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 28 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia 1 PND

| Año              | Meta           | Avance <sup>105</sup> | % Avance      |
|------------------|----------------|-----------------------|---------------|
| Línea de Base    |                | 24.000                |               |
| 2015             | 30.000         | 24.440                | 81.47%        |
| 2016             | 50.000         | 80.500                | 161%          |
| 2017             | 70.000         | 70.000                | 100%          |
| 2018             | 80.000         | 16.000                | 20%           |
| <b>2014-2018</b> | <b>230.000</b> | <b>190.940</b>        | <b>83.02%</b> |

Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo reportado, se presenta un acumulado de 83% en el cumplimiento de la meta, sin embargo, la metodología de medición<sup>106</sup> no refleja los avances en el

<sup>104</sup> En: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/5133>, Consultado Marzo – junio de 2018.

<sup>105</sup> En los resultados cualitativos, la UARIV señala que el reporte se hace a través del acompañamiento que se realiza en el marco de la Ruta Integral, "entendida como la estrategia de orientación permanente, caracterización y gestión de la oferta para la población víctima, facilitando su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente." Fuente: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#ListaSector/26>, Consultado junio de 2018.

<sup>106</sup> El acompañamiento se mide a través de los hogares desplazados que han suscrito actas de voluntariedad, las cuales están disponibles en la herramienta MAARIV. De acuerdo con el informe CONPES 2017, el acompañamiento se realiza a través de la ruta integral, entendida como estrategia de orientación permanente, caracterización y gestión de oferta para la población víctima, facilitando su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente. (Ver: Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Diciembre 2017, P.17).

cumplimiento del objetivo de la política pública, ni los efectos de esta en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado<sup>107</sup>.

Así, se evidencia que el alcance de la definición de acompañamiento que establece la UARIV, entendido como: "acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional que redunden en la definición de recursos, responsables y tiempos para lograr la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones" bajo el entendido de que dichas acciones comprenden "(...) orientación e información" sobre el derecho a retornar o reubicarse para la toma de una decisión informada, apoyo para la movilidad, gestión para el acceso a oferta para la estabilización y gestión del componente de fortalecimiento de capacidades para la participación, todo ello dentro de un enfoque de integración comunitaria<sup>108</sup> no es acorde por lo establecido por la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025/04.

Esto, en razón a que dichas acciones en sí mismas no se traducen en la implementación efectiva de las medidas de los planes de manera articulada, tal como se observa en los casos que se acompañan desde la Defensoría del Pueblo; y por otro lado, la firma del acta de voluntariedad, no se traduce necesariamente en el acceso efectivo a medidas para atender estos procesos, tal como lo evidencia la brecha entre el número de hogares reportado en la meta y en el producto (al respecto, ver aparte de acceso y equidad).

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad de la administración para responder de manera adecuada a la demanda que tienen del producto Hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio.

Tabla 29 Avances en el cumplimiento del producto 1.

| Año              | Meta             | Avance           | % Avance      | Acumulado           |
|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------------|
| Línea de Base    |                  |                  |               | 43.144,00           |
| 2015             | 1.500,00         | 1.241,00         | 82.73%        | 1,006219383         |
| 2016             | 15.500,00        | 18.766,00        | 121.07%       | 0,881855014         |
| 2017             | 11.500,00        | 1.212,00         | 10.54%        | 1,325116926         |
| 2018             | 21.500,00        | 14.223,00        | 66.15%        | 1,336213269         |
| <b>2014-2018</b> | <b>50.000,00</b> | <b>35.442,00</b> | <b>70.88%</b> | <b>-1,123395566</b> |

Fuente: DNP. Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

<sup>107</sup> Respecto al indicador de superación del ECI, que también se refiere al acompañamiento (Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año), la UARIV considera que éste no busca, "medir el grado de estabilidad socioeconómica de los hogares, o el goce de derechos como la vivienda o la generación de ingresos, pues dichas mediciones se encuentran abordadas a partir de otros instrumentos" (Ver: UARIV. Informe anual de agosto de 2017).

<sup>108</sup> Informe anual Gobierno Nacional – agosto 2017. Capítulo III – Componente de estabilización Socioeconómica Apartado 2: Derechos a retornos y reubicaciones Página 367.



De acuerdo a la fórmula de medición de avance propuesta por SINERGIA y a la información presentada, se infiere que el progreso respecto a la línea base es del -1%, puesto que el número de hogares reportados es 7.702 menos, que los identificados en la línea base del cuatrienio. Este producto, aún considerado en conjunto con los otros señalados en el PND, no permite medir los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública, pues, además de tener una meta restringida respecto al universo de los hogares en procesos de retorno y reubicación en todo el país, se mide con base en los EEA<sup>109</sup>, los cuales tienen un alcance limitado<sup>110</sup>.

Así, es necesario garantizar la articulación del producto 1 con otros planes, programas y proyectos<sup>111</sup>, con el objetivo de avanzar efectivamente en el restablecimiento de derechos, siendo una de las dificultades más constantes en la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, la coordinación de las medidas a través de las herramientas de planificación dispuestas para tal fin<sup>112</sup>.

Este producto hace parte de la oferta estatal para responder a la demanda de atención de las víctimas y, como se evidencia en la diferencia entre las cifras del universo de hogares en proceso de retorno<sup>113</sup> frente al número de hogares que han accedido a EEA, la oferta no alcanza a cubrir la demanda. (Ver aparte de accesibilidad)

**4.5.2 Análisis Cualitativo**

Según lo indicado anteriormente, se reitera que la política pública de retornos y reubicaciones se ha caracterizado por problemáticas en su implementación, que se observan en los EEA y se manifiestan en la persistencia de los efectos del desplazamiento forzado en las comunidades en procesos de retorno y reubicación. Bajo esta premisa, a continuación se realizará un análisis de acuerdo a la valoración del producto 1, según las variables de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

**Asequibilidad**

De acuerdo con el artículo 2.2.6.5.8.7 del Decreto 1084 de 2015, los EEA serán desarrollados por la UARIV, para atender de manera prioritaria aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, acciones que se articularán con las

<sup>109</sup> Los EEA son: 1. El FEST, ejecutado por le DPS y 2. los EEA individuales y colectivos, así como los proyectos dinamizadores de la UARIV.  
<sup>110</sup> La HCC en el Auto 373/16, señala respecto a la oferta de la UARIV y el DPS como "complementaria, transitoria y que no tiene la vocación de garantizar la estabilización socio-económica definitiva."  
<sup>111</sup> Particularmente aquellas para atender los derechos a la salud, educación, vivienda, generación de ingresos, tierras/territorios.  
<sup>112</sup> Herramientas de planificación: planes de retorno, PIRC, PAT, RUCICSTC, tablero PAT, entre otras, las cuales a la fecha no han logrado que la estrategia de corresponsabilidad sea efectiva, de manera que se garantice el cumplimiento de las medidas para lograr los principios de los derechos al retorno y la reubicación. Ver: DDPD, Informe Auto 474 y 434, diciembre de 2017.  
<sup>113</sup> Hogares acompañados (reportados en el indicador de meta intermedia) y los no acompañados.

demás medidas de asistencia, atención y reparación integral, bajo criterios de focalización definidos por esa entidad, en concordancia con los principios de gradualidad y complementariedad. Dichos esquemas, están dentro de los mecanismos de atención a los retornos y reubicaciones (Auto 373/16) y son implementados a través del programa "Familias en su Tierra" - FEST- del DPS y los EEA que implementa la UARIV. En la siguiente tabla se observa la demanda de atención y la oferta del estado<sup>114</sup>.

Tabla 30 Brecha demanda –meta intermedia- vs oferta –producto

| Metas /periodo  | 2014– 2018 | 2015   | 2016    | 2017    | 2018   |
|---|------------|--------|---------|---------|--------|
| Meta Intermedia   |            |        |         |         |        |
| Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales. | 230.000    | 30.000 | 50.000  | 70.000  | 80.000 |
| Oferta de atención-   | 50.000     | 1.500  | 15.5000 | 11.5000 | 21.500 |
| Demanda Vs Oferta   | 78.27%     | 95%    | 69%     | 83.57%  | 73.12% |

Fuente: DNP Sinergia Abril 2018. Elaboración propia.

Si se compara anualmente la demanda de atención identificada en los planes de retorno o reubicación (aproximadamente 85.535 hogares)<sup>115</sup>, la oferta estatal proyectada para el cuatrienio (50.000 hogares) cubriría el 58.45% de esta cifra.

**Accesibilidad**

<sup>114</sup> Producto: Hogares con EEA (Fest y EEA de UARIV).  
<sup>115</sup> Sumatoria de población beneficiaria identificada en los Planes de retorno y reubicación en proceso de formulación, aprobados o en implementación, entregados por la UARIV el 27 de septiembre de 2017 a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Teniendo en cuenta que los porcentajes de avance de la meta intermedia y el producto pueden considerarse elevados, estando por encima del 70%, la brecha entre el número de hogares en EEA y los hogares que han firmado acta de voluntariedad (ver siguiente tabla), se manifiesta en barreras de acceso de las víctimas a medidas de atención en los procesos de retorno.

Tabla 31 Brecha demanda avance meta intermedia - vs oferta avance producto\*

| Indicador  | 2014 – 2018 | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales | 190.940     | 24.440 | 80.500 | 70.000 | 16.000 |
| Hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)  | 35.442      | 1.241  | 18.766 | 1.212  | 14.223 |
| Brecha % (hogares en la ruta integral que han firmado acta de voluntariedad/hogares que han accedido a EEA)  | 81.43%      | 94.92% | 76.68% | 98.26% | 11.11% |

Fuente: DNP Sinergia Abril 2018. Elaboración propia. \*Comparación de avances.

De lo anterior, se infiere que sólo tiene acceso a los EEA el equivalente al 18.56% de los hogares que han firmado acta de voluntariedad. De la misma manera, si se compara anualmente la demanda de atención identificada en los planes de retorno o reubicación (aproximadamente 85.535 hogares)<sup>116</sup>, el avance actual en los EEA (35.442 hogares) cubriría el 41.43% de esta cifra. Entre las barreras de acceso identificadas se resaltan<sup>117</sup>:

- La situación jurídica de los predios: aunque los EEA se implementan independientemente de dicha situación<sup>118</sup>, esta afecta la ejecución de planes,

<sup>116</sup> Sumatoria de población beneficiaria identificada en los Planes de retorno y reubicación en proceso de formulación, aprobados o en implementación, entregados por la UARIV el 27 de septiembre de 2017 a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.  
<sup>117</sup> Estas barreras fueron observadas durante el acompañamiento que realiza la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, que en 2017 realizó visitas de documentación a procesos de retorno en los departamentos de: Magdalena (Nueva Venecia, Buena Vista, Bocas de Aracataca, La Avianca, Las Piedras, Caraballo), Bolívar (Las Palmas, la Alta Montaña de El Carmen de Bolívar, Cerro de Burgos), La Guajira (Comunidad Wiwa de La Laguna), Santander (Ciénaga del Opón y ATCC). En el 2018 se está haciendo seguimiento al cumplimiento de las sentencias de restitución de La Emperatriz, Villa Amalia, El Danubio, Arizona/Surero y Roma, en El Carmen de Bolívar.  
<sup>118</sup> De acuerdo con el parágrafo 1 y del Art. 77 del Decreto 4800/11.

programas y proyectos<sup>119</sup>, que deben complementarse con los esquemas para que se avance en la creación de las condiciones para los retornos y las reubicaciones, de conformidad con el objetivo de la política pública.

- En el marco del seguimiento al cumplimiento de órdenes de sentencias de restitución en comunidades retornadas en Montes de María y Magdalena Medio, se observa que no se implementan medidas complementarias a los EEA, como las de vivienda y proyectos productivos, debido a la situación jurídica de los predios restituidos o porque las familias retornadas, que eran tenedores antes del desplazamiento forzado, serán reubicadas como resultado de un fallo de restitución<sup>120</sup>.
- La dificultad del Estado para llevar la atención con enfoque diferencial a lugares apartados en donde suceden los retornos y las reubicaciones, obliga a las víctimas a realizar traslados prolongados y gastos elevados, particularmente para acceder a sus derechos a la salud y la educación<sup>121</sup>.
- Las deficiencias en la identificación y caracterización de los hogares en proceso de retorno y reubicación, para determinar la necesidad de la oferta de las entidades del SNARIV<sup>122</sup>.

**Adaptabilidad**

Como se mencionó al inicio de este capítulo, los retornos y las reubicaciones son procesos complejos y prolongados, que requieren, además de la confluencia de acciones articuladas entre las entidades del SNARIV, de una política pública que se adapte a las realidades del territorio, la capacidad de estas entidades y los enfoques diferenciales.

Hasta el momento, se observa en procesos de retorno y reubicación en las subregiones de Montes de María, Magdalena Medio y la Ciénaga Grande de Santa Marta, que persisten dificultades relacionadas con: i) los procesos administrativos para implementar medidas que deben ser complementarias a los EEA, como la falta de claridad jurídica de los predios que obstaculiza la inversión de recursos para proyectos de infraestructura en educación, deporte, salud, vivienda, proyectos productivos y obras comunitarias; ii)

<sup>119</sup> Tal como se observó en el caso del Predio El Danubio (El Salado, El Carmen de Bolívar) en donde se implementó el FEST pero las familias retornadas no han podido acceder a proyectos de vivienda ni generación de ingresos o proyectos productivos a causa de la situación jurídica del predio.  
<sup>120</sup> Predio Roma (El Carmen de Bolívar) y en el corregimiento de El Salado (El Carmen de Bolívar). Veredas: La Arizona, El Danubio, La Emperatriz y Villa Amalia. En el marco de las visitas realizadas, las comunidades manifestaron haber accedido a EEA pero no han podido acceder a subsidios de vivienda y en algunos casos, proyectos productivos.  
<sup>121</sup> Como se observa con las mujeres de El Salado, que necesitan acceder a atención psicosocial (Sentencia T-045/10), las personas mayores y con discapacidad del corregimiento del Cerro de Burgos, entre otros.  
<sup>122</sup> Al respecto, la UARIV en el informe anual de Agosto de 2017, señala como debilidad: "...falta de identificación de los procesos de retorno o reubicación adelantados en el municipio lo que impide realizar una aplicación efectiva de los esquemas especiales de acompañamiento y gradualidad en la garantía de derechos de las víctimas."

acceso a la oferta estatal para garantizar derechos fundamentales en zonas apartadas<sup>123</sup> y la estrategia de corresponsabilidad<sup>124</sup>, entre otras.

La UARIV está rediseñando la ruta de los procesos de retornos y reubicaciones, por lo tanto, aún no es posible determinar si los cambios van a permitir superar prácticas inconstitucionales como la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; la poca atención que han recibido las reubicaciones rurales, y la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos<sup>125</sup>.

De igual manera, es necesario que el mencionado ajuste a la política pública permita eliminar los bloqueos institucionales evidenciados en "la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento"<sup>126</sup>.

Si bien es cierto, la estrategia que se propone a partir de 2018, busca contribuir a las soluciones duraderas para el desplazamiento forzado en 5 componentes<sup>127</sup>, preocupa que en estos, no figuren el de alimentación, atención psicosocial, vías y comunicaciones, y seguridad alimentaria; tampoco es claro cuál es la atención inicial para garantizar el mínimo vital en estos procesos.

<sup>123</sup> Comunidades como el Cerro de Burgos (Simití), Ciénaga del Opón (Barrancabermeja), el SRC ATCC, en el Magdalena Medio; Bajo Grande y Las Palmas (San Jacinto), El salado y la Zona Alta, particularmente sus veredas, en Montes de María y los pueblos palafitos (nueva Venecia, Buenavista y Bocas de Aracataca), tienen dificultades para acceder al derechos como al salud y al educación, debido a su ubicación geográfica, de difícil acceso.

<sup>124</sup> Los procesos y procedimientos para el uso de las herramientas parecen ser complejos para las entidades del SNARIV, particularmente para los entes territoriales con Índice de capacidad institucional 1, o categorías 4, 5 y 6. El Decreto 2460 de 2015, por ejemplo, establece la incorporación en los PAT de los compromisos de los planes de retorno y reubicación, sin mayores resultados hasta ahora puesto que: 1. Los PAT se han diseñado sin caracterización; 2. No se incluyeron recursos nuevos para atender obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011; 3. Los ejercicios de evaluación no se han centrado en medir el impacto sino las labores proyectadas; 4. Los PAT no están recogiendo la diversidad de oferta que se despliega en los municipios consignados en otros planes (retornos y reubicaciones, PIRC, desminado, entre otros). Por otro lado, en los últimos 4 años se han dispuesto una serie de sistemas de información territorial administrados por Ministerio del Interior, UARIV y DNP (RUCISTC, FUT, SIGO y Tablero PAT), que en teoría deberían dar información sobre la demanda y la oferta en materia de retornos y reubicaciones, sin embargo, por lo manifestado por la UARIV en la respuesta a la pregunta 27 del requerimiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (octubre de 2017), se infiere, que estos sistemas presentan problemas de diseño, no contienen la información reubicaciones rurales, o esta información no se está reportando en los mismos. (Ver: informe anual 2017, DDPD, junio 2018).

<sup>125</sup> Auto 373/16

<sup>126</sup> Auto 373/16.

<sup>127</sup> 1. Generación de ingresos; 2. Vivienda, Habitabilidad y Tierras; 3. Acceso a Derechos Sociales (Identificación, Salud, Educación y Reunificación Familiar); 4. Reconstrucción de tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas (Construcción de Identidad, Incidencia y Participación Pública, Autogestión de problemas comunitarios, esquemas especiales de acompañamiento comunitario); 5. Seguimiento y monitoreo. De conformidad por lo informado por la UARIV en la reunión técnica con PGN el 12 de marzo de 2018.

las falencias en la implementación de esta política pública<sup>131</sup> que impiden que se avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de retornos y reubicaciones<sup>132</sup>.

- A partir del acompañamiento a comunidades desplazadas en procesos de retorno o reubicación, se ha podido observar que, si bien es cierto el Gobierno Nacional en sus informes presenta los avances en el cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, continúan las falencias en la implementación de la política pública y, por lo tanto, persisten las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en la realización de sus derechos<sup>133</sup>.

**4.5.4 Recomendaciones**

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, continuar con el proceso de caracterización que se inició en cumplimiento de la orden 34 del Auto 373/16 y, con el Departamento para la Prosperidad Social, ajustar la identificación de los hogares relacionados con las metas, para poder hacer análisis y mediciones, que den cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, a la luz del universo total de los procesos de retornos y reubicaciones.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, garantizar la atención inicial para cubrir el mínimo vital en los procesos de retornos y reubicaciones, así como incluir en los componentes los de seguridad/soberanía alimentaria, atención psicosocial, vías y comunicaciones.
- Al Departamento Nacional de Planeación, diseñar un indicador que permita valorar el alcance de los objetivos de la política pública, considerando, por ejemplo, el índice de estabilización socioeconómica, para poder dar cuenta del avance en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Este indicador debe además hacer referencia al universo total de las víctimas para que sea funcional en el ciclo de la política pública (diseño, implementación, evaluación y ajuste).

<sup>131</sup> Particularmente aquellas relacionadas con la garantía a los derechos económicos, sociales y culturales, así como la intervención desarticulada de las entidades del SNARIV; fallas en la estrategia de corresponsabilidad que no permite disponibilidad de recursos; falencias en los sistemas de medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados; demoras en el cumplimiento de órdenes de restitución y de medidas de los PIRC. Al respecto se recomienda consultar informes anteriores de la Defensoría del Pueblo como: "Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011 (abril 2015), los informes en respuesta a los Autos 219/12 y 298/15 de la Corte Constitucional. "Balance de las Políticas Públicas Territoriales de Atención para la Población en Situación de Desplazamiento del Período 2012 – 2015 (junio 2017).

<sup>132</sup> Al respecto ver: DDPD. Informe Anual 2017. Enviado a la HCC en el mes de junio de 2018. Capítulo de Retornos y reubicaciones.

<sup>133</sup> La crisis en la comercialización del fíame en 2017, refleja las dificultades que tiene esta comunidad retornada para insertarse en los mercados locales. Quedó en evidencia que el Ministerio de Agricultura no cuenta con estrategias para atender la crisis y mitigar sus efectos. La situación presentada pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de retorno.

Igualmente, el ajuste contempla que la implementación se realizará preferiblemente a través de los entes territoriales mediante un mecanismo de cofinanciación<sup>128</sup>, sin embargo, este mecanismo no garantiza que se mejore la coordinación nación territorio, puesto que la política de corresponsabilidad, contenida en el Decreto 2460 de 2015, establece que sólo acceden a la cofinanciación los municipios que tienen capacidad para poner contrapartida, lo que dejaría por fuera a los entes territoriales que están en categorías 3, 4, 5 y 6; esto abre la puerta a una concentración de los recursos en los entes que cuentan con mayor capacidad presupuestal<sup>129</sup>.

**4.5.3 Conclusiones**

- La meta intermedia y el producto focalizado no miden los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública y del establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; por un lado, debido a que las metas de estos son insuficientes para la atención del universo de hogares en proceso de retorno o reubicación en todo el país; y por otro, por su metodología de medición que no refleja los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública, ni los efectos de esta en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.
- No hay claridad sobre el universo total de personas desplazadas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados. En cuanto a los acompañados, en la meta del Plan Nacional de Desarrollo, este se mide por el número de hogares que firmaron acta de voluntariedad, mientras que en los informes de respuesta a la orden 34 del Auto 373, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta los hogares que han sido objeto de las acciones de acompañamiento gubernamental, pero no todos los hogares acompañados tienen sus miembros identificados<sup>130</sup>. Por otro lado, la cifra de no acompañamiento, se presenta en número de personas y no de hogares.
- Las brechas entre la demanda de atención y la oferta, identificadas en este informe, evidencian las dificultades y los retos que enfrenta el Gobierno Nacional para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno o reubicación.
- Aunque el Gobierno Nacional ha realizado ajustes a la política pública de retornos y reubicaciones, aún no es posible determinar si los cambios permitirán superar

<sup>128</sup> Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

<sup>129</sup> En 2013, la UARIV señaló que el 95% de los municipios que concentran el 70% de la población desplazada se encuentra en estas categorías. Documento: "Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional". Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Disponible en: [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013\\_2012011000407.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf).

<sup>130</sup> Unidad para las Víctimas. "III Informe Trimestral en Respuesta a la Orden 34 del Auto 373/16". 5 de mayo de 2017. P. 4.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Dirección Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de Corresponsabilidad, mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin<sup>134</sup>.

Asimismo, la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones<sup>135</sup>

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y entes territoriales realizar un balance de los planes de retorno que actualmente están en proceso de implementación, especificando las medidas ejecutadas, las que están pendientes de ejecución y las acciones a realizar para garantizar el cumplimiento de los mismos; presupuesto ejecutado y proyectado y cronograma de implementación.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Ministerio del Interior, informar cuál es la ruta de retornos étnicos, comunidades atendidas actualmente y presupuesto disponible. Especificar cómo se incorpora la atención a comunidades étnicas en los planes de retorno municipales. Aclarar cuál es la estrategia para garantizar una atención integral de los sujetos colectivos cuando no todas las personas están en proceso de retorno.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación, informar, en el marco de la implementación de la política de corresponsabilidad y coordinación nación territorio, cómo se garantiza la respuesta estatal a las demandas de atención, asistencia y reparación de comunidades retornadas o reubicadas en jurisdicción de entes territoriales con capacidad institucional baja o media baja.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras continuar con los esfuerzos que viene realizando en cuanto a la conceptualización y cuantificación de cada una de las categorías de retorno que visualiza en las familias con sentencias de restitución de tierras; y el impulso que se viene dando a los procesos de identificación de los diferentes tipos de retorno pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas el llamado respecto de la necesidad de que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, y sobre la base de la priorización en los territorios donde se aborden varios casos aprovechando las economías de escala que tiene la intervención acumulada y coordinada sobre áreas determinadas, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.

<sup>134</sup> RUCISTC, PAT y Tablero PAT.

<sup>135</sup> De conformidad a las recomendaciones de esta comisión dadas en informes pasados y que se encuentran vigentes.

**QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL**

**5.1 REHABILITACIÓN**

Este capítulo presenta los resultados obtenidos del proceso de seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación. Para ello, se expone un análisis cuantitativo del cuatrienio respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el PND; y, posteriormente, se desarrolla un análisis cualitativo que contempla elementos específicos en relación a la asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de la oferta brindada, y que se consideran importantes para hacer seguimiento de manera adecuada a la implementación de la medida.

Por último, se recogen las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado, con miras a fortalecer la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, y a lograr que se dirija una mayor atención y un mayor compromiso de las entidades responsables del diseño, coordinación y ejecución de la misma, acorde con la importancia del restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del conflicto armado.

En el marco del ejercicio de seguimiento, la información que se presenta es resultado de los requerimientos y visitas realizadas a las entidades responsables de la implementación de la medida de rehabilitación, tanto del nivel nacional como del territorial.

**5.1.1 Análisis Cuantitativo**

La medida de rehabilitación se materializa en dos estrategias: el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas -PAPSIVI- y la Estrategia de Recuperación Emocional -ERE-. En el 2014 inició la implementación del PAPSIVI a cargo del MSPS<sup>136</sup>, en el año 2015 la ERE encabezada por UARIV, se consideró complementaria a dicho programa, de acuerdo con la modificación descrita en el artículo 120 de la Ley 1753 de 2015<sup>137</sup> – Por la cual se expide el PND. Por ello, los resultados que se presentan en este aparte, comprenden la información obtenida de las dos estrategias.

Para hacer el seguimiento a la cobertura de la medida en el cuatrienio, el PND, estableció los siguientes indicadores que se exponen a continuación. Los resultados que se presentan para cada uno de los indicadores son del periodo 2015 hasta marzo de 2018, dado que el año 2014 se toma como línea base, más no como avance en el cuatrienio.

<sup>136</sup> Artículo 137 Ley 1448 de 2011.

<sup>137</sup> Artículo 120 Ley 1753 de 2015. Adiciónese el parágrafo 2o del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: "Parágrafo 2o. El Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, complementará las acciones del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido daño a causa del conflicto armado.

superaría la meta establecida en un 14,67% (se habrán atendido un total de 1.046.950 personas).

Para el siguiente indicador hay que precisar que las cifras reportadas se refieren a la atención en rehabilitación física y/o mental que se brinda a la población víctima identificada a través del SGSSS.

Tabla 34 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental

| Vigencia               | Línea base | Meta acumulada PND <sup>141</sup> |
|------------------------|------------|-----------------------------------|
| 2014                   | 134.650    |                                   |
| 2015                   |            | 169.464                           |
| 2016                   |            | 204.278                           |
| 2017                   |            | 239.092                           |
| 2018                   |            | 273.906                           |
| <b>Total acumulado</b> |            | <b>273.906</b>                    |

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

Tabla 35 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental

| Vigencia               | Línea base | Personas atendidas por año | Personas atendidas acumulado | % cumplimiento meta PND |
|------------------------|------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|
| 2014                   | 134.650    |                            |                              |                         |
| 2015                   |            | 97.914                     | 97.914                       | 57,78%                  |
| 2016                   |            | 91.125                     | 189.039                      | 92,54%                  |
| 2017                   |            | 94.722                     | 283.761                      | 118,68%                 |
| <b>Total acumulado</b> |            |                            | <b>283.761</b>               | <b>103,60%</b>          |

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

De la meta acumulada que el PND establece de 273.906 personas atendidas durante el cuatrienio, a 31 de diciembre de 2017 ya se superó en un 3,60%.

Si se hace el análisis a la luz del CONPES 3726 de 2012 que establece una meta acumulada de 378.348 personas atendidas a 2.021, se ha cumplido con un 10,59% de la meta establecida, en el periodo que lleva la implementación de la medida de Rehabilitación (2014-2017), atendándose un acumulado de 418.411 personas. Si se

<sup>141</sup> Cifras reportadas en Sinergia con fecha última de actualización 29 de junio de 2016 <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

Tabla 32 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio

| Vigencia               | Línea base | Meta anual PND <sup>138</sup> |
|------------------------|------------|-------------------------------|
|                        | 100.000    | 100.000                       |
| 2015                   |            | 75.000                        |
| 2016                   |            | 96.666                        |
| 2017                   |            | 101.666                       |
| 2018                   |            | 106.668                       |
| <b>Total acumulado</b> |            | <b>480.000<sup>139</sup></b>  |

Fuente: MSPS. Marzo de 2018 y PND. Mayo 2014. Elaboración propia.

Tabla 33 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio

| Vigencia               | Línea base | Atenciones brindadas  | % cumplimiento meta PND |
|------------------------|------------|-----------------------|-------------------------|
| 2014                   | 107.195    |                       |                         |
| 2015                   |            | 110.837               | 147,78%                 |
| 2016                   |            | 137.608               | 142,35%                 |
| 2017                   |            | 167.835               | 165,08%                 |
| 2018                   |            | 17.906 <sup>140</sup> | 16,79%                  |
| <b>Total acumulado</b> |            | <b>434.186</b>        | <b>88,6%</b>            |

Fuente: MSPS. Marzo de 2018 y PND. Mayo 2014. Elaboración propia.

De la meta acumulada que el PND establece de 480.000 personas atendidas durante el periodo 2015-2018, se reporta un avance parcial del 88% con corte al 31 de marzo de 2018. Sin embargo, al analizar las cifras reportadas anualmente durante el cuatrienio, se muestra que se superó la meta establecida para cada año.

Si se hace el análisis a la luz del CONPES 3726 de 2.012 que establece una meta acumulada de 913.000 personas atendidas a 2.021 (término de vigencia de la Ley), se tiene que las 434.186 atenciones en el periodo que lleva la implementación de la medida de Rehabilitación (2014-2018), corresponden al 47.55% de la meta establecida al año 2021. Lo anterior permitiría suponer que si al menos se atienden 523.475 personas más durante los tres años siguientes (2018-2021), al término de la vigencia de la Ley se

<sup>138</sup> Cifras reportadas en Sinergia con fecha última de actualización 21 de marzo de 2018. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

<sup>139</sup> La sumatoria de las metas anuales es igual a 490000, pero SINERGIA indica que es 480000. En el PND aparece 490000. Cfr. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

<sup>140</sup> Atenciones efectivas brindadas únicamente por MSPS con corte a 31 de marzo de 2018.

garantiza el acceso a la rehabilitación física y/o mental de al menos otras 418.411 personas en el periodo acumulado de los cuatro años restantes, se habría superado la meta establecida al término de la vigencia de la Ley en un 121,18%.

**5.1.2 Análisis Cualitativo**

Esta sección presenta un balance general frente a algunos elementos de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de la oferta brindada, que se consideran importantes para realizar una adecuada valoración de la implementación de la medida de Rehabilitación durante el cuatrienio. Sin embargo, es pertinente realizar algunas precisiones. Primero, que el análisis cualitativo se realiza únicamente para el PAPSIVI con base en lo siguiente:

- En el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, se reglamenta que "el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, creará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (...)". Es decir, la primera responsabilidad de garantizar la medida de Rehabilitación a la población víctima del conflicto armado, la tiene el PAPSIVI en cabeza del MSPS. La estrategia desarrollada por la UARIV, es complementaria.
- El ejercicio de seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación, se concentró específicamente en el PAPSIVI teniendo en cuenta que, además de lo anterior, representa el mayor porcentaje de atención en el universo de víctimas que han recibido atención psicosocial: mientras que en el periodo 2014-2018 el MSPS atendió 434186 víctimas, la UARIV atendió 92.374.
- Si bien el PAPSIVI es diseñado por el MSPS, entidad, encargada de la coordinación y monitoreo del programa, otorga responsabilidades a los entes territoriales, para su ejecución. En cambio, la ERE de la UARIV, es diseñada, monitoreada y ejecutada desde la entidad.

El balance que se presenta a continuación deriva del análisis de la información recogida mediante requerimientos y visitas a las entidades del nivel nacional, y de solicitudes de información realizadas a las entidades del nivel territorial. Sin embargo, al no haberse realizado el número suficiente de visitas al territorio con el objetivo de verificar elementos particulares de implementación del programa, se presenta un diagnóstico general del estado actual de la medida de rehabilitación a través del PAPSIVI, a cuatro años de terminarse la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

**Asequibilidad**

A continuación se analiza la disponibilidad geográfica del programa en el periodo 2014-2017. Se observa que durante este periodo el PAPSIVI se ha implementado en 29

departamentos y el distrito capital Bogotá D.C. En ninguna de las vigencias, ha llegado a los departamentos de Amazonas, Caldas, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior, significa que el MSPS no ha transferido los recursos necesarios para la ejecución del PAPSIVI en estos departamentos, y que tampoco las entidades territoriales han asignado recursos propios para su implementación.

En Boyacá, Cesar, Quindío, Risaralda, Tolima, Guainía y Vaupés (7 de 29 departamentos) se ha interrumpido la atención del PAPSIVI durante el periodo analizado. Sin embargo, cabe resaltar que únicamente para la vigencia 2017 no se implementó en Risaralda. De esto se espera que en 2018, al menos, se dé continuidad en los seis departamentos restantes.

Teniendo en cuenta que el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 ordena que el PAPSIVI se implemente "comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas", en la siguiente tabla se muestra los datos de cobertura en Bogotá y en los departamentos con mayor número de población víctima sujeto de atención.

Tabla 36 Cobertura municipal del PAPSIVI

| Departamento    | Periodos de implementación |      |      |      | Municipios | Municipios intervenidos | % intervención |
|-----------------|----------------------------|------|------|------|------------|-------------------------|----------------|
|                 | 2014                       | 2015 | 2016 | 2017 |            |                         |                |
| Antioquia       | X                          | X    | X    | X    | 125        | 58                      | 46,40%         |
| Valle del Cauca | X                          | X    | X    | X    | 42         | 16                      | 38,10%         |
| Bolívar         | X                          | X    | X    | X    | 46         | 26                      | 56,52%         |
| César           | X                          |      | X    | X    | 25         | 14                      | 56,00%         |
| Nariño          | X                          | X    | X    | X    | 64         | 39                      | 60,94%         |
| Magdalena       | X                          | X    | X    | X    | 30         | 23                      | 76,67%         |
| Bogotá D.C.     | X                          |      | X    | X    | 1          | 1                       | 100%           |
| Córdoba         | X                          |      | X    | X    | 30         | 30                      | 100%           |
| Cauca           |                            |      |      |      | 42         | 23                      | 54,76%         |
| Sucre           |                            |      |      |      | 26         | 14                      | 53,85%         |
| Meta            |                            |      |      |      | 29         | 15                      | 51,72%         |
| Norte de Stder. |                            |      |      |      | 40         | 24                      | 60,00%         |
| Santander       |                            |      |      |      | 87         | 15                      | 17,24%         |
| Caquetá         |                            |      |      |      | 16         | 5                       | 31,25%         |
| Huila           |                            |      |      |      | 37         | 29                      | 78,38%         |
| Tolima          | X                          |      | X    | X    | 47         | 5                       | 10,64%         |
| Chocó           |                            |      |      |      | 31         | 15                      | 48,39%         |

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

De lo anterior se refleja que en 11 de los 16 departamentos y en Bogotá D.C., se ha logrado intervenir más de la mitad de sus municipios. Se espera que en los próximos tres años de implementación del programa, o se logre una mayor cobertura siendo preocupante la situación de Antioquia y Valle del Cauca, que al ser los departamentos con mayor número de población víctima sujeto de atención, se logre intervenir más de la mitad de los municipios que los conforman.

El presupuesto destinado por los proyectos de inversión para la vigencia 2018 corresponde a la adición y prórroga de los Convenios de Asociación No. 231 y 233 de 2017 celebrados con la Fundación para la Orientación Familiar -FUNOF- y con el Secretariado Nacional de Pastoral Social. Teniendo en cuenta que según lo informado por el MSPS, dichos recursos se encuentran planeados hasta el 15 de junio de 2018, habría que definir nuevos proyectos de inversión que cubran por lo menos la disminución de \$20.338.999.682 respecto a la asignación presupuestal de la vigencia anterior.

Conforme a la responsabilidad designada por la Ley de Víctimas a las entidades territoriales de: "garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, así como la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada"<sup>146</sup>, se reconoce el aumento gradual de los recursos de concurrencia destinados por estas, para aumentar la cobertura del PAPSIVI en el periodo 2015-2017.

Sin embargo, de los 29 departamentos donde se ha ofertado el PAPSIVI desde 2014, doce entidades territoriales todavía no han concurrido con recursos propios para su ejecución: Caldas, Risaralda, Tolima, Guajira, Casanare, Meta, Chocó, Guaviare, Valle del Cauca, Cundinamarca, Sucre y San Andrés y Providencia y Santa Catalina (solo concurrió en 2016). Se espera que para la vigencia 2018 el departamento de Tolima y Guajira destinen recursos propios.

Adicionalmente, llama la atención que de las entidades territoriales que no han concurrido con recursos, como Valle del Cauca (solo ha concurrido el municipio de Cali), Sucre, Meta, Tolima y Chocó, hagan parte de los 17 departamentos con mayor población víctima sujeto de atención, lo que significaría que la responsabilidad de atender a las víctimas de su jurisdicción es mayor.

A continuación se presenta un análisis respecto al número total de personas atendidas en el marco del PAPSIVI, en relación al presupuesto asignado.

Tabla 38 Atenciones brindadas según presupuesto asignado PAPSIVI

| Vigencia                          | Total presupuesto asignado | Total de personas atendidas | Costo por persona atendida |
|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 2014                              | \$ 25.000.000.000          | 107.195                     | \$ 233.220                 |
| 2015                              | \$ 24.632.381.241          | 76.746                      | \$ 320.960                 |
| 2016                              | \$ 28.265.536.834          | 107.608                     | \$ 262.671                 |
| 2017                              | \$ 39.846.510.682          | 139.552                     | \$ 285.532                 |
| <b>Promedio costo de atención</b> |                            |                             | <b>\$ 275.596</b>          |

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

<sup>146</sup> Artículo 161 y 174 Ley 1448 de 2011.

Accesibilidad

Este apartado muestra la disponibilidad presupuestal en relación con la población víctima estimada que tendría necesidad de atención psicosocial. Respecto al presupuesto y financiación del PAPSIVI en la siguiente tabla se muestra el presupuesto asignado para su implementación durante el periodo 2014-2017.

Tabla 37 Asignación presupuestal del PAPSIVI

| Vigencia | ECAT – FOSYGA – ADRES           | Proyecto de inversión | Concurrencia ET  | Total presupuesto asignado      |
|----------|---------------------------------|-----------------------|------------------|---------------------------------|
| 2014     | \$25.000.000.000                | -                     | -                | \$ 25.000.000.000               |
| 2015     | \$15.000.000.000                | \$4.926.164.474       | \$4.706.216.767  | \$ 24.632.381.241               |
| 2016     | \$15.000.000.000                | \$8.000.000.000       | \$5.265.536.834  | \$ 28.265.536.834               |
| 2017     | \$16.000.000.000                | \$6.370.000.000       | \$17.476.510.682 | \$ 39.846.510.682               |
| 2018     | \$13.767.511.000 <sup>142</sup> | \$5.740.000.000       |                  | \$19.507.511.000 <sup>143</sup> |

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Se evidencia que el presupuesto total asignado para la implementación del PAPSIVI ha aumentado en cada vigencia<sup>144</sup> (excepto para el año 2015) gracias a los recursos derivados de los proyectos de inversión adquiridos por el MSPS, y de los recursos de concurrencia destinados por las entidades territoriales.

No obstante, en cuanto a los gastos que, conforme al artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, "serán reconocidos y pagados por conducto del Ministerio de la Protección Social con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (FOSYGA), Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito"<sup>145</sup>, se puede apreciar que se han reducido en comparación con la asignación inicial de 2014.

Por lo anterior, se deberá revisar las razones que han llevado a la disminución de la asignación presupuestal, teniendo en cuenta que el presupuesto destinado por el MSPS para la implementación del PAPSIVI ha sido un gasto recurrente desde 2013 para atender la responsabilidad asignada por la Ley 1448 de 2011 en la recuperación emocional y psicosocial de la población víctima de nuestro país

El MSPS en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y ADRES, deberá encontrar soluciones alternativas para que la asignación de un presupuesto específico y estable para la atención psicosocial, no esté condicionada a la obligación de cubrir el aseguramiento en salud de la población nacional.

<sup>142</sup> Aprobado por Administradora De Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) bajo Resolución 083 del 15 de febrero de 2018. Actualmente en proceso de distribución territorial para su ejecución.

<sup>143</sup> Pendiente acumular recursos de concurrencia asignados por las entidades territoriales.

<sup>144</sup> Desde el año 2014 a 2017 considerando que el año 2018 aún no ha finalizado.

<sup>145</sup> Actualmente ADRES.

Si para los próximos tres años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 se logra garantizar mínimo un aumento del 21%<sup>147</sup> anual en el presupuesto asignado, a 2021 se habrían atendido un aproximado mínimo de 1.382.909 personas, superando la meta establecida en el CONPES 3726/2012<sup>148</sup> en un 51,47%. Esto, sin haberse acumulado las personas que sean atendidas bajo la ERE de la UARIV.

En relación al tiempo de implementación del PAPSIVI para el periodo 2015-2017<sup>149</sup>, ha sido de máximo 9 meses y mínimo 6. Hay que tener en cuenta que cada ciclo de atención tiene una duración aproximada de dos meses y se atiende diferente población en cada uno de estos ciclos. Por lo tanto, en 6 meses de implementación del programa, habría 3 ciclos de atención, mientras que en 9 serían entre cuatro y cinco ciclos. Para ejemplificar la relación existente entre tiempo de implementación, atenciones brindadas y presupuesto asignado, se muestran los siguientes datos de los departamentos de Córdoba y Nariño<sup>150</sup>.

Tabla 39 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Córdoba

| Vigencia | Número de personas atendidas | Tiempo de implementación | Presupuesto total asignado |
|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2015     | 7.470                        | 7 meses                  | \$1.722.491.000            |
| 2016     | 8.744                        | 8 meses                  | \$1.908.185.510            |
| 2017     | 11.030                       | 6 meses                  | \$1.990.407.000            |

Fuente: Secretaria de Salud de Córdoba. Marzo 2018. Elaboración propia.

Tabla 40 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Nariño

| Vigencia | Número de personas atendidas | Tiempo de implementación | Presupuesto total asignado |
|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2015     | 8.706                        | 6 meses                  | \$2.011.362.543            |
| 2016     | 11.685                       | 8 meses                  | \$2.492.190.000            |
| 2017     | 13.384                       | 7 meses                  | \$2.421.260.950            |

Fuente: Secretaria de Salud de Nariño. Marzo 2018. Elaboración propia.

De lo anterior, se desprende que un mayor tiempo de implementación del programa no resulta necesariamente en un aumento del número de personas atendidas en la vigencia. Aunque la generalidad sea que, a mayor presupuesto total asignado, mayor número de atenciones brindadas, para el año 2017 se atendieron más personas en el departamento de Nariño con un tiempo de implementación y un presupuesto total, menor en comparación al año anterior.

<sup>147</sup> Corresponde al promedio en el que aumentó la asignación total del presupuesto para la implementación del PAPSIVI en el periodo 2015-2017.

<sup>148</sup> Meta de 913.000 personas atendidas a 2021.

<sup>149</sup> Frente a el inicio y culminación del PAPSIVI en la vigencia 2013 – 2014, se señala que la operación se realizó a través de la OIM como operador e inició en Julio de 2013 y finalizó en Junio de 2014, igualmente a través de la Resolución 2892 DE 2014, se transfirieron recursos a las entidades territoriales en julio de 2014, finalizando ejecución en diciembre de 2014.

<sup>150</sup> Se escogen estos departamentos teniendo en cuenta la información solicitada respecto del presupuesto asignado desde 2014 a 2017 para cada uno de ellos.

Sin embargo, aumentar la cobertura en el departamento podría ser resultado de superar el tiempo mínimo de implementación del programa (seis meses). Teniendo en cuenta que la transferencia de los recursos asignados por el MSPS desde el nivel nacional, está sujeta a la aprobación y desembolso de los recursos en lo que puede demorarse el primer semestre del año, las entidades territoriales pueden planear y asignar recursos propios durante el primer trimestre del año, garantizando por lo menos nueve meses de implementación del programa.

Por ejemplo, para el año 2017 el departamento de Córdoba asignó recursos propios de \$218.407.000 para una implementación de seis meses. Ahora bien, en cuanto al acceso efectivo de la población víctima al programa, en relación a la población víctima estimada que tendría necesidad de atención psicosocial, se hace el siguiente análisis.

Tabla 41 Población que requiere atención psicosocial vs. Población que accedió al PAPSIVI

| Población sujeto de atención | Estimado de población que requiere atención psicosocial | Población que accedió a PAPSIVI 2014-2017 | % de población que accedió/ estimado de población que requiere atención psicosocial |
|------------------------------|---|---|---|
| 6.944.905 <sup>151</sup>     | 3.472.453 <sup>152</sup>                                | 431.101                                   | 12,41%  |

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Si bien se reconoce un avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el PND, la meta de atención fijada no corresponde al universo sujeto de atención que se estima requiere atención psicosocial que asciende a 3.472.453 víctimas. Es decir que la atención que actualmente se ha brindado corresponde al 12,41% del estimado de población que la requiere.

**Adaptabilidad**

Para este análisis se abordarán aspectos que tienen que ver con la atención integral en salud, y la participación de la población víctima en el seguimiento del programa. El PAPSIVI se compone de dos ejes: por un lado, está la atención psicosocial, y por otro, la atención integral en salud. Para garantizar dicha atención, el MSPS en cabeza del programa, construyó un protocolo cuyo objetivo principal es desarrollar indicaciones para que las entidades del SGSSS orienten la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial, como medida de asistencia y/o rehabilitación para la población

<sup>151</sup> Cifras reportadas en la Red Nacional de Información con fecha última de actualización 01 de mayo de 2018 <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>.

<sup>152</sup> Cifra estimada teniendo en cuenta que el MSPS considera que por lo menos la mitad de la población sujeto de atención, requeriría de atención psicosocial.

- No se ha logrado medir la población víctima que accede a la atención psicosocial del PAPSIVI y que reside en zonas rurales dispersas del territorio. De ahí que no se cuente con un diagnóstico de cómo ha avanzado la implementación del programa en estas zonas. Lo anterior, se considera importante por cuanto la oferta psicosocial debería trascender las barreras urbanas de implementación y de cara a la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación, que pretende ampliar la oferta de la medida en estas zonas.
- Se reconoce que el PAPSIVI ha aumentado su tiempo de implementación progresivamente en el territorio (en 2015 en la mayoría de departamentos se implementaba por 5 o 6 meses, y en 2017 en la mayoría se implementó por 9 meses).
- Más allá de las evaluaciones sobre perspectivas y opiniones individuales que han logrado recoger el Ministerio de Salud Protección Social o la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para medir los resultados de sus estrategias, el Gobierno Nacional no ha desarrollado una evaluación de política pública a la medida de rehabilitación lo que impide contar con resultados robustos sobre el impacto de esta medida en la población víctima.

**5.1.4 Recomendaciones<sup>153</sup>**

- Al Departamento Nacional de Planeación, asignar nuevas metas para medir el avance de la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, tanto en la atención psicosocial como en la salud física y/o mental. Es necesario realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar esta atención en comparación a la población que efectivamente ha accedido a estos servicios, para determinar con mayor certeza el avance en este componente.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar atención en rehabilitación física y/o mental en relación con la población que efectivamente ha accedido a estos servicios
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, realizar un diagnóstico de la población víctima residente en zonas rurales que solicita acceder y/o accedió al PAPSIVI.
- A las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud realizar la planeación oportuna de los recursos destinados a la implementación del PAPSIVI durante el primer trimestre del año, para así lograr aumentar el tiempo de

<sup>153</sup> Estas recomendaciones recogen las expuestas en los anteriores informes presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso de la República correspondiente a los años 2014-2015 y 2016-2017.

víctima del conflicto armado, logrando un impacto positivo en la salud y calidad de vida de esta población.

El primer Protocolo de Atención Integral en Salud fue diseñado en el 2013 y hasta el 2015. Después, en el año 2016 el MSPS modificó este protocolo y empezó un trabajo directo de asistencia técnica con el nivel territorial a fin de socializarlo e implementarlo. Durante la vigencia 2016 se llevaron a cabo las socializaciones en las 32 entidades territoriales departamentales y Bogotá D.C., y en 2017 el MSPS brindó acompañamiento técnico para implementarlo a tres departamentos (Antioquia, Nariño y Chocó). Para la vigencia 2018 se inició la segunda etapa de acompañamiento técnico a otros tres departamentos (Caquetá, Cauca y Córdoba).

En dicho contexto, si bien se han creado y socializado los lineamientos contenidos en el Protocolo de Atención Integral en Salud, no es claro hasta dónde influye la adopción de este protocolo en la identificación, priorización y solución de las solicitudes de las víctimas que acceden a la rehabilitación física y/o mental en las entidades del SGSSS. Adicionalmente, cuáles son los resultados esperados con la implementación de este protocolo.

En relación con la participación de la población víctima en el seguimiento y monitoreo del PAPSIVI, se han realizado 70 jornadas de seguimiento al programa con igual número de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, y 488 con igual número de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas. Adicionalmente, se lleva a cabo un plenario nacional con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en cada vigencia.

De lo anterior, si bien se demuestra un cumplimiento a la participación de la población víctima en el seguimiento y monitoreo del PAPSIVI, es importante evaluar la labor que hacen las personas víctimas que participan de estos espacios en la socialización del programa en sus respectivos territorios, pues se debe garantizar la mayor divulgación posible sin asignar únicamente esta responsabilidad a las entidades del orden territorial.

**5.1.3 Conclusiones**

- Las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el CONPES 3726 de 2012, no están acorde con el universo estimado de población víctima que requiere atención psicosocial (3.472.453 personas).
- Lo anterior implica una planeación presupuestal desde el nivel nacional garantizando que el presupuesto asignado no siga reduciéndose en las próximas vigencias para ser cubierto por proyectos de inversión, pero adicionalmente requerirá un esfuerzo de las entidades territoriales para que sigan asumiendo la responsabilidad de designar recursos propios para aumentar la cobertura del PAPSIVI en sus territorios.

implementación del programa mientras son transferidos los recursos desde el nivel nacional.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, desarrollar un mecanismo que mida la efectividad de la divulgación del PAPSIVI en el territorio.

**5.2 RESTITUCIÓN**

**5.2.1 TIERRAS**

El modelo de restitución de tierras involucra una noción compleja de reparación que trasciende la restitución jurídica y entrega de los predios despojados y/o abandonados por causa del conflicto armado. Es posible discutir qué tan ambiciosa puede ser la política de restitución en la reconstrucción del proyecto de vida de sus beneficiarios, pero lo cierto es que esa política comprende una serie de estrategias y medidas, que además de la recuperación de la relación jurídica con la tierra, promueven y facilitan la recuperación de las condiciones de vida autónoma de las víctimas mediante garantías para la explotación de los predios y la habitabilidad de las viviendas<sup>154</sup> de dignidad.<sup>155</sup>

Esta noción se ha categorizado en textos académicos y en la misma Ley 1448 de 2011<sup>156</sup> como reparación transformadora<sup>157</sup>, un concepto que parte de reconocer las condiciones estructurales de pobreza y exclusión en las que ha habitado la población víctima del conflicto, incluso antes de padecer las consecuencias de la guerra, y que pretende corregirlas al mismo tiempo que se lleva a cabo el proceso de reparación, de tal manera que el resultado final sea el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas.

Desde esta perspectiva, el fin de la política de restitución de tierras no se limita a restituir jurídica y materialmente el predio abandonado o despojado, sino que apunta a la superación del estado de vulnerabilidad de las víctimas, agravado por las condiciones impuestas en el conflicto, como una manera de hacer sostenible el esfuerzo reparativo a través de distintas medidas cuyo objeto común es contribuir a una solución duradera al problema del desplazamiento forzado.

En ese contexto, se presentará un balance del cumplimiento de la política de restitución que no se restringe al número de casos tramitados, ni al número de familias beneficiadas con sentencia, indicadores establecidos en el PND, pues el verdadero impacto de esta política se encuentra en la materialización de dichas decisiones.

<sup>154</sup> Artículo 123 Ley 1448 de 2011.

<sup>155</sup> Artículo 73, 91 y 102. Ley 1448 de 2011.

<sup>156</sup> Artículo 25, Ley 1448 de 2011.

<sup>157</sup> "Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión." Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

A continuación se presenta un balance del cumplimiento de los indicadores de la política de restitución propuestos por el gobierno en el PND. Posteriormente se desarrollan los aspectos generales del trámite administrativo y judicial de las solicitudes de restitución de tierras y una reflexión sobre la articulación de la política de restitución con la política de vivienda, que es un eje fundamental para garantizar el retorno pleno de la población restituida. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones frente a este tema.

**5.2.1.1 Análisis Cuantitativo**

De acuerdo con el Gobierno nacional la implementación de la política pública de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente le apunta al cumplimiento de la estrategia transversal "seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz" que plantea como uno de sus ejes "la justicia transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado".

En relación con el componente de restitución de tierras, el PND plantea dos indicadores de seguimiento para medir el avance en la implementación de esta política: i) familias con orden judicial de restitución de tierras, como meta intermedia, y ii) solicitudes de restitución en trámite administrativo inscritas, como producto necesario para lograr la realización de la meta propuesta.

Sobre el indicador "familias con orden judicial de restitución de tierras", el Gobierno identificó su línea base, con corte a diciembre de 2014, con una cifra de 2.868 familias restituidas y se fijó una meta para el cuatrienio de 15.000. De acuerdo con la información entregada por la UAEGRTD, con corte al 31 de marzo de 2018 se habían emitido órdenes de restitución para 10.305 familias desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011, por lo que el avance del cumplimiento de la meta es del 69%.<sup>158</sup> No obstante, es importante precisar que esta información puede ser parcial en la medida en que corresponde solamente a las sentencias que le son notificadas a dicha entidad y no al número total de sentencias proferidas.

La entidad competente para determinar con claridad la información sobre el número de familias con sentencia judicial de restitución de tierras es el Consejo Superior de la Judicatura - CSJ, porque son los Jueces y Magistrados Especializados quienes resuelven sobre la restitución de tierras. Sin embargo el CSJ informó a la CSMLV<sup>159</sup> que no cuenta con esta información, pero señala que 4.652 procesos fueron fallados desde 2013 hasta marzo 31 de 2018, sin precisar el número de familias restituidas.

<sup>158</sup> El porcentaje de avance es el resultado de aplicar el indicador acumulado cuya fórmula es el cociente entre el último dato y la meta del cuatrienio, multiplicado por 100. DNP, SINERGIA.  
<sup>159</sup> Oficio No. UDAEO18-953 del 08 de junio de 2018.

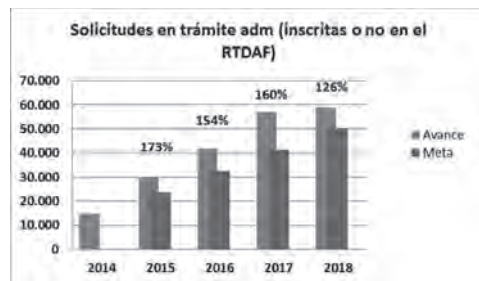
Tabla 42 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia "Familias con orden judicial de Restitución de Tierras"

| Año          | Línea base | Familias restituidas | Meta anual    | % Avance (Indicador acumulado) |
|--------------|------------|----------------------|---------------|--------------------------------|
| 2014         | 2.868      |                      |               | 69%                            |
| 2015         |            | 1.577                | 3.033         |                                |
| 2016         |            | 1.131                | 3.033         |                                |
| 2017         |            | 3.804                | 3.033         |                                |
| 2018         |            | 925                  | 3.033         |                                |
| <b>Total</b> |            | <b>10.305</b>        | <b>15.000</b> |                                |

Fuente: UAEGRTD. Marzo 2018. Elaboración propia.

De otra parte, respecto del indicador "solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa" la línea base a diciembre de 2014 era de 14.848 solicitudes y la meta establecida a 2018 es de 50.000. En relación con este indicador la UAEGRTD reportó 59.085 solicitudes con trámite administrativo finalizado, cifra que corresponde al 126% de cumplimiento aplicando el indicador de capacidad<sup>160</sup>.

Gráfica 11 Solicitudes de restitución de tierras en trámite



Fuente: UAEGRTD. Marzo de 2018. Elaboración propia.

<sup>160</sup> Mide la cantidad de bienes y servicios que se producen y entregan en un periodo específico, centrandose su atención en la medición del avance entre la línea base y la meta, cuya fórmula es el cociente de la diferencia entre el último dato y la línea de base y la diferencia entre la Meta anual y la línea de base. DNP, SINERGIA.

Como puede verse, si bien esta cifra muestra un resultado significativo en términos de indicador de capacidad es importante precisar que el 63% de las solicitudes decididas han sido de no inclusión en el RTDAF.

**5.2.1.2 Análisis Cualitativo**

La medición de los avances en la política de restitución no se puede restringir al cumplimiento de los indicadores trazados en el PND. Conviene realizar un balance general sobre la implementación de la política que permita presentar los principales avances y cuellos de botella, así como examinar el alcance y limitaciones de la restitución para contribuir en el goce efectivo de derechos.

**Asequibilidad**

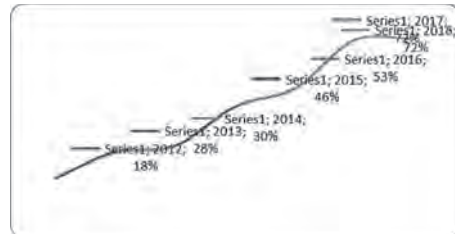
Las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras disponen de un andamiaje institucional que involucra entidades administrativas y operadores judiciales que estudian y deciden sobre la restitución jurídica y material de las tierras. Se han presentado ante la UAEGRTD un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras con corte 31 de marzo de 2018.

En los últimos tres años, la tendencia de presentación de estas solicitudes se ha reducido. De hecho, el 71% corresponde a reclamaciones radicadas entre los años 2011 y 2014. Estas solicitudes se hicieron sobre un aproximado de 99.733 predios por 77.329 reclamantes, de los cuales el 58,5% son hombres, el 41,1% mujeres, el 0,3% personas jurídicas y un 0,1% población LGTBI. Asimismo, de los 99.733 predios solicitados en restitución, el 89% corresponde a predios rurales y el 11% a predios urbanos.

El avance en la microfocalización<sup>161</sup> de las zonas a partir de la implementación de la estrategia en 2015<sup>162</sup> ha coincidió con un incremento en las solicitudes microfocalizadas sobre el total recibido, lo cual ha repercutido en un aumento del número de solicitudes de restitución tramitadas administrativamente a partir del año 2015 mejorando la asequibilidad de la política.

<sup>161</sup> Microfocalización es el requisito para el inicio del estudio administrativo de Restitución de Tierras teniendo en cuenta el cumplimiento de los criterios de seguridad, condiciones para el retorno y densidad histórica del despojo (Decreto 4829 de 2011)  
<sup>162</sup> Estrategia 20-15 implementada por la UAEGRTD que consistió en concentrar los esfuerzos institucionales en el centro y norte del país, donde existen condiciones favorables de seguridad. (UAEGRTD, 2015)

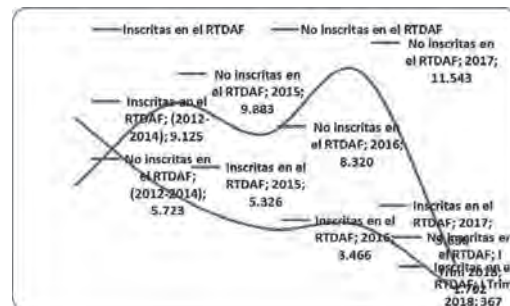
Gráfica 12 Avance en la microfocalización



Fuente: UAEGRTD. Marzo 2018. Elaboración propia.

Pero de otro lado, la CSMLV observa con preocupación que el incremento de solicitudes en trámite administrativo ha estado acompañado de una tendencia al alza de las decisiones negativas, que representa el 63% del total de casos con trámite administrativo finalizado. Del total de solicitudes no inscritas en el Registro (37.171), 14.675 corresponden a casos con resoluciones de no inicio del estudio formal (40%), 14.208 casos de no inclusión (38%) y 8.288 casos corresponden a desistimientos y rechazadas de plano (22%).

Gráfica 13 Trámite administrativo de las solicitudes de restitución



Fuente: UAEGRTD. Marzo 31 2018. Elaboración propia.

|   |  |
|---|--|
| <p>Ahora bien, del total de solicitudes inscritas en el RTDAF (21.914), 15.077 casos se han radicado ante los Jueces, acumuladas en 6.517 demandas; por lo que a la fecha se encuentran pendientes por presentarse ante los despachos judiciales un total de 6.837 solicitudes inscritas en el RTDAF, que corresponden al 31% de las solicitudes inscritas.</p> <p>De igual forma, con corte al 31 de marzo de 2018, de las 15.077 reclamaciones presentadas ante los Jueces, 6.961 cuentan con sentencia judicial (46%), es decir que existe un cúmulo de 8.116 represadas en sede judicial (54%).</p> <p>En términos generales, de los 99.733 predios asociados en las 112.177 solicitudes de restitución de tierras, 19.371 corresponden a las solicitudes inscritas en el RTDAF (17%), y de estos, 5.639 ya tienen orden judicial de restitución.</p> <p><b>Accesibilidad</b></p> <p>Una de las barreras que retrasó el estudio administrativo y judicial de las solicitudes de restitución de tierras en los primeros años de implementación de la política fue la demora en la microfocalización de zonas y las difíciles condiciones de seguridad. Esta situación se ha venido subsanando debido a la implementación del Acuerdo Final y las estrategias que desde el 2015 viene implementando la UAEGRTD, que han permitido tramitar el número total de solicitudes en zonas en las que se tiene certeza que cumplen con los criterios de seguridad.</p> <p>Además de estos avances y con fundamento en el Decreto 440 de 2016, la UAEGRTD ha venido tomando la decisión de cerrar microzonas tras calcular y evaluar el índice de avance en el trámite de restitución e identificar si existen microzonas y/o municipios con densidad mínima o inexistente de despojo y/o abandono.</p> <p>Se advierte que esta decisión puede obstaculizar el acceso al derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado quienes por desconocimiento del proceso de restitución de tierras, por miedo o por las amenazas que provienen de grupos opositores a la restitución de tierras en los territorios, no se han acercado a reclamar su derecho sobre los predios despojados o abandonados forzosamente, solicitud que una vez sea presentada podrá no iniciar trámite administrativo hasta que no se microfocalice de nuevo el predio. La UAEGRTD informa que al 31 de marzo de 2018, de las 988 microzonas abiertas en el país 45 han sido cerradas.</p> <p>Otra barrera es el incremento de las no inscripciones de las solicitudes de restitución de tierras en el RTDAF, puesto que del total de casos finalizados en etapa administrativa, el 63% de las solicitudes decididas han sido resueltas negativamente. Esta cifra es preocupante teniendo en cuenta que la UAEGRTD no identifica con precisión y para cada uno de los casos las causales determinantes para tomar la decisión de fondo. Así, en algunos casos se señala que las solicitudes no cumplen con los requisitos establecidos en</p> | <p>la Ley 1448 de 2011 (temporalidad, acreditación de la relación jurídica con los predios y hecho victimizante de despojo o abandono forzado), en otros casos se alega la falta de nexos causal, en otros se identifican desistimientos tácitos o expresos, rechazos de plano, rechazos por solicitud idéntica o solicitudes no inscritas en el RTDAF y remitidas a la UARIV por hecho superado.</p> <p>En relación con la ausencia de nexo de causalidad entre el contexto generalizado de violencia o los factores y las circunstancias derivadas del mismo con la realización del negocio jurídico en particular, se identifican varios casos en los que la UAEGRTD ha decidido el no inicio del estudio formal de los casos y la no inclusión de predios en el RTDAF, aun cuando se tiene certeza de que el reclamante es víctima de desplazamiento forzado. En estos casos, advirtiendo que la determinación de la relación entre el contexto y el negocio jurídico exige el despliegue de una labor probatoria amplia a efectos de determinar si existe o no dicho nexo, la CSMLV considera que dicha valoración debe realizarse en el marco de la fase judicial del proceso de restitución y no en la etapa administrativa.</p> <p>De otra parte, frente a los desistimientos la CSMLV manifiesta su preocupación por la aplicación de esta figura de la jurisdicción contenciosa administrativa en el proceso de restitución de tierras teniendo en cuenta que, como lo señala la jurisprudencia constitucional, la acción de restitución de tierras tiene una naturaleza especial cuyo fin es, por un lado, revertir el despojo o abandono forzado, y por el otro, contribuir a la realización del derecho fundamental a la verdad, cuya titularidad no está solo en cabeza de las víctimas sino de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la aplicación de esta figura desconoce la naturaleza especial de esta acción, poniendo en riesgo la consecución de los fines propios de la justicia transicional, en especial el deber de buscar y difundir la verdad.</p> <p>Asimismo, se advierte que varias decisiones donde se aplicó como causal de no inclusión la figura de hecho superado se sustentan en la aplicación de la Circular DJR 007 de 2017, que estableció que en los casos de propietarios retornados opera la figura jurídica del hecho superado en tanto las víctimas no perdieron la relación jurídica de propiedad.<sup>163</sup></p> <p>Si bien la CSMLV valora positivamente la expedición de esta nueva circular, por cuanto resulta más ajustada a los criterios normativos legales y jurisprudenciales, en el desarrollo de seguimiento a la implementación de Ley 1448 de 2011, se han identificado un importante número de casos finalizados en la etapa administrativa con resolución de no inclusión, casos que en consideración de la CSMLV deben ser revisados por la UAEGRTD.</p> <p><b>Adaptabilidad</b></p> <p><sup>163</sup> Esta circular perdió efectos como directriz interna a partir de la expedición de la circular DJR N° 01 de 2018, que exige aplicar las reglas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los Tribunales de Restitución de acuerdo a la valoración probatoria y jurídica en cada caso concreto.</p> |
| <p>Con el fin de determinar la adaptabilidad de la política, es necesario examinar la contribución que tiene la restitución jurídica y material de los predios en el goce efectivo de los derechos de las víctimas.</p> <p>La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES- en el año 2016, constató mediante la Primera Encuesta Sobre Restitución de Tierras y Retorno que la intención de retorno de quienes han sido restituidos depende en gran medida de la garantía y disponibilidad de bienes y servicios básicos para una vida digna, como son: seguridad, vías de acceso, vivienda, centros educativos, centros de salud, servicios públicos e infraestructura para la explotación adecuada de las parcelas.</p> <p>Sobre esta base, un adecuado análisis sobre los avances de la política necesariamente debe dar cuenta de las repercusiones que ha tenido la garantía de las condiciones mencionadas, como un todo que recíprocamente va creando las condiciones adecuadas para la reparación. En este informe, se presentan las consideraciones en materia de adjudicación de subsidios de vivienda, como una manera de ejemplificar y hacer visibles los avances así como los cuellos de botella, y las conclusiones que de esto se derivan en materia de adaptabilidad.</p> <p><b>Subsidio de vivienda y restitución de tierras</b></p> <p>La restitución de viviendas para la población que ha sido despojada o se ha visto obligada a abandonar sus tierras, es tanto un derecho humano<sup>164</sup> como una obligación internacional<sup>165</sup> y un compromiso expreso de la Ley 1448 de 2011.<sup>166</sup> Se trata de un derecho cuya garantía tiene todo que ver con el goce de la tierra recuperada, pues como lo han señalado en el Manual sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y población desplazada:</p> <p>La restitución de viviendas de desplazados hace parte de una triada de derechos: vivienda, tierra y patrimonio, que aunque tienen diferentes fuentes legales a nivel internacional y son diferenciables entre sí, están estrechamente ligados e interconectados en su aplicación. Cada una de estas dimensiones no es suficiente, aunque sí necesaria para la garantía plena del derecho a la restitución.<sup>167</sup></p>  | <p>De acuerdo con las cifras reveladas por CODHES en la encuesta a población restituida, el 72,6% de la muestra deseaba realizar un retorno pleno<sup>168</sup>, es decir, aquel que implica vivir y explotar el predio. Si bien el derecho a la restitución de vivienda es independiente del retorno, en más del 70% de los casos es absolutamente indispensable que tal derecho sea garantizado en condiciones óptimas, pues los beneficiarios, en efecto, buscan habitar los predios al mismo tiempo que los explotan, es decir, piensan en un proyecto donde todas las dimensiones de la vida están ancladas al territorio y requieren de una intervención estatal robusta para ser realizadas.</p> <p>Ahora bien, se destaca que del total de casos en los que se ha ordenado el otorgamiento del subsidio, tan solo el 21% cuenta con vivienda finalizada<sup>169</sup> de lo cual se puede concluir que existen problemas de adaptabilidad de la restitución con el goce efectivo de las víctimas restituidas, en tanto casi el 80% de los casos no han accedido a una solución de vivienda, dados los obstáculos que enfrenta la institucionalidad para el cabal cumplimiento de las órdenes judiciales en esta materia. Algunos de estos obstáculos son:<sup>170</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demoras por parte de la UAEGRT en la postulación de los beneficiarios.</li> <li>• La presencia de segundos ocupantes, en algunos casos, puede demorar la entrega material del predio y consecuentemente generar demoras en la ejecución del subsidio.</li> <li>• La distancia de los predios respecto de los centros poblados, en algunos casos encarece la ejecución de la obra.</li> <li>• Las certificaciones relacionadas con aptitud del terreno, permisos ambientales y demás, presentan demoras.</li> <li>• En algunos casos los operadores han renunciado al contrato, con lo cual se hace necesario iniciar de nuevo el proceso de definición de operadores.</li> <li>• No existe control sobre la presentación oportuna de los proyectos ante la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario.</li> <li>• El trámite del subsidio y el desembolso dependen del nivel central del Banco Agrario, por lo tanto, los gerentes de las sucursales están sometidos a los plazos y agenda que se determinen desde Bogotá.</li> </ul> <p><sup>164</sup> De acuerdo con los parámetros de ENR la noción de retorno pleno implica volver para habitar el predio y explotarlo económicamente. Se diferencia del retorno económico directo porque este implica la explotación del predio sin habitarlo (CODHES, 2016).</p> <p><sup>165</sup> La CSMLV no desconoce que de esta cifra debe descontarse un porcentaje de casos cuya sentencia ha sido emitida recientemente, en los cuales sería inadecuado exigir la vivienda construida desconociendo los plazos razonables de cumplimiento.</p> <p><sup>166</sup> En términos comparativos, estos obstáculos tienen acentos o pueden ser más relevantes en algunos departamentos o regiones.</p>   |

- Demoras en el trámite y aprobación de pólizas que requieren los contratistas ejecutores.
- La carencia o precariedad de vías de acceso y servicios públicos (como agua y electricidad), entorpece la realización de las obras en algunas zonas del país.
- La pésima calidad de algunas de las viviendas entregadas, que en casos documentados por la PGN y algunas organizaciones de la sociedad civil, han implicado la demolición de las mismas.

**5.2.1.3 Conclusiones**

- La política de restitución de tierras, tiene como propósito permitir la recuperación o generación de condiciones de vida autónoma y digna de las víctimas de abandono forzado y despojo, mediante un conjunto de medidas que tienen por base la restitución jurídica y material los predios. En consecuencia, la presentación de un balance sobre los avances de la política de restitución obliga a ir más allá de los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la política en clave del goce efectivo de derechos de la población restituida.
- En relación con los indicadores establecidos por el Gobierno nacional, en particular el indicador de "familias con orden judicial de restitución de tierras", se observa una dificultad en el seguimiento por falta de información consolidada, y a partir de la información disponible se observa un cumplimiento parcial de la meta porque se han restituido predios apenas a un aproximado de 10.305 familias, de las 15.000 que se proyectaron.
- Respecto del indicador "solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa" de acuerdo con las cifras de la Unidad de Restitución de Tierras a marzo de 2018 se ha logrado un cumplimiento del 126%. Si bien esta cifra muestra un avance significativo, la CSMLV nota que el 63% de las solicitudes decididas han sido resueltas negativamente.
- En relación con las causales que fundamentan las decisiones de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, la CSMLV alerta sobre la aplicación de figuras como desistimientos, nexo de causalidad y hecho superado en el proceso de restitución de tierras, que pueden ser cuestionables teniendo en cuenta la naturaleza especial de esta acción y su importancia, no solo para lograr revertir el despojo, sino también para avanzar en la búsqueda de la verdad y la justicia.

- Se reconoce el avance en la microfocalización de zonas lo que garantiza mayor accesibilidad a la política de restitución. No obstante, la CSMLV alerta sobre las decisiones de cierre de microzonas en la medida en que estas pueden obstaculizar el acceso al derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado quienes por distintas razones, en muchos casos que constituyen fuerza mayor, no se han acercado a reclamar su derecho sobre los predios despojados o abandonados forzosamente.
- En cuanto a los subsidios de vivienda para las víctimas restituidas, como elemento importante que garantiza el retorno, la CSMLV advierte que esta oferta puede ser poco eficiente, y que en consecuencia dificulta el goce efectivo de sus derechos.
- Los resultados de la implementación de la política pública de restitución de tierras de tierras, el alto de número de solicitudes no incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, la baja presentación de los recursos de reposición frente a los actos administrativos de no inclusión, la baja socialización de las órdenes judiciales de las sentencias, entre otros factores, denotan que aún existe desconocimiento por parte de las víctimas sobre la oferta institucional del proceso de restitución de tierras, por lo que la CSMLV reitera la recomendación de mayor pedagogía sobre su alcance y una participación más activa de las víctimas en los espacios que tienen que ver con la implementación de esta política pública.

**5.2.1.4 Recomendaciones**

- A la Rama Judicial contar con una base de datos que permita dar cuenta de las cifras reales sobre el número de familias restituidas, número de predios y hectáreas restituidas, ya que solo se cuenta con las que entrega la Unidad de Tierras, las cuales se calculan con base en las sentencias que son notificadas a dicha entidad y no al número total de las sentencias proferidas.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas contar con un indicador en su sistema de información que señale con precisión y para cada uno de los casos las causales determinantes para tomar la decisión de fondo, especialmente en los casos de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas revisar sus directrices internas ajustándolas a la jurisprudencia constitucional y a las normas y principios que orientan la política de restitución de tierras, para la toma de decisiones de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.

**5.2.2 VIVIENDA URBANA Y RURAL**

El acceso al derecho a la vivienda en el marco de la Ley 1448 de 2011, se constituye en una medida de restitución y parte del contenido de la indemnización administrativa, teniendo como herramienta de acceso el subsidio en dinero o en especie de vivienda rural y urbana. En este sentido, el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, establece que:

- Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad o acceso preferente a programas de subsidio de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en adelante Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial -MVCT-, y el MADR-MADR-, ejercerán las funciones con relación al subsidio de vivienda.
- El Gobierno Nacional, realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.
- En relación con la población desplazada, se accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población desplazada y discapacitada.
- Se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad.

A continuación, se analizan los avances relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a una vivienda en el marco de la política de vivienda urbana y rural. Igualmente, para el caso de vivienda urbana, el producto a analizar corresponde a subsidios familiares de vivienda en especie asignados a población desplazada en el programa de vivienda gratuita, y para el caso de vivienda rural se analizarán las soluciones de vivienda rural entregada a las víctimas.

**5.2.2.1 Vivienda Urbana**

**5.2.2.1.1 Análisis Cuantitativo Vivienda Urbana**

Para el análisis cuantitativo se tendrá en cuenta el producto definido en el PND y reportado en SINERGIA: "Porcentaje de Subsidios familiares de vivienda en especie asignados a población desplazada en el programa de vivienda gratuita".<sup>171</sup>

<sup>171</sup> Si bien en el documento del PND, el producto se denomina "Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado", la ficha del técnico del indicador reportado en SINERGIA lo denomina Porcentaje de Subsidios Familiares de Vivienda en Especie asignados a Población

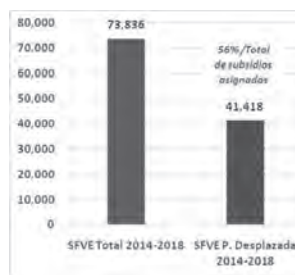
Acumulado

En materia de asignación de subsidios familiares de vivienda en especie para población desplazada, se han venido cumpliendo las metas propuestas para garantizar el acceso preferente de esta población al Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno Nacional-PVG-.

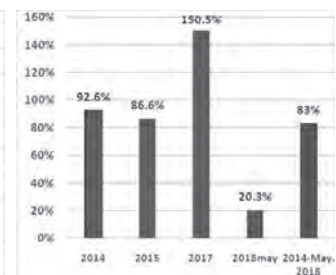
En el PND el Gobierno Nacional planteó como meta asignar el 50% de los subsidios familiares de vivienda en especie -SFVE- a población desplazada en el marco del PVG.

Conforme a la información enviada por el MVCT, durante el cuatrienio se han asignado un total de 41.418 SFVE a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco del PVG durante este período (73.836 SFVE).

Gráfica 14 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada Avance cuatrienio



Gráfica 15 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada Avance metas anuales



Fuente: MVCT. Mayo - Junio 2018. Elaboración propia.

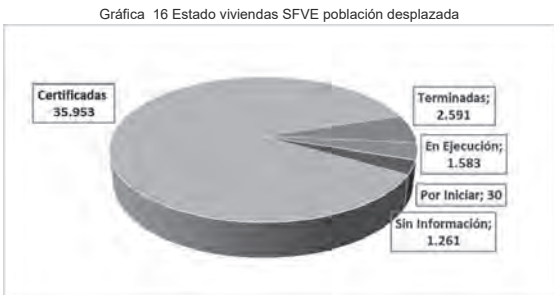
De otra parte, se registra un cumplimiento del 83% de SFVE asignados a población desplazada en relación a la meta del cuatrienio (46.400), conforme a la información enviada por el MVCT.

Desplazada en el Programa de Vivienda Gratuita, razón por la cual el presente capítulo mide el avance de este programa de vivienda gratuita, para las víctimas de desplazamiento forzado.



En cuanto a la verificación de la aplicación efectiva del SFVE, la CSMLV solicitó al MVCT la relación de hogares desplazados con SFVE asignados, entregados y escriturados durante el periodo 2014-2018.

Según la base de datos por proyecto enviada por el MVCT, de los 41.418 SFVE aplicados durante el cuatrienio; 35.953 (87%) se asocian a viviendas certificadas que hacen parte de 257 proyectos habitacionales. Con referencia al estado de las viviendas certificadas, se indica que, si bien cumplen con las condiciones de habitabilidad<sup>172</sup>, esto corresponde a un momento anterior a la escritura y entrega de la vivienda.



Fuente: MVCT, Mayo 2018. Elaboración propia.

Según información remitida por el MVCT se habrían escriturado un total de 33.572 es decir el 80% del total de SFVE asignados. A la fecha, el MVCT no ha suministrado la información relacionada con las entregas de las viviendas a los hogares desplazados.<sup>173</sup>

El Gobierno no cuenta con la información de hogares desplazados que habitan las soluciones de vivienda entregadas. La CSMLV solicitó esta información al MVCT quien informa que mediante Circular 004 de 2017, y en virtud del principio de colaboración armónica encarga a las entidades territoriales de hacer dicho seguimiento, así como verificar que los hogares estén habitando la vivienda, esta labor la pueden realizar los municipios en consorcio con las personerías municipales. Asimismo, mediante esta circular, se encarga a las entidades territoriales en el marco de este seguimiento, trasladar a FONVIVIENDA los casos de SFVE que estén incumpliendo el artículo 2.1.1.2.6.2.3 del Decreto 1077 de 2015.

<sup>172</sup> Estas viviendas son certificadas por FONADE.

<sup>173</sup> En cuanto a la información de entregas MVCT informa que solicitó esta información a Fiduciaria Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que en cuanto acceso de la población víctima a una solución de vivienda, la política de vivienda urbana ha avanzado frente al modelo anterior, considerando que el 80% de los SFVE asignados corresponden a viviendas escrituradas. Sin embargo, se recomienda mayor seguimiento por parte del Gobierno en aras de garantizar el acceso efectivo a la vivienda. Es sustancial que los rectores de la política cuenten con la información de viviendas entregadas y habitadas para el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.

5.2.2.1.2 Análisis Cualitativo Vivienda Urbana

Asequibilidad

Si bien el Gobierno Nacional desde la expedición de la Ley 387 de 1997, desarrolló diversos instrumentos para priorizar a las víctimas de desplazamiento forzado, el impacto efectivo sobre el acceso a la vivienda no dio los resultados esperados<sup>174</sup>.

Específicamente, a partir de 1999 y hasta 2007, el Gobierno estableció el subsidio familiar de vivienda como instrumento de política enfocado hacia la demanda, otorgado -SMMLV-, según el tipo de vivienda, y se identificó exclusivamente por su valor. A partir 2007 y hasta 2009, mediante el Decreto 4466 de 2007, se definió que la Vivienda de Interés Social (VIS) correspondía a la solución de vivienda cuyo coste máximo era de 135 SMMLV, y se incluyó la definición de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), entendida como aquella cuyo coste máximo era de 70 SMMLV.

No obstante, una de las principales problemáticas de la política de vivienda, según la Corte Constitucional<sup>175</sup>, es que el "acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad".

Además, la principal dificultad de la efectividad del subsidio familiar de vivienda en dinero a población desplazada es la incapacidad que tiene esta población de lograr hacer el cierre financiero (ahorro y crédito) para aplicar al subsidio, así como la inexistente oferta de vivienda accesible a sus condiciones económicas, lo cual imposibilitó la aplicación de más del 50% de los subsidios asignados a esta población.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> En este periodo se expiden algunos decretos que reglamentan la Ley 387 y otras leyes que regulan aspectos relacionados con la atención a la PD, especialmente el Decreto 951 de 2001, que establece el subsidio familiar de vivienda para población desplazada.

<sup>175</sup> Especialmente los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011.

<sup>176</sup> Con corte 31 de diciembre de 2011, de los 180.502 hogares beneficiarios del SFV de las convocatorias 2004 y 2007, 103.933 hogares, correspondientes al 58%, no habían podido acceder a ninguna de las modalidades de vivienda, bien porque no hubiesen podido aplicar el subsidio o bien porque no tuvieron los recursos y quedaron solo "calificados". Informe CSMLV 2015-2016.

En este contexto, el Gobierno asignó recursos y generó procedimientos para promover la oferta de vivienda hacia la población desplazada a través del Decreto 4911 de 2009. Sin embargo, este mecanismo fue demasiado complejo y el resultado generó un importante número de proyectos de vivienda siniestrados.

Posteriormente, se sancionó la Ley 1537 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda que da prioridad a la atención de la población desplazada víctima del conflicto armado, en el marco del PVG.

Al respecto, se estableció el proceso y las condiciones para el acceso de la población víctima del conflicto armado a una vivienda, así como la selección de hogares de acuerdo con criterios de priorización, encontrándose como primera priorización a la población víctima del desplazamiento forzado.<sup>177</sup>

Dentro del diseño del programa, se buscó intervenir el mercado de VIS subsanando deficiencias encontradas en la oferta de VIS y VIP que enfrentaba el programa del SFV, en cuanto a la disponibilidad efectiva de las viviendas, la calidad de las mismas y la habitabilidad del suelo urbanizable.

El Programa de Vivienda Gratuita opera a través de un esquema tercerizado donde, el DPS identifica los potenciales beneficiarios y selecciona los beneficiarios definitivos, aplicando las normas sobre priorización y focalización del programa, quedando la asignación en cabeza de FONVIVIENDA que tiene a cargo la función del desembolso del subsidio. En el proceso de demanda, la operación del programa está a cargo de FONVIVIENDA a través de la Unión Temporal CAVIS-UT quien coordina las Cajas de Compensación Familiar para esta tarea<sup>178</sup>.

En cuanto al proceso de oferta, se implementaron tres esquemas<sup>179</sup> para la generación de las viviendas que posteriormente son transferidas a los beneficiarios: i) esquema privado, en el cual se compran viviendas al sector privado, ii) esquema público, en donde se seleccionan constructores para desarrollar los proyectos en lotes aportados por entidades públicas, y iii) esquema de convenios interadministrativos para la adquisición de vivienda.

En general, el programa se ha implementado a través de dos fases: La primera, se viene desarrollando en 29 departamentos, 215 municipios, donde se han construido 262 proyectos de vivienda gratuita que equivalen a 93.841 viviendas. La segunda, se viene desarrollando en 26 departamentos, 195 municipios, donde se construirán 204 proyectos equivalentes a 29.964 viviendas.

<sup>177</sup> Artículo 12 Ley 1537 de 2012 reglamentado mediante el Decreto 1921 de 2012.

<sup>178</sup> En el Anexo 2, se sintetiza la cadena entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita.

<sup>179</sup> Estos esquemas son operados a través de un contrato de fiducia, el cual está a cargo de Fiduciaria Bogotá S.A (Fidubogotá), quien administra los recursos del Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita. Se delegan las funciones de interventoría y supervisión entre Findeter y Fonade, dependiendo del tipo de esquema de oferta.

En relación al acompañamiento social de vivienda gratuita, se creó el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa Vivienda Gratuita -SNAIS-, el cual se encarga de orientar las acciones de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento que adelantan entidades públicas y privadas, con el propósito de articular la oferta social y la infraestructura social en los proyectos que se ejecuten en marco del PVG.

En esta estrategia, con corte marzo de 2018, el acompañamiento directo cubre los 262 proyectos de vivienda gratuita para la gestión y articulación de acciones tendientes a resolver las necesidades en el marco del Sistema y opera a través de un plan de acción nacional y plan de acción territorial.

En materia de atención preferencial el MVCT tiene una apropiación específica a través de un proyecto de inversión exclusivo para población desplazada, el cual facilita los ejercicios de planeación y programación presupuestal.

En términos de asignación de recursos del Gobierno a población desplazada, en el marco de la política de vivienda urbana, esta tendencia ha sido creciente. Se registra un incremento del 39% en materia de asignación presupuestal si se compara el promedio anual apropiado durante el periodo 2008-2011 antes de la Ley 1537 de 2012 y el periodo 2012-2018 posterior a dicha ley- (Gráfica 17). En este sentido, se concluye que el Gobierno ha realizado un esfuerzo presupuestal para atender las necesidades de la población víctima en materia de vivienda urbana.

Específicamente durante el periodo 2014-2018, se presupuestaron \$ 2.1 billones<sup>180</sup>, los cuales fueron girados en su totalidad a las fiducias encargadas de administrar los recursos con destino a la construcción de los proyectos de vivienda gratuita.

Gráfica 17 Presupuesto Programa Subsidio Familiar de Vivienda Urbana Población Desplazada



\* La caída en la asignación de recursos en 2016 se explica por la transición entre la fase I y II del Programa de Vivienda Gratuita. Fuente: SUIFP. Mayo 2018. Elaboración propia.

<sup>180</sup> Actualmente 257 proyectos de vivienda y 41.578 soluciones con SFVE asignado.

En términos generales, la política ha sido consistente con algunas de las recomendaciones de la CSMLV, en lo que se refiere al diseño de procedimientos que tengan en cuenta las particularidades de la población desplazada, así como al registro presupuestal riguroso de los recursos destinados para la implementación de la Ley de Víctimas y la capacitación a los hogares sobre la estructura de sus viviendas y el buen uso de la misma, a través de los cogestores sociales de la Red Unidos.

Accesibilidad

El SFVE entrega el 100% de una VIP a hogares en condición de pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectados por desastres naturales o calamidades públicas, o que se encuentren viviendo en zonas de riesgo no mitigable, y subsana las barreras económicas de acceso que enfrentaban los hogares desplazados en el marco del SFV.<sup>181</sup>

Frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el MVCT quedan pendientes por atender 71.131 hogares de las convocatorias 2004 y 2007 lo cual sumado a los 72.281 hogares postulados que cumplieron requisitos durante el periodo 2014-2018, arrojan una demanda por atender de 143.412 hogares, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%, como se ilustra a continuación:

Gráfica 18 Demanda por atender - Hogares víctimas de desplazamiento.



\*27.650 asignados pendientes de aplicar y 43.481 calificados.  
Fuente: MVCT. Mayo 2018. Elaboración propia.

<sup>181</sup> Este esquema asigna un subsidio en dinero y para hacerlo efectivo el hogar debe contar con cierre financiero, proveniente de ahorro y crédito, requisitos que imposibilitan acceder a muchos de estos hogares a una vivienda dadas sus altas condiciones de vulnerabilidad.

De otra parte, en el marco de los programas "Mi Casa Ya", el MVCT asignó un total de 5.771 subsidios familiares de vivienda a hogares víctimas por valor de \$ 110.774. mm. Dicho programa, corresponde al subsidio de vivienda en dinero que otorga el Gobierno para facilitar la adquisición de vivienda nueva urbana a hogares que no tienen vivienda y cuyos ingresos no superen los 4 SMLMV. Con el SFV los hogares logran la cuota inicial para completar el cierre financiero para la compra de una vivienda nueva, previo cumplimiento de los requisitos que establece la norma. Este subsidio es complementado con una cobertura de la tasa de interés que es un porcentaje de la misma, asumido por el Gobierno y se ve representado en una menor cuota mensual del crédito hipotecario que paga a la entidad otorgante del mismo. (Tabla 43).

En el marco de estos programas el MVCT no dispone de mecanismos diferenciales, por lo que es necesario generar mecanismos de acceso preferencial a población víctima interesada en este tipo de solución de vivienda.

Tabla 43 SFV "Mi Casa Ya" asignado a población víctima desplazada

| Año          | No. SFV      | Valor Asignado |
|--------------|--------------|----------------|
| 2014         | 87           | 155            |
| 2015         | 2.222        | 38.800         |
| 2016         | 2.648        | 42.223         |
| 2017         | 813          | 24.991         |
| 2018         | 231          | 4.605          |
| <b>Total</b> | <b>5.771</b> | <b>110.774</b> |

Fuente: MVCT. Mayo 2018. Elaboración propia.

Otro aspecto que limita la accesibilidad a la vivienda por parte de la población víctima es la localización geográfica de los proyectos de vivienda gratis. De hecho, una de las recomendaciones de la CSMLV refiere que la localización de la vivienda debe responder a la ubicación de la población víctima, así como a la existencia de la infraestructura social para su beneficio. No obstante, se evidencia que el programa de vivienda gratuita responde a situaciones de mercado tales como disponibilidad de suelo, situación que dificulta la accesibilidad de los hogares desplazados.

Para desarrollar proyectos de vivienda, tanto sociales como prioritarios, se requiere de disponibilidad de servicios públicos, expedición de licencias de urbanismo y construcción y uso del suelo de acuerdo con los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios.

Según la evaluación realizada por Econometría Consultores S.A, en 2014 al PVG fase I, "para definir la oferta de suelo disponible en los esquemas públicos y de convenios de adquisición las entidades territoriales debían presentar a FINDETER lotes públicos disponibles para el desarrollo de proyectos de VIP". No obstante, apenas el 45,8% de los

lotes postulados fueron viabilizados<sup>182</sup>. Además, esta distribución inicial de la oferta se define con base en información secundaria sobre posibles beneficiarios, y por lo tanto la oferta final depende de la disponibilidad de lotes y no necesariamente coincide con la localización de la demanda efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, y pese a los avances desarrollados por el Gobierno, aún no se superan las barreras de acceso tanto a nivel de cobertura, pues no hay oferta suficiente frente a la demanda, como a nivel de localización geográfica, dadas las restricciones de mercado que limitan la oferta de vivienda en todo el territorio requerido.

Adaptabilidad

La población desplazada por el conflicto armado en su mayoría proviene de las áreas rurales. Además, dichos hogares han tenido un impacto negativo a causa del desplazamiento forzado, pues no solamente pierden activos como la tierra o la vivienda, sino que se fragmenta el tejido social, y muchas veces hay pérdida de sus redes de apoyo. Bajo estas afectaciones, las víctimas de desplazamiento que habitan en los proyectos de vivienda gratuita, enfrentan algunos factores propios de la dinámica urbana:<sup>183</sup>

- Convivencia: Asociados a desconocimiento del reglamento de propiedad horizontal, tenencia inadecuada de mascotas, poca o ninguna participación y organización de la comunidad, consumo de sustancias psicoactivas y pandillismo.
- Empleabilidad e Ingresos: Asociados a falta de oportunidades, falta de formación en competencias para desempeñar una labor, falta de procesos organizativos.
- Educativos: Asociados a la falta de cupos y rutas escolares, oferta limitada de programas artísticos, recreativos y deportivos para niños, niñas y jóvenes.
- Delincuencia Común: Asociados a falta de programas de ocupación del tiempo libre y falta de oportunidades laborales y educativas para los jóvenes. Falta de espacios y programas recreativos y culturales.
- Problemas Ambientales: Asociados al inadecuado manejo en la disposición de residuos, desconocimiento en la tenencia de animales, aguas residuales en calles y zonas comunes.
- Problemas de Salud: Asociados a la distancia de los centros de atención, oferta escasa de programas para la atención de la primera infancia en educación, salud y nutrición

<sup>182</sup> Los lotes deben cumplir condiciones mínimas de servicios públicos, no tener limitaciones de dominio deben estar localizados en suelo urbano, deben ser de uso residencial entre otros aspectos.  
<sup>183</sup> Diagnóstico 19 proyectos con mayor número de hogares habitando Fase I. DPS.

Estas problemáticas se han abordado a través de las diferentes instancias del SNAIS, quienes han centrado sus esfuerzos en atender algunas dimensiones identificadas como prioritarias para la estabilización de los proyectos de vivienda gratuita. Dichas prioridades identificadas son: organización comunitaria y propiedad horizontal, seguridad y convivencia, cultura de paz, acceso a justicia, generación de ingresos, educación, cultura, recreación y deportes, salud, habitabilidad, servicios públicos, vías de acceso y transporte público, ciclo del subsidio (asignación, escrituración, calidad de obra, revocatorias), entre otras.

En términos generales, el Comité Técnico del SNAIS, aprobó los planes de acción para los años 2016 y 2017 y formuló el plan de acción para la vigencia 2018<sup>184</sup>. Sin embargo, subsisten retos importantes en materia de caracterización y concurrencia de la oferta institucional para cubrir efectivamente las necesidades de los hogares y de las comunidades que habitan dichos proyectos.<sup>185</sup>

Por otra parte, en relación con la prioridad del acceso a hogares con población mujeres cabeza de familia desplazadas, adultos y discapacitados conforme a la información enviada por el MVCT, de los 41.418 SFVE asignados el 19,3% (8.119) se asignaron a mujeres cabeza de familia el 4% (1.827) a adultos mayores y el 2% a población con discapacidad.

5.2.2.1.3 Conclusiones Vivienda Urbana

- En materia de vivienda urbana el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda Gratuita, como instrumento para contribuir al acceso preferencial de la población desplazada a una vivienda.
- El acceso preferente de la población desplazada al Programa de Vivienda Gratuita, se evidencia en la asignación de un total de 41.418 de subsidios familiares de vivienda en especie a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco de dicho programa durante este periodo.
- En relación con las metas de asignación de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, exclusivo para población desplazada propuestas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se tiene que de una meta de 46.400 subsidios asignados se lograron 41.418 subsidios, es decir se registra un cumplimiento del 83% de la meta.
- Se han escriturado un total de 33.572 viviendas, es decir el 80% del total de los subsidios asignados. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que en cuanto

<sup>184</sup> A la fecha se cuenta con 208 Mesas Municipales y 6 mesas departamentales. Con el fin de institucionalizar las mesas territoriales en cumplimiento del Decreto 528 de 2016 95 municipios y 5 departamentos han expedido decretos para formalizar las mesas territoriales de vivienda.

<sup>185</sup> El avance detallado de dichas acciones, se encuentra en el Anexo 3.

acceso de la población víctima a una solución de vivienda, la política ha avanzado frente al esquema anterior.

- Frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%. Se evidenció que de las convocatorias 2004 y 2007 quedan pendientes por atender 71.131 hogares. Asimismo, se encuentra una demanda por atender de 72.281 hogares postulados que cumplieron requisitos durante el periodo 2014-2018. Es decir, en general existe una demanda pendiente total por atender de 143.412 hogares.
- Pese a los avances, aún no se superan las barreras de acceso tanto a nivel de cobertura pues no hay oferta suficiente frente a la demanda, como a nivel de localización geográfica, dadas las restricciones de mercado que limitan la oferta de vivienda en los territorios requeridos.
- No existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.
- Se evidencian avances en la configuración del esquema institucional para el acompañamiento social y comunitario de la vivienda gratuita. Sin embargo, persisten retos importantes frente a las problemáticas sociales que convergen en muchos de estos proyectos.

**5.2.2.1.4 Recomendaciones Vivienda Urbana**

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mantener un registro detallado y preciso sobre la situación actual de las viviendas escrituradas, entregadas y habitadas, que esté disponible y facilite el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, como rector de la política de vivienda urbana, en virtud del principio de corresponsabilidad, debe acompañar y asistir técnicamente a los municipios para la implementación de la Circular 004 de 2017, donde se les encargó a éstos la labor de seguimiento a las obligaciones de los beneficiarios que habitan los respectivos proyectos.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar el esfuerzo presupuestal requerido para incrementar la cobertura necesaria de atención a población víctima en materia de vivienda urbana, en congruencia con la demanda de hogares víctimas que están pendiente por atender de las convocatorias pasadas, así como

aquellos hogares que no gozan de la vivienda y están identificados por otras fuentes de información.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, generar los mecanismos preferenciales para que la población desplazada que tenga condiciones para participar en los programas de "Mi Casa Ya" tengan mayores posibilidades de acceso.
- Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita - SNAIS, sostener y fortalecer el proceso de acompañamiento social a las viviendas gratis con el propósito de superar las necesidades de atención en sus diferentes dimensiones sociales, a fin de buscar una efectiva adaptación e inclusión en su entorno receptor.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios de la vivienda gratis accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.
- Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, promover los mecanismos y brindar orientación sobre el régimen de propiedad horizontal, buscando la adaptabilidad de la población desplazada en dicho proyecto de vivienda gratuita.

**5.2.2.2 Vivienda Rural**

**5.2.2.2.1 Análisis Cuantitativo Vivienda Rural**

Acumulación.

Producto: Número de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas del conflicto.

El Gobierno Nacional en el marco del PND, planteó como meta para el sector agricultura entregar un total de 23.000 soluciones de vivienda a hogares víctimas del conflicto armado durante el periodo 2014-2018.

En materia de asignación de subsidios familiares de vivienda rural y la respectiva entrega de soluciones de vivienda para población desplazada, se concluye que no se han cumplido las metas propuestas para garantizar el acceso preferente de dicha población al programa de vivienda rural del Gobierno.

De otra parte, según las metas plateadas por la entidad durante el cuatrienio, se tendría una meta de asignación de subsidios de vivienda rural -SFVR- exclusivo para población desplazada de 86.068 (39%), frente a una meta de 219.816 SFVR para el total del programa de vivienda rural.

De acuerdo con la información reportada por el MADR a la CSMLV, durante el periodo 2014 - 2018 se han asignado un total de 66.963 SFVR a población vulnerable, de los cuales 21.239 SFVR (32%) corresponden a población desplazada, alcanzando un 25% del total de subsidios programados por esa entidad para esta población -Tabla 44- Gráfica No.5.7.

Gráfica 19 Avance Metas SFVE asignados PD

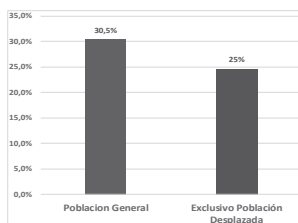


Tabla 44 SFVR asignados 2014-2018

| Años  | Programa Total        |                |          | Exclusivo PD          |                |          |
|-------|-----------------------|----------------|----------|-----------------------|----------------|----------|
|       | Metas Asignación SFVR | SFVR Asignados | % Avance | Metas Asignación SFVR | SFVR Asignados | % Avance |
| 2014  | 74.456                | 29.776         | 40%      | 21.400                | 5.267          | 26%      |
| 2015  | 39.144                | 17.897         | 46%      | 15.000                | 3.794          | 25%      |
| 2016  | 11.884                | 8.405          | 72%      | 13.444                | 4.463          | 33%      |
| 2017  | 17.916                | 10.148         | 57%      | 13.068                | 4.098          | 31%      |
| 2018* | 76.616                | 742            | 1%       | 24.196                | 3.627          | 15%      |
| Total | 219.816               | 66.963         | 30%      | 86.068                | 21.239         | 25%      |

Fuente: MADR. 2018. Elaboración propia.

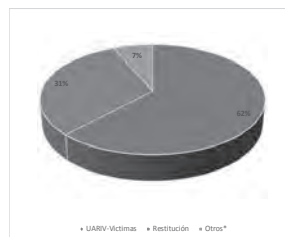
Se observa que de la base de datos de beneficiarios enviada por el MADR durante este mismo periodo, se habrían adjudicado un total de 17.431 subsidios, 63% a través de la bolsa departamental para víctimas y 37% a través de programas estratégicos<sup>186</sup>. Al interior de los programas estratégicos el 62% se adjudicó a través de postulaciones presentadas por la UARIV, el 32% a partir de postulaciones presentadas por la UAEGRTD y el 7% a partir de otros promotores<sup>187</sup> (Tabla No.45). Llama la atención la diferencia entre el total de subsidios asignados 21.239, frente a los subsidios adjudicados<sup>188</sup> que corresponden a 17.431, lo que representa una diferencia de 3.808 subsidios, como se muestra a continuación:

<sup>186</sup> Mecanismo de acceso preferencial a potenciales beneficiarios víctimas, a través del cual se atienden de manera prioritaria a grupos poblacionales previamente identificados y focalizados por entidades del orden nacional, entre las cuales se destacan la UARIV y la URT, entre otras.  
<sup>187</sup> Entre estos promotores se encuentran INCODER y Ministerio de Defensa.  
<sup>188</sup> Mediante la adjudicación se asignan bajo condición resolutoria los subsidios de VIS Rural a los hogares postulados por las Entidades Oferentes o Promotoras

Gráfica 20 SFVR adjudicados programas estratégicos

Tabla 45 SFVR adjudicadas

| SFVR Adjudicados       | No            | %           |
|------------------------|---------------|-------------|
| Bolsa Departamental    |               |             |
| Víctimas               | 10.900        | 63%         |
| Programas Estratégicos | 6.531         | 37%         |
| <b>Total</b>           | <b>17.431</b> | <b>100%</b> |



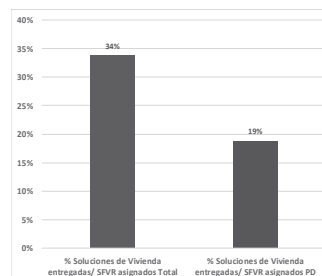
Fuente: MADR. 2018. Elaboración propia.

En cuanto a las soluciones de vivienda entregadas, el acumulado 2014 – 2018 asciende a 22.637 para el total del programa, de los cuales 3.995 corresponden a soluciones de vivienda exclusivas para población desplazada. Se presenta un avance del 19% sobre la meta del cuatrienio (23.000 soluciones.)<sup>189</sup>.

Tabla 46 Soluciones de vivienda entregadas

| Años         | No. Soluciones de Vivienda entregadas | No. Soluciones de Vivienda entregadas exclusivo PD |
|--------------|---------------------------------------|--|
| 2014         | 21.138                                | 3.471  |
| 2015         | 1.499                                 | 262  |
| 2016         | -                                     | 262  |
| 2017         | -                                     | -  |
| 2018 (*)     | -                                     | -  |
| <b>Total</b> | <b>22.637</b>                         | <b>3.995</b>                                       |

Gráfica 21 Soluciones de vivienda entregadas



Fuente: MADR. Abril 2018. Elaboración propia.

<sup>189</sup> Este dato se verificó con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Según informa el MADR, el esquema actual presentó en 2016 dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras, las cuales se encargan de estructurar los proyectos y contratar las entidades ejecutoras de las obras y la interventoría. Asimismo, afirma que dichas dificultades fueron solucionadas en octubre de 2017 y que a la fecha se encuentran en ejecución las obras civiles.<sup>190</sup>

No obstante, se concluye que el avance frente al propósito del acceso efectivo de los hogares desplazados a las viviendas del PVISR es muy bajo conforme a los resultados registrados.

**5.2.2.2 Análisis Cualitativo Vivienda Rural**

**Asequibilidad.**

Como antecedente para analizar la disponibilidad de la oferta de vivienda en la zona rural, es importante señalar el desarrollo normativo y los cambios operativos introducidos con la Ley 1537 de 2012, y regulados a través del Decreto 1071 de 2015, Decreto 1934 de 2015 y demás normas reglamentarias.

Al respecto, es importante señalar como antecedente, que durante el periodo 2005 – 2010, el Programa de Vivienda de Interés Social Rural ejecutó \$371 mil millones a precios constantes de 2014 y asignó 55.251 soluciones de vivienda de interés social rural de las 89.587 previstas. No obstante, de las soluciones de vivienda asignadas, a 31 de diciembre de 2014 se habían entregado 27.618, concretando el goce efectivo del derecho a la vivienda digna a 49.9% de los hogares a los que se les asignó el subsidio, equivalente al 1.7% de los 1.6 millones de hogares en déficit total de vivienda que residían fuera de las cabeceras municipales en el año 2005.

En el Plan Nacional de Desarrollo anterior( 2010-2014), se propuso ampliar la cobertura de vivienda de interés social rural, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio y de la implementación de mecanismos alternativos que facilitaran el acceso a la vivienda mediante crédito del Banco Agrario, focalizándose en la población más pobre del campo. A partir de 2012, se desarrollaron nuevos instrumentos de política como el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros.

De otra parte, mediante el Decreto 0900 de 2012, se ajustó el modelo de ejecución del programa de vivienda del subsidio rural con el propósito de asegurar la materialización de

<sup>190</sup> Comunicación 20184400153571 del 19 de julio de 2018.

la vivienda evitando la siniestralidad<sup>191</sup> observada por la Corte Constitucional en el marco del modelo anterior.

A través de las gerencias integrales, se consiguió administrar los recursos de manera controlada mediante la delegación contractual de la administración por parte del Banco Agrario de Colombia amparada por póliza y se le quitó al constructor el rol de oferente del modelo anterior. Adicionalmente, se eliminó la figura de las interventorías itinerantes sustituyéndolas por interventorías de obra. Mediante este ajuste, las gerencias integrales se comprometieron a responder integralmente por el proyecto, así: administran los recursos, contratan a los constructores e interventores, y garantizan que las viviendas se terminen. De esta forma, se redujo considerablemente la siniestralidad a índices inferiores al 1%, según respuesta del Banco Agrario al Auto 162 de 2015. Sin embargo, esto no se refleja en los tiempos de la entrega de las viviendas.

Para el 2012, la Ley 1537 de 2012 estableció que el MADR ejecutaría la formulación de la Política de Vivienda de Interés Social Rural, y definirá de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural las condiciones para la asignación del subsidio. Asimismo, reglamentó el programa como una estrategia de aplicación del SFVR, definido en el Decreto 1071 de 2015, como un "aporte en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución del mismo".

De otra parte, mediante el Decreto 1934 de 2015 y demás normas reglamentarias, el MADR modificó el esquema de ejecución del Programa VISR<sup>192</sup>. Los principales cambios son los siguientes:

1. La distribución de los recursos está a cargo del MADR conforme lo estipula la norma.
2. Elimina el concurso de las entidades territoriales, como entidades oferentes.<sup>193</sup> Esta labor se asigna a la entidad operadora del proyecto, persona jurídica contratada por la entidad otorgante<sup>194</sup> para que estructure el proyecto de vivienda,

<sup>191</sup> 397 pólizas se hicieron efectivas en el marco de 814 proyectos de vivienda vigentes en el año 2011; es decir un 48.77 % de siniestralidad del modelo anterior.

<sup>192</sup> Dentro de estas normas se encuentra el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural- VISR. Decreto 1934 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto No. 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Reglamentación y valor del VISR. Decreto Ley 890 de 2017, donde se dictan disposiciones para la formulación del plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Además, se destaca el Reglamento Operativo SV-OT-001, el cual complementa, integra, implementa y precisa la actuación funcional del Banco Agrario de Colombia S.A. en lo relacionado con la administración y otorgamiento del subsidio del VISR.

<sup>193</sup> En este sentido, se supera la necesidad de capacitar a los municipios para formular proyectos.

<sup>194</sup> Banco Agrario de Colombia recursos PGN.

elabore diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar Vivienda de Interés Social Rural.

3. Se incrementa el valor del Subsidio familiar de Vivienda Rural: i) Construcción en Sitio Propio: 55 SMMLV población general y 60 SMMLV población víctima. ii) Mejoramiento y saneamiento básico 16 SMMLV y 22 SMMLV.<sup>195</sup> La cuantía del SF VISR al momento de su adjudicación será del 100% del valor de la solución de vivienda<sup>196</sup>.
4. Se determinan condiciones de vivienda un poco más acordes a las necesidades de la población desplazada. El esquema anterior ofrecía viviendas de 36 m<sup>2</sup> con dos habitaciones, sala, comedor, cocina, baño y en obra negra. Actualmente, el área mínima es de 50 m<sup>2</sup>, con un espacio múltiple, tres habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para almacenamiento de agua y limpieza y saneamiento básico, incluyendo instalaciones hidráulicas y sanitarias de las viviendas, manejo de excretas y/o aguas residuales, acabados básicos en paredes, fachadas y pisos.
5. Se precisan las funciones de las entidades competentes en el proceso operativo de la vivienda, entre las cuales se definen los roles de la entidad otorgante, la entidad operadora, la entidad ejecutora, la entidad promotora, y las entidades oferentes<sup>197</sup>. (Anexo 3)
6. El costo de transporte de los materiales de construcción al sitio de construcción de la vivienda es aportado en dinero o en especie por la entidad oferente y/o otras entidades que concurren a la cofinanciación y corresponde al 13% de los costos directos de la obra.
7. En relación a la selección de los beneficiarios, eliminó las convocatorias públicas, por tanto, los beneficiarios se seleccionan a través de los listados presentados por entidades promotoras y programas estratégicos de desarrollo rural, tales como: Ministerio de Defensa, Autoridad Nacional de Acuicultura con Responsabilidad, UARIV y UAEGRTD.

<sup>195</sup> Para el caso de esta modalidad se aclaró que para las viviendas que no cumplan con los requisitos de estructura y cimientos, o estén construidas en materiales provisionales, deberán ser postuladas al subsidio en modalidad de construcción nueva.

<sup>196</sup> Exceptuando los programas de desarrollo rural cuya cuantía será hasta del setenta por ciento (70%) del valor de la solución de vivienda.

<sup>197</sup> En el Anexo 4 se detalla los roles de estas entidades en el ruta de ejecución del programa.

Tabla 47 Esquema de postulación de beneficiarios Comparativo: Esquema de postulación de beneficiarios

|  | Esquema Anterior                   | Esquema Actual                               |
|--|------------------------------------|--|
| Convocatoria especial para desplazados | Convocatoria                       | Atención permanente hasta agotar recursos    |
| Convocatoria ordinaria                 | 60% Bolsa Departamental            | No aplica                                    |
|  | 40% Bolsa Política Sectorial Rural | Proyectos para programas de desarrollo rural |
|  |                                    | Proyectos para Programas Estratégicos        |

Fuente: MADR. Diciembre 2017.

Ahora bien, actualmente el PVISR cuenta dos rubros de inversión: i) subsidio construcción de vivienda de interés social para población víctima de desplazamiento forzado, y ii) subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social nacional.

Durante el periodo 2014-2018 el Gobierno presupuestó un total de \$ 1 billón para la totalidad del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, de los cuales \$ 723.447<sup>198</sup> millones (68%) se orientan a población desplazada y de los cuales se han ejecutado presupuestalmente el 99%, tal como se ilustra a continuación:

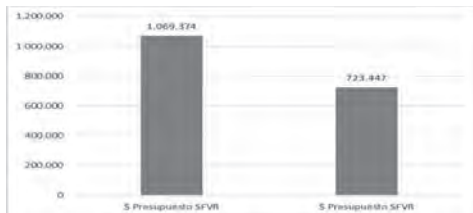
Tabla 48 Recursos asignados y ejecutada población desplazada. Cifras en millones de pesos

| Años  | \$ presupuesto SFVR PD | \$ Ejecutados PD | %    |
|-------|------------------------|------------------|------|
| 2014  | 80.000                 | 80.000           | 100% |
| 2015  | 150.900                | 150.551          | 100% |
| 2016  | 155.427                | 155.091          | 100% |
| 2017  | 161.644                | 161.261          | 100% |
| 2018  | 175.476                | 170.170          | 97%  |
| Total | 723.447                | 717.072          | 99%  |

Fuente: MADR. Mayo y Julio 2018. Elaboración propia.

<sup>198</sup> El valor presupuestado y ejecutado es coherente con el número de SFVR asignado. Sin embargo, frente a las metas enviadas por el MADR de asignación no guardaría coherencia este presupuesto, pues estarían desfinanciadas.

Gráfica 22 Recursos SFVR total y población desplazada.  
Cifras en millones de pesos



Fuente. MADR. Mayo y Julio 2018. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, si bien el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural como principal instrumento para propender el acceso preferencial de la población desplazada a una vivienda, los cambios en el esquema operativo, el incremento del SFVR, la priorización de las víctimas en las postulaciones y demás ajustes, aún no se registran avances en el cumplimiento de este propósito.

Accesibilidad

Las viviendas del sector rural se asignan a título de subsidio en dinero o especie por parte de la entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural a: (i) los hogares que se encuentran en situación de desplazamiento, (ii) que sus predios hayan sido restituidos por la autoridad competente, (iii) que sean beneficiarios de los programas de formalización y titulación de predios rurales que desarrolla el MADR, o (iv) que pertenezcan a comunidades indígenas o afrodescendientes. La ejecución de los recursos se realiza de manera prioritaria en municipios de categorías 4, 5, y 6.

Los SFVR se obtienen a través de proyectos presentados por las entidades territoriales, los Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de Comunidades Negras legalmente reconocidos; las entidades gremiales del sector agropecuario, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y demás personas jurídicas que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas por el MADR a quienes se les denomina entidades oferentes. Estos proyectos deben ser presentados cuando existan convocatorias o atención permanente a población en

situación de desplazamiento ordenadas por el MADR en las fechas y condiciones pactadas.

Asimismo, el esquema actual contempla un mecanismo adicional de acceso a potenciales beneficiarios, a través de programas estratégicos, a través del cual se atienden de manera prioritaria a grupos poblacionales previamente identificados y focalizados por entidades del orden nacional. De esta forma, entidades promotoras como por ejemplo la UAEGRTD y la UARIV, focalizan para la postulación, los beneficiarios del SFVR conforme a los criterios establecidos en el Decreto 1071 de 2015.

Pese a lo anterior, la baja efectividad del programa limita el acceso de la población desplazada a este tipo de solución de vivienda. El MADR informa que adicional a las dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras, el proceso constructivo enfrenta dificultades inherentes al contexto de acceso-terrestre o fluvial, costos de los materiales de construcción, condiciones climáticas y dificultades sociales entre otros, situaciones que se convierten en problemas de tipo contractual como incumplimiento de cronogramas, adiciones o suspensiones de contratos e incluso liquidación anticipada o cesiones.

La CSMLV solicitó al MADR la información de postulantes y calificados a SFVR, así como los hogares pendientes por atender en el marco de este programa. Sin embargo, esta información no fue enviada y por ende, no se cuenta con el dato exacto de demanda por atender.

Adaptabilidad

El programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario durante su desarrollo ha tenido cambios importantes. Con la expedición del Decreto 1934 de 2015, se mejoraron las características de diseño de las soluciones de vivienda, entregando las mismas con acabados completos. Otro cambio relevante, incluido en el decreto, fue la eliminación de las convocatorias para que sea el MADR quien defina los cupos municipales, aplicando la fórmula consignada en el Decreto (que se cife a tres indicadores - déficit de vivienda, Índice de Pobreza Multidimensional y porcentaje de población rural-).

En este modelo se permite la postulación de hogares víctimas de la violencia, los cuales serán presentados por los municipios, distritos, departamentos, cabildos gobernadores de resguardos indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras, a quienes se les denomina Entidades Oferentes.<sup>199</sup>

Este Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario del MADR tiene dos componentes: construcción de vivienda nueva de mínimo 55 metros cuadrados compuesta de espacio múltiple (sala y comedor), dos habitaciones, baño, cocina, así como las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de grupos étnicos

<sup>199</sup>Informe de Gestión del Banco Agrario 2017.

para quienes prevalecerán sus usos y costumbres y mejoramiento de vivienda y saneamiento básico que busca superar:

- Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.
- Carencia o deficiencia en los sistemas de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas.
- Carencia o deficiencia de baño(s) y/o cocina.
- Pisos en tierra o en materiales inapropiados.
- Construcción en materiales provisionales tales como latas, telas asfálticas y madera de desecho, entre otros.
- Existencia de hacinamiento crítico, cuando en el hogar habitan más de tres personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios.

El 95% de los recursos adjudicados fueron para vivienda nueva y el 5% para mejoramiento de la vivienda. Se adjudicaron recursos para atención de sentencias de órdenes judiciales de restitución de tierras, damnificados por desastres naturales focalizados por la Unidad de Gestión del Riesgo, población víctima de la violencia postulada por la UARIV, y hogares incluidos en proyectos integrales de desarrollo agropecuario seleccionados por la Agencia de Desarrollo Rural.<sup>200</sup>

5.2.2.2.3 Conclusiones Vivienda Rural

- Si bien es cierto, el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, como principal instrumento para propender el acceso preferencial y efectivo de la población desplazada a una vivienda, los cambios introducidos no registran mayores avances en el cumplimiento. Lo anterior, a pesar del cambio de esquema operativo, el incremento del subsidio, los programas estratégicos para priorización preferencial y demás ajustes programáticos.
- En materia de entrega de soluciones de vivienda para hogares víctimas se concluye que el avance frente a la meta del cuatrienio, según lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, es muy bajo si se tienen en cuenta que se registra un cumplimiento del 19% frente a la meta del periodo (3.995 de una meta de 23.000).
- La ausencia de un sistema de información que identifique los beneficiarios en cada una de las fases del programa de vivienda rural, genera incertidumbre frente a las cifras reportadas lo cual limita el adecuado seguimiento y control a esta política.
- Según informa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el esquema actual presentó durante el año 2016 dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras. Asimismo, afirma que dichas dificultades fueron

<sup>200</sup>Ibidem.

solucionadas en octubre de 2017 y que a la fecha se encuentran en ejecución las obras civiles.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que durante el proceso constructivo la ejecución de vivienda rural enfrenta dificultades tales como: (i) acceso-terrestre o fluvial, (ii) costos de los materiales de construcción, (iii) condiciones climáticas y (iv) dificultades sociales, entre otros. Situaciones que se convierten en problemas de tipo contractual como incumplimiento de cronogramas, adiciones o suspensiones de contratos e incluso liquidación anticipada o cesiones.
- En términos de adaptabilidad, el esquema actual, mejora las características de las soluciones en cuanto a espacio, acabados y servicios más apropiados para la población víctima. No obstante, los procesos de retornos y reubicaciones requieren además de la solución un acompañamiento integral, garantizando el goce efectivo de derechos, de tal manera que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna.

5.2.2.2.4 Recomendaciones Vivienda Rural

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, evaluar los cuellos de botella de la política de vivienda rural actual e implementar los correctivos del caso para garantizar el cumplimiento del acceso a vivienda rural por parte de la población víctima. En particular, se deben revisar las causas que conllevaron a las demoras para la contratación de las entidades operadoras y buscar mecanismos que solucionen esta problemática en el marco esquema actual.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con las problemáticas asociadas al proceso constructivo de vivienda rural, debe idear instrumentos como por ejemplo valor del Subsidio Familiar de Rural diferencial según particularidades territoriales, que mitiguen situaciones de mercado tales como disponibilidad de materiales, difícil acceso geográfico entre otros, de tal forma que se garantice el equilibrio financiero de los proyectos de vivienda rural.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con sus entidades operadoras, debe contar con un sistema de información único y estandarizado que permita monitorear los beneficiarios permitiendo la trazabilidad del ciclo del Subsidio de vivienda rural en sus diferentes fases.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, formular y liderar una estrategia de acompañamiento integral efectiva para los hogares beneficiarios de vivienda rural, en el marco del ciclo del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, que vaya desde la postulación, hasta la entrega y posterior articulación del hogar beneficiario con componentes de política social según sus necesidades.

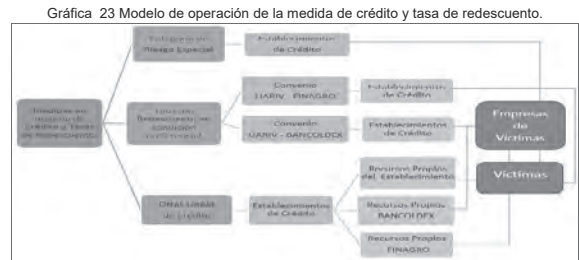
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios del Subsidio de Vivienda Rural accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.

**5.2.3 ACCESO A CRÉDITOS**

Las medidas en materia de crédito y tasa de redescuento para víctimas del conflicto armado según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, artículo 128 y 129, están enmarcadas dentro de las siguientes disposiciones:

- La categoría de riesgo especial: Los créditos otorgados por parte de los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la presente ley, y que como consecuencia de los hechos victimizantes hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, quedarán clasificados en una categoría de riesgo especial de acuerdo con la reglamentación que expida la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC-. Las operaciones financieras descritas en el presente artículo no serán consideradas como reestructuración.
- Las tasas especiales de redescuento: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario—FINAGRO y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — BANCÓLDEX, o las entidades que hagan sus veces, establecerán líneas de redescuento en condiciones preferenciales dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la presente ley, para financiar actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva.

Tal como se ilustra en la Gráfica No.23, la implementación de dichas disposiciones requiere de la coordinación institucional entre las entidades del Estado, la banca de segundo piso como BANCÓLDEX y FINAGRO, la banca comercial de primer piso y desde luego las víctimas naturales o jurídicas que requieren acceder al crédito.



Fuente: Ley 1448 de 2011. Elaboración propia.

Es importante señalar que el Gobierno Nacional no estableció dentro del PND, ni en el documento CONPES 3726 de 2012, metas específicas para medir el acceso a créditos, por lo cual el análisis se basó en la implementación histórica de las respectivas medidas. A partir de lo anterior, el presente acápite se estructura en dos temáticas específicas: i) categoría especial de riesgo, ii) tasas especiales de redescuento y otras líneas de crédito.

Para promover la categoría especial de riesgo, la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC - expidió la Circular 021 de 2012, sobre las reglas especiales para la administración del riesgo de crédito en aquellos que fueron otorgados a las víctimas, en atención a lo previsto en el artículo 128 de dicha ley, reglamentado por el artículo 141 del Decreto 4800 de 2011.

Luego, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 782 de 2002, la misma entidad, expidió la Circular Externa 006 de 2013 la cual implementó la "Proforma F001 – 133 (Formato 504) – Informe de Créditos a víctimas", con el objetivo que los establecimientos de crédito o Intermediarios financieros -IF- reporten la información relacionada con las solicitudes de crédito, los desembolsos a las víctimas y el otorgamiento de beneficios a los créditos de deudores con categoría de riesgo especial a la que se refiere la Circular 021 de 2012.

**5.2.3.1 Análisis Cuantitativo**

Como resultado de estas medidas, en primer lugar, los IF realizan el análisis de las solicitudes de crédito, así como la evaluación de riesgo según los parámetros establecidos para el efecto por la SFC, solicitan las garantías que crean pertinentes, y aprueban o rechazan las solicitudes.

Las operaciones de crédito dentro de la Categoría de Riesgo Especial, reportadas por los IF en el formato 504 a la SFC, indican que, para el período de referencia, el número de

víctimas que solicitaron incluir sus créditos en esta categoría fue de 53.653, de las cuales accedieron efectivamente 52.904 por un valor de \$410.455.000.000. Sin embargo, la SFC desconoce si la fuente de los recursos fue BANCÓLDEX o FINAGRO debido a que el formato 504 no lo contiene. También desconoce si los créditos de categoría de riesgo especial, tienen tasas de redescuento o no.<sup>201</sup>

Tabla 49 Créditos en categoría de riesgo especial periodo 2014 – 2018  
Modalidad: Categoría Riesgo Especial

| Vigencia | No. víctimas que solicitaron incluir su crédito | No. víctimas con solicitudes aprobadas | Monto de los créditos aprobados |
|----------|---|--|---------------------------------|
| 2014     | 4.194   | 4.004                                  | \$ 28.344.000.000               |
| 2015     | 9.833   | 9.660                                  | \$ 96.793.000.000               |
| 2016     | 21.247  | 21.068                                 | \$ 157.316.000.000              |
| 2017     | 15.588  | 15.411                                 | \$ 109.339.000.000              |
| 2018 *   | 2.791   | 2.761                                  | \$ 18.663.000.000               |
| Total    | 53.653  | 52.904                                 | \$ 410.455.000.000              |

(\*Corresponde a primer trimestre Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Estos resultados indican que los créditos conservaron la calificación que tenían al momento del hecho victimizante, con ello no se afectó la historia crediticia de la víctima por hechos ajenos a su voluntad. Asimismo, con esta categoría, los establecimientos de crédito no cobran intereses derivados del incumplimiento, desde la ocurrencia del hecho victimizante hasta un año después de estar incluido en el RUV. Adicionalmente, la celebración de acuerdos de pago debe darse en condiciones de viabilidad financiera para el deudor.

En cuanto a los procesos de coordinación, la SFC ha verificado la gestión adelantada por algunos establecimientos de crédito en la implementación de las instrucciones de la Circular Externa 021 de 01 de junio de 2012 y ha desarrollado otras acciones para de gestión entre las cuales cabe destacar:

- Participación en mesas temáticas, tales como participación en el Grupo de Medidas Financieras del Subcomité de Restitución, junto a BANCÓLDEX, Banco Agrario, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, UAEGTRD y la UARIV.
- Jornadas de capacitación a funcionarios de Unidades Territoriales que atienden víctimas, en relación con las medidas financieras en la ley, los mecanismos de reparación de pasivos y créditos establecidos en la ley y la Circular 021 de 2012 y las líneas especiales de crédito FINAGRO y BANCÓLDEX. Además, se ha

<sup>201</sup> Tomado de la Respuesta Superintendencia Financiera de Colombia a la CGR en comunicación No. 2018081038-003-000.

reportado el avance en la atención de 45 quejas en el 2017 presentadas por víctimas.

En cuanto a las líneas de redescuento en condiciones preferenciales se tiene que estas se derivan de la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional—ACCI con la Red de Solidaridad Social—RSS, en adelante Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional—Acción Social; indicando que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a Acción Social, relacionadas con atención a víctimas de la violencia y atención a población desplazada, deben entenderse referidas a la UARIV, por cuanto esta entidad es la encargada del aporte para cubrir el diferencial de las tasas de redescuento mediante la celebración de convenios interadministrativos.

Al revisar la aplicación de la medida a través de los convenios suscritos entre la UARIV y BANCÓLDEX, y la UARIV y FINAGRO, se encuentra que, en consideración del artículo 10.4.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010, se confirma este hecho, la RSS es la encargada de cubrir la diferencia entre el costo de captación de las entidades y la tasa a la que se haga el redescuento de los créditos que otorguen los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos de la RSS, de conformidad con los términos estipulados en el convenio suscrito entre las dos partes. En cada vigencia, dichos convenios dan origen a la creación de la línea para la implementación del cupo de crédito. El banco de segundo piso hace la publicación e invitación a los establecimientos de crédito, o bancos de primer piso, para que informen a las víctimas sobre la existencia de la línea de crédito de redescuento.

Asimismo, para garantizar que los recursos sean entregados a las víctimas, el establecimiento de crédito de primer piso solicita a BANCÓLDEX, o a FINAGRO, la acreditación de la inclusión de los beneficiarios en el RUV. Para ello, la RNI, a través del protocolo de acreditación creado el 10 de febrero del 2015, revisa en sus bases de datos si la persona consultada se encuentra en el RUV, o en sentencias judiciales, en el marco de la Ley 1448 de 2011, Ley 975 de 2011, Ley 1592 de 2012, y el resultado es confirmado al establecimiento de crédito, para ver si procede o no la aprobación del crédito.

El aporte de la UARIV se refiere al valor trasladado a BANCÓLDEX, o FINAGRO, para cada vigencia mediante la suscripción de un convenio interadministrativo que permite la proyección financiera para la creación del cupo de crédito para víctimas, y empresas pertenecientes a víctimas del conflicto armado en Colombia. Los recursos que constituyen el capital de los créditos son aportados por BANCÓLDEX y FINAGRO, independientemente de los recursos que traslada la UARIV. Cabe precisar que el valor que no se utiliza del aporte de la UARIV es girado a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público—MHCP, cuando se efectúa el proceso de liquidación del convenio interadministrativo.

Ahora bien, en el marco del seguimiento que desarrolla la SFC reportó los resultados de las líneas especiales de redescuento, a partir de la información del formato 504, el cual es reportado por las entidades a la SFC.

Tabla 50 Líneas de redescuento en condiciones preferenciales 2014 – 2018. Cifras en Millones

| Vigencia                     | Modalidad: Líneas Especiales de Redescuento |                    |                                |                    | Modalidad: Otras líneas de crédito |                    |                   |
|------------------------------|---|--------------------|--------------------------------|--------------------|------------------------------------|--------------------|-------------------|
|                              | BANCÓLDEX                                   |                    | FINAGRO                        |                    | de crédito                         |                    |                   |
| No. víctimas que solicitaron | No. de víctimas que accedieron              | Monto desembolsado | No. de Víctimas que accedieron | Monto desembolsado | No. de Víctimas que accedieron     | Monto desembolsado |                   |
| 2014                         | 44.056                                      | 10                 | \$ 32                          | 21.738             | \$ 178.080                         | 11.706             | \$ 48.878         |
| 2015                         | 40.169                                      | 160                | \$ 1.486                       | 19.806             | \$ 177.347                         | 9.115              | \$ 57.320         |
| 2016                         | 33.174                                      | 133                | \$ 1.368                       | 13.897             | \$ 161.753                         | 11.317             | \$ 95.811         |
| 2017                         | 37.839                                      | 44                 | \$ 843                         | 21.171             | \$ 229.280                         | 11.799             | \$ 169.210        |
| 2018*                        | 14.213                                      |                    | \$ 0                           | 7.970              | \$ 86.667                          | 4.110              | \$ 28.858         |
| <b>Total</b>                 | <b>169.451</b>                              | <b>347</b>         | <b>\$ 3.730</b>                | <b>84.582</b>      | <b>\$ 833.128</b>                  | <b>48.047</b>      | <b>\$ 400.077</b> |

(\*)Corresponde a primer trimestre  
Fuente: Superfinanciera. Mayo 2018. Elaboración propia.

Durante el período de referencia BANCÓLDEX ha desarrollado operaciones de crédito dirigidas a población víctima del conflicto armado, por valor de \$271'544.799.524 millones a través de su portafolio de crédito, y de la firma de cinco (5) convenios interadministrativos con la UARIV; la UARIV aportó en total \$1.475.000.000 y BANCÓLDEX creó un cupo total de la línea de crédito abierto por \$12.000.000.000. Cada vigencia BANCÓLDEX expidió la circular dirigida a los establecimientos de crédito o intermediarios financieros, con las orientaciones sobre el manejo del cupo de crédito y las condiciones financieras.<sup>202</sup>

Con relación a los convenios, al identificar la línea base, no se encontraron registros en la UARIV ni en BANCÓLDEX del número de solicitudes de crédito realizadas por empresas de población víctima; este hecho limita el análisis de oferta frente a la demanda, así como la evaluación de la efectividad de la medida. Llama la atención que, salvo dos vigencias, los aportes de la UARIV no fueron utilizados al 100%, si la vigencia del cupo es hasta el agotamiento de los mismos. También, que el número de operaciones con empresas de población víctima financiadas por la línea especial de redescuento es tan solo 352, mientras que por las otras líneas de crédito de BANCÓLDEX fueron 66.370 (Tabla No.51).

<sup>202</sup> Circulares - cupo de crédito para las empresas víctimas del conflicto armado interno en Colombia años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Tabla 51 Montos convenios UARIV - BANCÓLDEX y desembolsos a empresas víctimas Cifras en millones de pesos

| Vigencia     | Aporte UARIV    | Monto aproximado del cupo de crédito | Valor utilizado del aporte | Modalidad: línea especial de redescuento |                                       | Modalidad: otras líneas de crédito |                                       |
|--------------|-----------------|--------------------------------------|----------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
|              |                 |                                      |                            | Valor desembolsado                       | No. de víctimas accedieron al crédito | Valor desembolsado                 | No. de víctimas accedieron al crédito |
| 2014         | \$ 225          | \$ 1.650                             | \$ 183                     | \$ 1.917                                 | 26                                    | \$ 57.189                          | 18.427                                |
| 2015         | \$ 250          | \$ 2.650                             | \$ 250                     | \$ 2.658                                 | 156                                   | \$ 63.328                          | 15.024                                |
| 2016         | \$ 250          | \$ 2.750                             | \$ 250                     | \$ 1.755                                 | 129                                   | \$ 70.622                          | 17.847                                |
| 2017         | \$ 350          | \$ 1.750                             | \$ 107                     | \$ 1.437                                 | 41                                    | \$ 60.585                          | 12.733                                |
| 2018*        | \$ 400          | \$ 3.200                             | \$ 0                       | \$ 0                                     | 0                                     | \$ 12.053                          | 2.339                                 |
| <b>Total</b> | <b>\$ 1.475</b> | <b>\$ 12.000</b>                     | <b>\$ 790</b>              | <b>\$ 7.767</b>                          | <b>352</b>                            | <b>\$ 263.777</b>                  | <b>66.370</b>                         |

(\*)Corresponde a primer trimestre  
Fuente: BANCÓLDEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Frente a la cobertura territorial, la línea de redescuento, a través del convenio UARIV y BANCÓLDEX, ha operado en 12 departamentos y 22 municipios; mientras que las otras líneas de crédito, operaron en 28 departamentos y 394 municipios. Con relación a lo anterior, BANCÓLDEX asegura que la razón para canalizar los recursos obedece a la alta demanda, la existencia de una actividad empresarial financieramente sostenible, y a la presencia en las regiones de los intermediarios financieros con cupo de crédito en BANCÓLDEX que decidan canalizar los recursos de redescuento de esta entidad<sup>203</sup>.

Por su parte, FINAGRO ha reportado que desde 2014 hasta el primer trimestre de 2018, ha desarrollado operaciones de crédito dirigidas a población víctima del conflicto armado, por valor de \$274.481.263.058 millones, a través de su portafolio de crédito. La importancia de la población víctima del conflicto armado ha estado en el centro de las operaciones de FINAGRO, tal y como lo ponen de manifiesto las circulares reglamentarias de 2011, 2012, 2013 y 2016. Esta última, la de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario—CNCA, compiló todos los Programas de Crédito (ordinarios y especiales), y quitó los topes para su cartera, que antes de esta resolución era de hasta \$100.000 millones en saldos. Sin embargo, la cartera dependerá de que exista disponibilidad de recursos en Tesorería o Portafolio de FINAGRO de Títulos de Desarrollo Agropecuario - TDA - Clase A para poder fondar los créditos que se solicitan a través del programa.

Adicional a esto, desde el año 2014 se han firmado seis (6) convenios interadministrativos entre la UARIV y FINAGRO. Para ejecutar estos convenios FINAGRO expidió circulares reglamentarias donde se describen las condiciones para la utilización de dichos recursos,

<sup>203</sup> Tomado de la respuesta de Bancóldez a la CGR en comunicación No. 2018ER0049896.

las cuales se resumen en la disminución en dos (2) puntos a la tasa de colocación, quedando al Depósito a Término Fijo -DTF- efectivo anual e. a. + cero (0) puntos.

En el marco del convenio suscrito entre la UARIV y FINAGRO para la línea especial de redescuento a víctimas se encuentra que el valor aportado por la UARIV fue de \$ 3.525 millones para una obligación por valor de \$2.612 millones de lo cual fue girado a los intermediarios financieros \$445 millones. En consecuencia en esta línea especial, el monto desembolsado para atender a 3.512 víctimas fue de \$29.565 millones durante el cuatrienio. Frente a las otras líneas de crédito, se atendieron 27.470 víctimas por un monto desembolsado de \$ 244.916 millones. (Ver tabla 52)

Tabla 52 Montos convenio UARIV y FINAGRO y monto desembolsado a víctimas Cifras en millones de pesos

| Vigencia     | Aporte UARIV    | Valor Obligación | Valor Girado a Intermediarios Financieros - abril 2018 | Modalidad: línea especial de redescuento |   | Modalidad: otras líneas de crédito |   |
|--------------|-----------------|------------------|--|--|---|------------------------------------|---|
|              |                 |                  |  | Monto desembolsado                       | No. de víctimas que accedieron al crédito | Monto desembolsado                 | No. de víctimas que accedieron al crédito |
| 2014         | \$ 150          | \$ 7             | \$ 6   | \$ 135                                   | 1   | \$ 8.795                           | 1.161                                     |
| 2015         | \$ 450          | \$ 278           | \$ 117   | \$ 3.062                                 | 446                                       | \$ 16.149                          | 2.207                                     |
| 2016         | \$ 700          | \$ 700           | \$ 280   | \$ 8.310                                 | 1.064                                     | \$ 50.159                          | 5.797                                     |
| 2017         | \$ 1.125        | \$ 1.125         | \$ 61  | \$ 12.487                                | 1.407                                     | \$ 126.821                         | 13.789                                    |
| 2018*        | \$ 1.100        | \$ 503           | \$ 0   | \$ 5.572                                 | 594                                       | \$ 43.022                          | 4.516                                     |
| <b>Total</b> | <b>\$ 3.525</b> | <b>\$ 2.612</b>  | <b>\$ 445</b>  | <b>\$ 29.565</b>                         | <b>3.512</b>                              | <b>\$ 244.916</b>                  | <b>27.470</b>                             |

(\*)Corresponde a primer trimestre  
Fuente: FINAGRO. Mayo 2018. Elaboración propia.

La cobertura territorial de la línea de redescuento se ha incrementado en los municipios atendidos, pasando de 1 municipio en el 2013 a 174 en el corrido del primer trimestre de 2018, en 27 departamentos.

Al igual que en el caso de BANCÓLDEX, FINAGRO y la UARIV no cuentan con registros del número de solicitudes de crédito realizadas por las víctimas, únicamente el número de víctimas que logró acceder a crédito, lo que limita el análisis de oferta frente a la demanda y evaluar la efectividad de la medida.

Por su parte, el Banco Agrario en sus resultados para el cuatrienio, expone que desde 2014<sup>204</sup> hasta el primer trimestre de 2018, recibió 330.132 solicitudes de crédito hechas por 313.816 víctimas, a las que efectivamente respondió con 214.913 operaciones desembolsadas que entregaron crédito a 211.344 víctimas por un valor total de \$ 1,7 billones, como lo explica la Tabla 53, a través de:

<sup>204</sup> Teniendo en cuenta que una víctima puede tener productos en varias líneas, bancas, departamentos, municipios y años.

- Línea especial de redescuento, para atención a la población víctima, donde se atendieron 19.478 víctimas con recursos desembolsados.
- Otras líneas de redescuento que no son especiales para población víctima, donde se cuentan las operaciones y clientes (víctimas) atendidos con recursos de redescuento diferentes a las dos líneas antes mencionadas. Esta línea atendió a 113.677 víctimas a las que se les desembolsaron recursos.
- Otras líneas de crédito del banco, donde se cuentan las operaciones y clientes (víctimas) atendidos con otros recursos, en total se atendieron 78.189 víctimas con recursos desembolsados.

Tabla 53 Víctimas atendidas por el Banco Agrario con créditos desembolsados.

| Año          | Línea Especial Redescuento |                                  |                 | Otras líneas de redescuento |                                  |                 | Otras líneas de crédito |                                  |                 |
|--------------|----------------------------|----------------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------|
|              | Trámite radica dos         | Víctimas con trámites radica dos | Operac. desemb. | Trámite radica dos          | Víctimas con trámites radica dos | Operac. desemb. | Trámite radica dos      | Víctimas con trámites radica dos | Operac. desemb. |
| 2014         |                            |                                  |                 | 41.890                      | 38.774                           | 28.318          | 27.649                  | 25.532                           | 15.987          |
| 2015         | 1.663                      | 1.653                            | 1.207           | 33.538                      | 32.161                           | 23.397          | 29.255                  | 27.520                           | 14.891          |
| 2016         | 6.798                      | 6.634                            | 5.216           | 34.470                      | 33.475                           | 27.579          | 35.963                  | 33.916                           | 20.024          |
| 2017         | 12.956                     | 12.641                           | 10.597          | 33.218                      | 32.417                           | 28.755          | 51.117                  | 48.212                           | 21.658          |
| 2018*        | 3.083                      | 3.031                            | 2.458           | 6.574                       | 6.501                            | 5.628           | 11.958                  | 11.349                           | 5.629           |
| <b>Total</b> | <b>24.500</b>              | <b>23.959</b>                    | <b>19.478</b>   | <b>149.690</b>              | <b>143.328</b>                   | <b>113.677</b>  | <b>155.942</b>          | <b>146.529</b>                   | <b>78.189</b>   |

(\*) Primer Trimestre  
Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Tal como se ilustra en la Gráfica No.24, llama la atención que del 100% de los créditos desembolsados (211.344) por el Banco Agrario, solo el 9% (19.478) corresponde al uso de las líneas especiales de redescuento de FINAGRO y BANCÓLDEX – UARIV. Se evidencia que el 54% (113.677) se opera a través de otras líneas de crédito con redescuento. Finalmente, el 37% (78.189) fue atendido con otras líneas de crédito y recursos propios de Banco Agrario<sup>205</sup>.

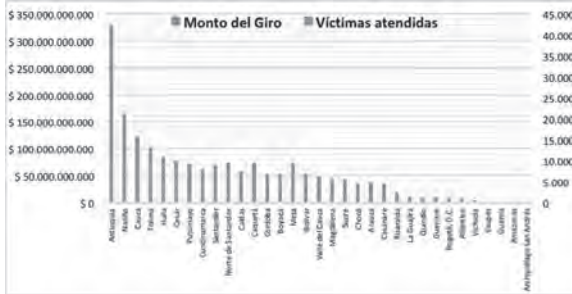
<sup>205</sup> El Banco Agrario posee una línea específica para víctimas.

Gráfica 24 Créditos desembolsados por Banco Agrario según línea



Frente a la cobertura en el territorio, el Banco Agrario desembolsó recursos en 32 departamentos y Distrito Capital y en 734 municipios, destacándose Antioquia como el departamento con mayor número de municipios beneficiados, el mayor número de solicitudes de víctimas y el monto más grande de los recursos desembolsados. En la gráfica No.25, se observa el comportamiento de los desembolsos departamentales.

Gráfica 25 Cobertura de créditos del Banco Agrario



Al detallar presupuestalmente los desembolsos realizados se encuentra que fue a través de la Banca Agropecuaria donde se desembolsó el 63% de los recursos por valor de

\$1'096 billones para atender al 50% de las víctimas que accedieron a crédito. Los demás recursos se otorgaron a través de la banca personal y banca microfinanzas, tal como se identifica en la Tabla 54:

Tabla 54 Montos desembolsados a víctimas según portafolio- Banco Agrario  
Cifras en millones

| Vigencia     | Banca Agropecuaria |                    | Banca Microfinanzas |                  | Banca Personal |                  | Total          |                    |
|--------------|--------------------|--------------------|---------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|
|              | Desembolsos        | Monto              | Desembolsos         | Monto            | Desembolsos    | Monto            | Desembolsos    | Monto              |
| 2014         | 23.340             | \$211.174          | 14.167              | \$ 47.249        | 7.381          | \$61.193         | 44.888         | \$319.616          |
| 2015         | 20.214             | \$189.769          | 12.571              | \$ 47.624        | 7.272          | \$65.200         | 40.057         | \$302.594          |
| 2016         | 26.875             | \$289.878          | 16.867              | \$ 71.468        | 10.115         | \$99.803         | 53.857         | \$461.149          |
| 2017         | 30.059             | \$331.231          | 19.067              | \$ 88.703        | 13.173         | \$131.026        | 62.299         | \$550.959          |
| 2018*        | 6.329              | \$74.742           | 4.775               | \$ 22.877        | 2.708          | \$ 28.437        | 13.812         | \$126.056          |
| <b>Total</b> | <b>106.817</b>     | <b>\$1.096.794</b> | <b>67.447</b>       | <b>\$277.921</b> | <b>40.649</b>  | <b>\$385.659</b> | <b>214.913</b> | <b>\$1.760.374</b> |

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con la base de datos suministrada por el Banco Agrario, la destinación de los recursos, en su gran mayoría fue para inversión<sup>200</sup> a las que, durante el período de estudio, le fueron desembolsados el 77% de los recursos por valor de \$1.3 billones, beneficiando al 73% de las víctimas que accedieron a crédito.

De igual forma, el 17% de los recursos por valor de 299.960 millones fue girado para capital de trabajo, beneficiando al 23% de las víctimas que accedieron a crédito. El 6% restante se giró para la compra de cartera y mejora de vivienda beneficiando al 6% de las víctimas restantes.

5.2.3.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

En términos de la disponibilidad, existe la oferta de las líneas de crédito con tasas de redescuento, la cual se ha divulgado en los territorios y su operación ha sido constante hasta la fecha. No obstante, debido a las limitaciones de recursos, y al gran número de solicitudes no atendidas, se evidencia que pese a estar disponible, es una medida insuficiente.

<sup>200</sup>Para la recuperación de la capacidad productiva, como por ejemplo inversión en compra de semovientes, compra de maquinaria y equipos, compra de semillas, entre otros.

Para el caso de la refinanciación o consolidación de los créditos en categoría de riesgo especial, se aprecia que el 97% de las solicitudes fueron atendidas. No obstante, adicional a la existencia de la medida, la divulgación es un factor importante para que más población víctima, en mora con los bancos, conozca los beneficios y los gestione.

Accesibilidad

Desde la perspectiva económica, la accesibilidad a la oferta disponible de líneas de crédito con tasas de redescuento se evidencia con la disminución en la tasa de interés a la que pueden acceder los beneficiarios de la medida. Sin embargo, debido a que el cupo de crédito que dispuso BANCÓLDEX y FINAGRO, de forma conjunta con la UARIV, fue insuficiente frente al número de solicitudes por cubrir. Esta situación llevó a que las víctimas, que buscaban financiación para recuperar su capacidad productiva, y no alcanzaron a ser atendidas por la medida, tuvieron alternativa de acceder a otras líneas de crédito que son dirigidas a toda la población, pero que son más costosas.

Con relación a la accesibilidad a asesorías personales, las víctimas han logrado acceder al crédito en sus territorios a través de los intermediarios financieros o bancos de primer piso, principalmente a través del Banco Agrario, que es el intermediario con el mayor número de población víctima atendida desde la creación de la medida, pues cuenta con 766 oficinas a disposición de sus clientes en todo el país, en zonas urbanas y rurales de territorios apartados.

Adaptabilidad

El portafolio que ofrecen los intermediarios financieros, con líneas de crédito cobijadas por la medida de tasas de redescuento, está diseñado para que la víctima acceda a los recursos de financiación a menor costo. La disminución en dos (2) puntos a la tasa de colocación por parte del intermediario financiero, hace que la víctima pague únicamente el DTF efectivo anual. Lo que constituye una oferta flexible y diversificada que responde parcialmente a las necesidades de financiación, así como a las diferencias individuales y colectivas de las víctimas. Sin embargo, la medida parece ser poco relevante y carente de calidad al no responder efectivamente a la demanda, limitar el acceso de las víctimas al crédito y compensar las desventajas de su situación.

5.2.3.3 Conclusiones

- Dentro de la categoría de Riesgo especial, 53.653 víctimas establecieron acuerdos de pago refinanciando sus deudas que entraron en mora con ocasión de los hechos victimizantes; esto corresponde al 98,6% de las solicitudes.
- Las operaciones de crédito de BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, demuestran que las líneas de redescuento y de crédito propias de la banca, son

más utilizadas que la línea de redescuento preferencial para víctimas creadas por dichas entidades en convenio con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

- Durante el cuatrienio, BANCÓLDEX financió 352 empresas por la línea preferencial, frente a 66.370 por otras líneas propias del banco. En FINAGRO, los beneficiarios de la línea preferencial correspondieron a 3.512 víctimas y por las líneas propias se atendieron 27.470. Por el Banco Agrario, la línea preferencial financió a 19.478 víctimas; las líneas de redescuento propias atendieron a 113.677 y las otras líneas de crédito atendieron 78.189.
- Con el análisis de la operación del Banco Agrario, BANCÓLDEX y FINAGRO se demuestra que existe una alta demanda de créditos, que aún no ha sido satisfecha por las líneas de redescuento que se crearon como respuesta a las medidas establecidas por la Ley 1448 de 2011.
- La demanda de crédito de las víctimas se ha cubierto por los bancos de primer y segundo piso con otras modalidades y líneas de crédito, que han tenido mayor número de operaciones, mayor cantidad de empresas de víctimas y víctimas atendidas, mayor cobertura y mayores montos desembolsados.
- Se evidencia que la información presentada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en algunos casos, difiere de la presentada por BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, supone asimetría en los reportes que los establecimientos de crédito deben hacer a dicha entidad.
- Los cupos de crédito con tasas de redescuento como una medida para recuperar la capacidad productiva de las víctimas, son insuficientes. Sin embargo, los recursos girados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para pagar el redescuento al Intermediario Financiero, no han sido ejecutados al 100%.

5.2.3.4 Recomendaciones

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas en coordinación con la Superintendencia Financiera aumentar la divulgación y orientación a las víctimas sobre la medida de categoría de riesgo especial para refinanciar o consolidar sus deudas con los bancos.
- A los establecimientos de crédito, permitir la celebración de acuerdos de pago entre la víctima y el establecimiento financiero se de en condiciones de viabilidad financiera para el deudor.
- Al Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, y Ministerio de Trabajo, como rectores de la política, armonizar sus programas con la medida



de acceso a crédito para lograr el adecuado apoyo técnico en el manejo de los proyectos y apoyar la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Banco de Comercio Exterior de Colombia y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, revisar la pertinencia de los convenios interadministrativos, en relación con la demanda atendida y la capacidad de respuesta de otras líneas preferenciales de las entidades bancarias.
- A los establecimientos de crédito, administrar y reportar adecuadamente la información de las víctimas con operaciones de crédito y cartera a la Superintendencia Financiera de Colombia.

**5.2.4 EDUCACIÓN SUPERIOR**

El artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 en materia de educación superior, establece que las Instituciones de Educación Superior -IES-, en el marco de su autonomía, definirán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas, en los términos de la ley, acceder a los programas académicos ofrecidos por estas instituciones. Asimismo, le ordena al MEN, vincular a las víctimas dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantar las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" – ICETEX.

De igual manera, el Decreto 4800 de 2011 establece que el ICETEX participará de forma prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como de los subsidios financiados por la Nación, a partir del ajuste de los criterios de calificación, incorporando en ellos la condición de víctima para el acceso a las líneas de crédito subsidiado.

Bajo este marco regulatorio, el presente capítulo se divide en dos secciones. La primera, correspondiente al análisis cuantitativo del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima - fondo de carácter exclusivo para las víctimas del conflicto enmarcadas en la Ley 1448 de 2011- y las diversas líneas de crédito que oferta el ICETEX en las cuales han ingresado víctimas como beneficiarias-. La segunda parte, corresponde al análisis cualitativo respecto al acceso de las víctimas a dichos créditos y subsidios.

El Gobierno Nacional no estableció dentro del PND, ni en el Documento CONPES 3726 de 2012 metas para medir el acceso a créditos educativos. Por tanto, se hace un análisis del comportamiento histórico de la implementación de esta medida contemplada en la ley.

educativos en Bogotá, en el nivel universitario, en modalidad presencial, egresados de la matrícula oficial distrital, municipal, departamental o nacional, de estratos 1, 2 y 3 o mujeres víctimas, residentes en el Distrito Capital por un periodo no inferior a 4 años.

De igual manera, se contempla que los recursos aportados por la SED se otorgarán a estudiantes víctimas incluidos en el RUV, o reconocidos como tales en los procesos de Justicia y Paz, y que estén cursando o vayan a cursar programas educativos en el nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, en modalidad presencial en Colombia, a egresados de colegios oficiales distritales de estratos 1, 2 y 3 o mujeres víctimas, residentes en el distrito capital por un periodo no inferior a 4 años. Desde la creación del Fondo de Educación Superior para Víctimas a la fecha se tienen los siguientes resultados.

Tabla 55 Recursos Aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas

| Entidad aportante      | Valor consignado         |                          |                          |                         |                         |                          |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
|                        | 2013                     | 2014                     | 2015                     | 2016                    | 2017                    | Total                    |
| 121790 MEN             | \$ 33.484.267.627        | \$ 28.484.000.000        | \$ 15.000.000.000        | \$ 2.000.000.000        | \$ 2.000.000.000        | \$ 76.968.267.627        |
| 121805 SED             | \$ 5.000.000.000         | \$ 5.000.000.000         | \$ 2.000.000.000         | \$ 2.000.000.000        | \$ 2.000.000.000        | \$ 16.000.000.000        |
| 121940 (ACDVPR)        | \$ -                     | \$ -                     | \$ -                     | \$ -                    | \$ 6.000.000.000        | \$ 6.000.000.000         |
| <b>Total, recursos</b> | <b>\$ 38.484.267.627</b> | <b>\$ 33.484.000.000</b> | <b>\$ 17.000.000.000</b> | <b>\$ 2.000.000.000</b> | <b>\$ 8.000.000.000</b> | <b>\$ 98.968.267.627</b> |

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Igualmente, con la Resolución 03009 de 17 de febrero de 2016, y el Convenio de Cooperación No. 1463 de 2017, entre el MEN y el ICETEX, se transfirieron recursos adicionales al ICETEX para nuevos créditos a población víctima así:

Tabla 56 Recursos adicionales, entidades constituyentes del Fondo

| Vigencia     | Entidad Aportante | Valor consignado         | Total                    |
|--------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2016         | 121921 - MEN      | \$ 15.000.000.000        | \$ 15.000.000.000        |
| 2017         | 121959- MEN       | \$ 4.632.275.781         | \$ 4.632.275.781         |
| <b>TOTAL</b> |                   | <b>\$ 19.632.275.781</b> | <b>\$ 19.632.275.781</b> |

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

**5.2.4.1 Análisis Cuantitativo**

Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima - Fondo de Educación Superior para Víctimas-

Fondo de Educación Superior para Víctimas-, se constituye a partir de convenio marco de cooperación No. 389 del 23 de mayo de 2013, celebrado entre el MEN, el ICETEX y la UARIV, en el que se vinculan tres medidas para fomentar el acceso a la educación:

1. Créditos educativos de pregrado hasta de once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV) del valor total de la matrícula del periodo académico y que son 100% condonables, para adelantar programas de niveles técnico profesional, tecnológico y universitario.
2. Recurso de sostenimiento de (1.5 SMMLV) por semestre, que está incluido dentro del crédito condonable y por tanto no es considerado subsidio. Es asignado a todos los beneficiarios y es entregado directamente al estudiante.
3. Recurso de fomento a la permanencia por (1 SMMLV), este último se entrega a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para que desarrollen estrategias diferenciales y preferenciales de permanencia para la población víctima.

Dichos créditos son condonables y no requieren tasas de financiación durante la época de estudios. No obstante, los beneficiarios que no cumplan con los requisitos para acceder a la donación del crédito en el plazo establecido por el reglamento operativo del Fondo de Educación Superior para Víctimas-, deberán cancelar al ICETEX el capital junto con los intereses que se generen en cuotas mensuales.

Presupuestalmente, el Fondo depende de los recursos de inversión del MEN y de los recursos provenientes de otras fuentes como los entes territoriales. En cuanto a la participación del ICETEX, su aporte no es con recursos. Esto dado que, con fundamento en las obligaciones asignadas, funge como administrador. También es el encargado de la custodia de los recursos del Fondo, el giro oportuno a los beneficiarios por concepto de sostenimiento y el giro a las IES por concepto de matrícula.

Frente a la adhesión de los entes territoriales, desde la creación del Fondo hasta 2018, únicamente se logró que la Secretaría de Educación del Distrito Capital – SED y la Oficina de la Alta consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - ACDVPR- se asociaran con el Convenio No. 3346 del 8 de noviembre de 2013.

Asimismo, como se expresa en el otrosí de modificación No. 5 al de Adhesión No.1/ 03346 del 8 de noviembre de 2013, en la cláusula quinta del frente a la destinación de los recursos, establece que los recursos aportados por la ACDVPR, se otorgarán a estudiantes víctimas incluidos en el RUV, que estén cursando o vayan a cursar programas

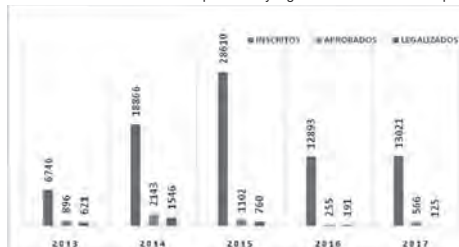
En relación con las asignaciones para el funcionamiento del Fondo de Educación Superior para Víctimas, llama la atención que durante el cuatrienio los recursos se han visto disminuidos en un 62% al pasar de \$ 33.484.267.627 en el 2013 a \$ 4.632.275.781 en el 2017, lo cual ha limitado la cobertura del FRAPGESPV para atender la demanda.

En cuanto a la cobertura de atención desde la creación del Fondo en el año 2013 hasta el cierre de la vigencia 2017, del 100% de las víctimas que aspiraron y se inscribieron para acceder a créditos educativos (80.136) y posterior a la verificación del cumplimiento de los requisitos, se aprobaron solo a 4.962. Sin embargo, tan solo el 4% (3.243) de las víctimas inscritas lograron legalizar y acceder al giro de los recursos de crédito y sostenimiento a la fecha, por valor de \$ 50.096.765.135. Cabe señalar que los recursos del Fondo de Educación Superior para Víctimas deben garantizar los giros a las entidades educativas y a los estudiantes durante el tiempo que dure el programa de formación de aquellos beneficiados para cada vigencia.

Como se ilustra en la Gráfica 26, durante los cinco años de operación del Fondo, la demanda más alta se presentó en la vigencia 2015 con 28.610 inscritos o solicitudes de crédito, pero la oferta en términos de los créditos aprobados fue del 3.8% y la de los créditos legalizados fue de tan solo el 2.6%.

En términos generales, desde la operación del Fondo de Educación Superior para Víctimas se demuestra la existencia de una gran demanda insatisfecha del 96% con 76.893 víctimas que quedaron sin acceder a crédito en las convocatorias desde el año 2013.

Gráfica 26 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Reparación



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

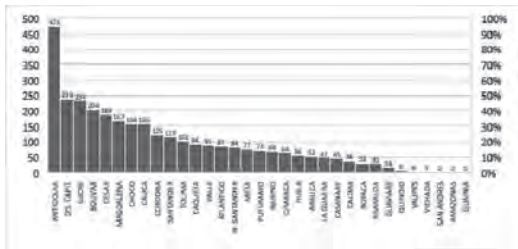
Del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243)

La cobertura territorial del Fondo de Educación Superior para Víctimas desde el año 2013 de su creación, ha sido en los 32 departamentos y Distrito Capital. De los 3.243 créditos legalizados y desembolsados, Antioquia ha sido el mayor beneficiario con el 15 %, seguido por el Distrito Capital con un 7,4% y Sucre con el 7,2%. Los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Quindío, Risaralda, San Andrés, Vaupés y Vichada, son los que menos víctimas beneficiarias tuvieron, ya que no alcanzan al 1% de los créditos.

Los criterios de regionalización obedecen a los departamentos que mayor número de víctimas tienen como es el caso de Antioquia (1.104.261) y a la concurrencia de las entidades territoriales, como es el caso de lo establecido en la adhesión de la Alcaldía Mayor de Bogotá al Fondo de Educación Superior para Víctimas.<sup>207</sup>

Llama la atención que, pese a la invitación del MEN a las entidades territoriales para que apoyaran la financiación, el único que participó fue la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Gráfica 27 Histórico de cobertura territorial de créditos - Fondo de Educación Superior para Víctimas

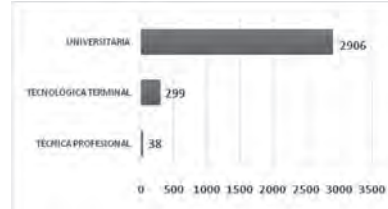


Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Con relación al nivel de formación, de los 3.243 créditos legalizados y desembolsados, el 90% fueron con destinación a programas de formación universitaria o profesional, el 9% a programas de formación tecnológica y el 1% a programas de formación técnico profesional. Lo que indica, que las víctimas han mostrado más interés en ser profesionales que en ser tecnólogos o técnicos. Cabe señalar, que a nivel nacional existe oferta educativa para los niveles técnico y tecnólogo de acceso gratuito a través del SENA.

<sup>207</sup> Otrosí de modificación No. 5 al Otrosí de Adhesión No.1/ 03346 del 8 de noviembre de 2013.

Gráfica 28 Créditos por nivel de formación - Fondo de Educación Superior para Víctimas



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, frente a las condonaciones de los créditos de los estudiantes que cumplieron con el requisito de graduación, a través del Resolución de Condonación No. 0038 del 19 de enero de 2017, se realizó condonación de 82 obligaciones del Fondo de Educación Superior para Víctimas por valor de \$568.037.172.

Mediante resolución de condonación No. 0845 del 06 de junio 2018 se realizó condonación de 190 obligaciones del FRAPGESPV por valor de \$2.093.117.457.

Conforme lo anterior, desde la creación del Fondo de Educación Superior para Víctimas se han llevado a cabo un total de 272 condonaciones por valor \$2.661.154.629.

Tabla 57 Condonación de los Créditos

| Fecha de resolución de condonación    | No. Resolución | Beneficiarios condonados | Valor condonación      |
|---------------------------------------|----------------|--------------------------|------------------------|
| 19 de enero de 2017                   | 0038           | 82                       | \$568.037.172          |
| 06 de junio de 2018                   | 0845           | 190                      | \$2.093.117.457        |
| <b>Total beneficiarios condonados</b> |                | <b>272</b>               | <b>\$2.661.154.629</b> |

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Líneas de Crédito Educativo del ICETEX.

A partir de la implementación de la ley de Víctimas en el año 2011 y hasta el 2018, el ICETEX ha atendido población víctima a través de diversas líneas de crédito educativo. En la Tabla 58 se presentan créditos aprobados a 17.137 estudiantes por valor de \$46.426.528.547, de los cuales se giraron 12.544 por valor \$31.930.930.149. En cuanto a los subsidios se aprobaron 10.669 por valor de \$7.565.312.554 y se giraron 7.958 por valor de \$5.896.373.873

La diferencia entre los créditos aprobados y los girados, corresponde a asuntos relacionados con el trámite de legalización. Lo anterior, teniendo en cuenta que todas las

solicitudes de crédito de estas poblaciones que cumplen los requisitos mínimos son aprobadas por el comité de crédito de la entidad. Sin embargo, cada beneficiario se encarga de presentar y tramitar lo pertinente para la legalización del crédito.

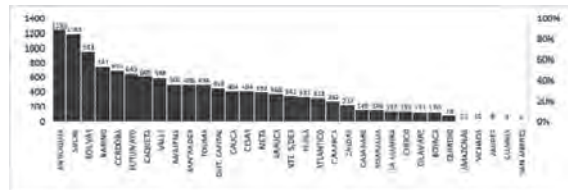
Tabla 58 Créditos – Líneas del ICETEX

| Vigencia     | Créditos a Víctimas Aprobados |                          | Girados       |                          | Subsidios a Víctimas Aprobados |                         | Girados       |                         |
|--------------|-------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
|              | Beneficiarios                 | Valor Aprobado           | Beneficiarios | Valor girado             | Beneficiarios                  | Valor Aprobado          | Beneficiarios | Valor girado            |
| 2011         | 1.314                         | \$ 2.593.800.098         | 833           | \$ 1.514.903.479         | 1.217                          | \$ 755.072.188          | 563           | \$ 343.807.163          |
| 2012         | 2.361                         | \$ 4.776.554.328         | 1.806         | \$ 2.929.193.877         | 2.071                          | \$ 1.326.831.616        | 1.335         | \$ 1.017.399.066        |
| 2013         | 2.200                         | \$ 4.540.410.997         | 2.245         | \$ 5.219.520.362         | 1.202                          | \$ 806.327.872          | 1.159         | \$ 792.964.498          |
| 2014         | 2.068                         | \$ 4.685.937.035         | 1.456         | \$ 3.325.242.136         | 1.274                          | \$ 866.241.229          | 830           | \$ 589.460.864          |
| 2015         | 2.485                         | \$ 6.466.566.282         | 1.800         | \$ 4.325.328.990         | 307                            | \$ 236.387.970          | 1.223         | \$ 910.566.051          |
| 2016         | 2.238                         | \$ 7.507.291.429         | 1.501         | \$ 4.790.263.688         | 1.808                          | \$ 1.345.994.981        | 1.240         | \$ 950.028.189          |
| 2017         | 4.471                         | \$ 15.855.968.380        | 2.903         | \$ 9.826.477.617         | 2.790                          | \$ 2.228.456.700        | 1.608         | \$ 1.292.148.042        |
| <b>Total</b> | <b>17.137</b>                 | <b>\$ 46.426.528.547</b> | <b>12.544</b> | <b>\$ 31.930.930.149</b> | <b>10.669</b>                  | <b>\$ 7.565.312.554</b> | <b>7.958</b>  | <b>\$ 5.896.373.873</b> |

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

La cobertura territorial del ICETEX desde el año 2011 ha alcanzado los 32 departamentos y Distrito Capital. De los 12.544 créditos legalizados y desembolsados, Antioquia ha sido el mayor beneficiario con el 10%, seguido por Sucre con un 9,4% y Bolívar con el 7,5%. Los departamentos de Quindío, Amazonas, Vichada, Vaupés Guainía y San Andrés, ya que no alcanzan al 1% de los créditos.

Gráfica 29 Histórico de cobertura territorial de créditos - "Líneas ICETEX"



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Adicionalmente, el ICETEX creó la línea de crédito especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional<sup>208</sup>, dentro de los cuales se encuentran las víctimas del conflicto armado, los indígenas, las personas en situación de discapacidad, los beneficiarios de la Red Unidos y los reinseridos. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta línea, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés equivalentes al IPC. Asimismo, cuentan con subsidios de sostenimiento solamente por comprobar su pertenencia a alguna de estas comunidades y la posibilidad de obtener condonaciones del 25% por graduación.

En relación a lo anterior, la Tabla 59 detalla desde el 2014 al primer trimestre de 2018, la clasificación de las 8.235 víctimas beneficiarias por líneas de crédito y características poblacionales. Se aprecia que 6.700 se beneficiaron a través de las diversas líneas de crédito del ICETEX y 1.535 a través de la línea de protección constitucional.

<sup>208</sup>Sentencia T-282/08(marzo 14 de 2008) de la Corte Constitucional.

Tabla 59 Créditos por características Poblacionales - Líneas del ICETEX

| Vigencia     | Características Poblacionales | Créditos Aprobados         |                                    |                    | Créditos Girados           |                                    |                    | Total, de Víctimas atendidas |
|--------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------------|
|              |                               | Diversas Líneas del ICETEX | Línea de Protección Constitucional | Víctimas atendidas | Diversas Líneas del ICETEX | Línea de Protección Constitucional | Víctimas atendidas |                              |
| 2014         | Afrocolombianos               | 231                        | N/A                                | 231                | 135                        | N/A                                | 135                | 1.456                        |
|              | Indígenas                     | 123                        | N/A                                | 123                | 84                         | N/A                                | 84                 |                              |
|              | Gitanos                       | 0                          | N/A                                | 0                  | 0                          | N/A                                | 0                  |                              |
|              | Población no Étnica           | 1.076                      | N/A                                | 1.076              | 1.237                      | N/A                                | 1.237              |                              |
| 2015         | Afrocolombianos               | 121                        | 1                                  | 122                | 80                         | 1                                  | 81                 | 1.800                        |
|              | Indígenas                     | 244                        | 4                                  | 248                | 181                        | 2                                  | 183                |                              |
|              | Gitanos                       | 0                          | 0                                  | 0                  | 0                          | 0                                  | 0                  |                              |
|              | Población no Étnica           | 2.100                      | 15                                 | 2.115              | 1.527                      | 9                                  | 1.536              |                              |
| 2016         | Afrocolombianos               | 82                         | 23                                 | 105                | 58                         | 16                                 | 74                 | 1.501                        |
|              | Indígenas                     | 192                        | 28                                 | 220                | 132                        | 20                                 | 152                |                              |
|              | Gitanos                       | 0                          | 0                                  | 0                  | 0                          | 0                                  | 0                  |                              |
|              | Población no Étnica           | 1.458                      | 455                                | 1.913              | 960                        | 315                                | 1.275              |                              |
| 2017         | Afrocolombianos               | 215                        | 38                                 | 253                | 143                        | 28                                 | 171                | 2.903                        |
|              | Indígenas                     | 402                        | 422                                | 824                | 250                        | 322                                | 572                |                              |
|              | Gitanos                       | 0                          | 0                                  | 0                  | 0                          | 0                                  | 0                  |                              |
|              | Población no Étnica           | 2.718                      | 676                                | 3.394              | 1.682                      | 478                                | 2.160              |                              |
| 2018*        | Afrocolombianos               | 76                         | 17                                 | 93                 | 35                         | 2                                  | 37                 | 575                          |
|              | Indígenas                     | 46                         | 527                                | 573                | 13                         | 146                                | 159                |                              |
|              | Gitanos                       | 0                          | 0                                  | 0                  | 0                          | 0                                  | 0                  |                              |
|              | Población no Étnica           | 633                        | 546                                | 1.179              | 183                        | 196                                | 379                |                              |
| <b>Total</b> |                               | <b>9.717</b>               | <b>2.752</b>                       | <b>12.469</b>      | <b>6.700</b>               | <b>1.535</b>                       | <b>8.235</b>       | <b>8.235</b>                 |

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Frente a las características de la población, el 80% de los créditos girados a víctimas fue a poblaciones no étnicas con 6.587 beneficiados y el 20% a poblaciones étnicas. Las comunidades indígenas el 14% con 1.150 beneficiarios, seguidas por las poblaciones afrocolombianas el 6% con 498 beneficiarios. La población Rrom no se ha beneficiado.

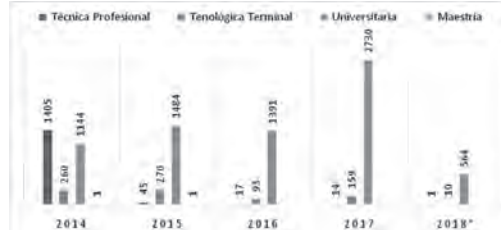
Gráfica 30 Créditos características de la Población - "Líneas del ICETEX"



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Con relación al nivel de formación, de los 9.589 créditos legalizados y desembolsados, el 76% fueron con destinación a programas de formación universitaria o profesional, el 8% a programas de formación tecnológica y el 15% a programas de formación técnico profesional. Como ocurrió con los créditos del Fondo de Educación Superior para Víctimas, las víctimas mostraron mayor interés en programas del nivel profesional. En estas líneas de créditos hay mayor interés en el nivel técnico profesional que en nivel tecnológico. En el nivel de posgrado se han girado 2 créditos para maestría.

Gráfica 31 Créditos educativos por nivel de formación - Líneas del ICETEX.



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

En el periodo de 2013 a 2017, las víctimas que lograron el acceso a créditos educativos a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas fueron tan solo de 3.243. Mientras que las que lo lograron a través de las diversas líneas de crédito del ICETEX, incluida la línea de crédito especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional, fue de 9.905<sup>209</sup>. La gráfica No.32 presenta el comparativo entre

<sup>209</sup> Este dato corresponde al período comprendido entre 2013 y 2017 el cual se usó para hacerlo comparable con el período de funcionamiento del FRAPGESPV. Ahora bien, para el cuatrienio de 2018 las víctimas beneficiadas con las todas las líneas del ICETEX fue de 8.235. Tal como se muestra en la tabla 59.

la operación de la medida establecida por la ley con el FRAPGESPV, frente al comportamiento de otras líneas de crédito del ICETEX que también benefician población víctima.

Gráfica 32 Beneficiarios del Fondo de Educación Superior para Víctimas Vs. Líneas del ICETEX.



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Finalmente, frente al beneficio de la condonación de los créditos, las diversas líneas de crédito del ICETEX no son condonables. Este es una condición que solo tiene la línea de protección constitucional con el 25% del crédito y el Fondo de Educación Superior para Víctimas el 100%, las dos, si el estudiante logra la graduación.

5.2.4.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

En términos de la disponibilidad, tal como lo consideró la ley, existe la oferta de crédito educativo a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas, el cual tiene condiciones favorables como el monto del crédito hasta de once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV) del valor total de la matrícula del periodo académico y que son 100% condonables, para acceder a cualquier programa y nivel de formación de educación superior. Además, un recurso de sostenimiento semestral condonable que es girado al 100% de los beneficiarios del crédito y un recurso de estrategias diferenciales y preferenciales de permanencia para la población víctima girado a las IES.

No obstante, la operación del Fondo ha sido objeto de disminución de recursos de inversión para su funcionamiento desde su puesta en marcha. En el 2013, se asignaron 38 mil millones y a 2017 solo se cuenta con 27 mil millones (incluidos las adiciones desarrolladas por los aportantes), lo cual evidencia que pese a estar disponible, la medida es insuficiente.

Accesibilidad

Desde la perspectiva económica, a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas- se aprecia la accesibilidad a la oferta de créditos educativos en condiciones favorables. Sin embargo, dicho Fondo tiene restricciones presupuestales y algunos requisitos de las convocatorias que limitan los resultados esperados con la medida.

La diferencia entre los créditos aprobados y los legalizados se explica por dificultades en el proceso de aplicación. El primero de ellos, está relacionado con insuficiencia de la información, debido a que en el proceso de inscripción se presentan novedades como datos incompletos en algunos aspirantes, lo que dificulta el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos. Además, cuando los créditos son aprobados, en el momento de la legalización en algunos casos, la información registrada por la víctima aspirante no correspondió a su situación real. Esto demanda esfuerzos conjuntos entre el ICETEX y la UARIV para brindar mayor orientación a las víctimas en el marco de cada convocatoria.

El otro problema está asociado al cumplimiento de requisitos por parte del aspirante. Específicamente lo relacionado con la admisión efectiva a una IES. Si bien es cierto que durante la convocatoria y aprobación del crédito la medida permite que los estudiantes apliquen cuando están en proceso de admisión, para el proceso de legalización, las víctimas deben estar efectivamente admitidas o de lo contrario pierden el acceso al beneficio, y no pueden aplicar nuevamente.

De lo anterior, llama la atención que la convocatoria establezca como requisito de inscripción estar en proceso de admisión<sup>210</sup>, ya que como es de entender, un aspirante que no sea admitido no continúa en el proceso. Lo anterior representa una expectativa que genera trámites innecesarios al aspirante con el supuesto de ser admitido o no; diferente a que el requisito sea solo estar admitido en una IES.

Finalmente, del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243). Esto refleja la dificultad del Fondo de Educación Superior para Víctimas para cumplir con la demanda requerida, debido a que el cupo de crédito fue insuficiente frente al número de inscritos.

Lo anterior, llevó a que las víctimas interesadas en acceder a un crédito para estudiar un programa de educación superior y no alcanzaron a ser atendidas por la medida, eligieran como alternativa acceder a otras líneas de crédito del ICETEX que son dirigidas a toda la población en general, pero que son más costosas, ya que no tienen condiciones preferenciales.

<sup>210</sup> ICETEX- Convocatoria del fondo para víctimas del conflicto armado - junio 06 de 2018. Requisitos para participar: "ser admitido o en proceso de admisión en una Institución de Educación Superior, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el MEN"

La única línea de crédito diferente al Fondo de Educación Superior para Víctimas que está destinada para el año 2011 para población víctima, es la línea especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés baja, subsidios de sostenimiento por pertenecer a estas poblaciones y condonaciones del 25% por graduación.

Con relación a la accesibilidad física, las víctimas lograron acceder a la medida del Fondo de Educación Superior para Víctimas a través de las convocatorias que se publicaron en la página web de ICETEX y que los aspirantes gestionaron desde sus territorios con el apoyo de las oficinas territoriales de la UARIV, el MEN y los demás constituyentes del fondo.

**Adaptabilidad**

Las medidas ofrecidas por el La única línea de crédito diferente al Fondo de Educación Superior para Víctimas que está destinada para el año 2011 para población víctima, es la línea especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés baja, subsidios de sostenimiento por pertenecer a estas poblaciones y condonaciones del 25% por graduación. , que son los créditos y apoyos de sostenimiento condonables y el recurso de permanencia están diseñadas para que la víctima acceda a los recursos de financiación de su educación superior, en cualquier nivel de formación y en cualquier área de conocimiento, a menor costo y gratis si llega a la graduación. Lo que representa una oferta que responde parcialmente a las necesidades de educación de la población víctima.

Sin embargo, debido al presupuesto que maneja el fondo, la cantidad de solicitudes que pueden atender es insuficiente, pues limita el acceso de los inscritos y dificulta la cobertura en todo el territorio nacional. La pertinencia de la medida se aprecia desde la satisfacción de las víctimas que están estudiando y de las que se graduaron y como consecuencia obtuvieron la condonación del 100% del crédito. Contrario a la insatisfacción de las que no lograron.

**5.2.4.3 Conclusiones**

- A través del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243), lo cual refleja la dificultad del Fondo en lograr cumplir con la demanda requerida.

**5.2.5 GENERACIÓN DE INGRESOS**

En este capítulo se analiza el avance en la implementación de la medida de generación de ingresos como un derecho transversal del Estado Social de Derecho. Según la Organización Internacional del Trabajo -OIT- es "[e]l derecho que tienen las víctimas del conflicto armado a los medios de vida sostenible"<sup>211</sup>, lo que supone que las víctimas puedan disponer de los medios (capacidades, bienes y actividades) necesarios, que les permitan desarrollar una actividad productiva generadora de los ingresos suficientes para mantener una vida digna de forma sostenible, es por ello que esta medida, a su vez permite la realización de otros derechos.

Resulta pertinente aclarar el alcance y enfoque dado por el Gobierno Nacional a esta medida, ya que en sus distintos informes afirma que es concebida como una obligación de medio y no de resultado. Ello significa que los programas están dirigidos a potenciar la posibilidad de enganche laboral o de emprendimiento, y no a lograr un enganche real o un emprendimiento exitoso.

Ahora bien, para la CSMLV es claro que la generación de ingresos como política pública, requiere de acciones integrales que permitan superar los obstáculos que se puedan presentar con ocasión de las especiales circunstancias de las víctimas del conflicto armado, en especial aquellas que han sufrido de desplazamiento forzado. Tales como su formación, la salud mental e incluso composición etaria del hogar, que son en realidad los principales factores que generan barreras de acceso a la oferta institucional, y la principal distancia entre las expectativas de esta población y la realidad de la oferta.

Es pertinente señalar que la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017<sup>212</sup>, pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4 % es obrero del sector privado y el 2 % obrero en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1 % ha accedido a un proyecto productivo.

La Ley 1448 de 2011 estableció como objetivo de esta medida apoyar el auto sostenimiento de los núcleos familiares víctimas del conflicto armado, facilitando la inserción de sus miembros en el mercado laboral.

En este acápite se presenta el seguimiento a la medida de generación de ingresos y empleo, partiendo de las metas e indicadores propuestos por el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012 y en el PND. Siendo así, el seguimiento se desarrolló a partir de los productos establecidos para las líneas de formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento.

<sup>211</sup>OIT. Generación de Ingresos. Colección Buenas prácticas y lecciones Aprendidas. OIT. Asunción Tomado de: El Enfoque en la planeación del Desarrollo Municipal. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá- Colombia. Enero de página. 18.

<sup>212</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensoría. Análisis de las acciones de política pública de generación de ingresos, una perspectiva desde las víctimas del conflicto armado en Colombia 2017, página 49

- En cuanto a los aportes del Ministerio de Educación Nacional al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, los recursos se han visto disminuidos en un 86%, al pasar de \$ 33.484.267.627 en el 2013 a \$4.632.275.781 en el 2017.
- Se evidencia falta de concurrencia de las entidades territoriales con el Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, en el fortalecimiento de la cobertura territorial. Solo se destaca como experiencia exitosa el Distrito Capital.
- La demanda insatisfecha llevó a que parte de las víctimas buscaran financiación en otras líneas de crédito del ICETEX, con condiciones distintas y costos superiores. Allí, del 100% de las solicitudes de crédito (17.137), logró acceder el 73% (12.544).

**5.2.4.4 Recomendaciones**

- Al Ministerio de Educación Nacional, garantizar la operación del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima con una cobertura aceptable frente a la demanda, fortaleciendo el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover los mecanismos de concurrencia con las entidades territoriales para el fortalecimiento del Fondo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizar el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, de acuerdo con las fechas de convocatoria y minimizar los errores de aplicación, cumplimiento de requisitos y legalización de créditos.
- A los constituyentes del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima revisar la pertinencia de los requisitos en relación con aquellas víctimas que aplican en proceso de admisión.
- Al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, desarrollar estrategias de acompañamiento de las entidades constituyentes e instituciones educativas para el acompañamiento a las víctimas y lograr la efectiva graduación.
- Al Ministerio de Educación Nacional establecer otras medidas en materia de acceso educación superior, diferente al crédito educativo.

**5.2.5.1 Análisis Cuantitativo**

Línea de formación para el trabajo

Se entiende como los programas de formación que reciben las víctimas para potenciar sus capacidades y el desarrollo de habilidades, con el fin de engancharse efectivamente en el mercado laboral. Bajo esta definición se identificó que el Gobierno cuenta con dos indicadores para medir el avance de esta medida, una en la fase de reparación integral y otra en la fase de asistencia.

En la fase de reparación, se evidencia:

Producto: Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral.<sup>213</sup>

Las entidades que aportan a través de su oferta programática para el cumplimiento de este producto son el Ministerio del Trabajo, el DPS y el SENA, quienes presentaron el avance de información con corte a 31 de marzo de 2018, donde se evidencia los siguientes avances:

| AÑO                      | Meta          | Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral | % Avance         |
|--------------------------|---------------|--|------------------|
| 2014                     |               |  |                  |
| 2015                     | 5.620         | 1.790  | 31%              |
| 2016                     |               |  |                  |
| 2017                     | 2.833         | 3.674  | 129%             |
| 2018                     | 2.020         | -  | -                |
| <b>Meta cuatrienio *</b> | <b>18.500</b> | <b>15.964**</b>                                      | <b>86.29%***</b> |

Fuente: Ministerio de Trabajo. Marzo 2018. Elaboración propia.

\*la meta del PND es de 18.500 no obstante la meta acumulada reportada por el Ministerio del Trabajo corresponde a 20.973

\*\* valor acumulado que incluye la línea base del PND 10.500

\*\*\* avance en el cuatrienio acumulado respecto de la MC indicada en esta fila.

El PND estableció como meta para el cuatrienio 18.500 víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral, de lo cual se evidencia un avance del 86%, lo que corresponde a 15.964 víctimas.

Al respecto, el Ministerio del Trabajo en la respuesta dada a la CSMLV, señala que las metas proyectadas se formulan bianualmente, razón por la cual los datos se presentan de

<sup>213</sup> Producto y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. p. 520.

manera agregada. Además, informó que las metas establecidas en realidad corresponden a una meta acumulada de 20.973 víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el cuatrienio.

Lo anterior, evidencia dificultades en los procesos de programación de metas, pues los datos reportados en el PND no guardan coherencia con los señalados por la entidad. Si se compara la meta con las demás del PND, se encuentra que solo impactaría al 1.6% de las personas víctimas que durante el cuatrienio superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado, o el 1.10% de las víctimas que se proyectan que avancen en la reparación integral por vía administrativa. Este dato resulta muy dicente en el entendido que este es un producto que permite evaluar el avance de la meta intermedia a la que estamos haciendo referencia.

En la fase de asistencia, el producto planteado a través del CONPES 3726 de 2012:

Producto: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.

Este producto, se asocia a la medida de generación de ingresos y empleo, bajo la marcación del componente de asistencia, y es el resultado de la sumatoria del número de víctimas atendidas por diferentes programas del Gobierno Nacional, dentro de los cuales se encuentran: i) intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional del SENA; ii) Enrutate - TU, Ventanilla, Empleo Temporal - ET y Empleabilidad del DPS y iii) las víctimas atendidas por todos los nuevos programas que estén relacionados de manera directa con el objeto del indicador.

Sobre este indicador hay que señalar que su fórmula de cálculo fue actualizada en el año 2015, en el primer informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012, y ahí se estableció que la línea base de este indicador era de 416.793 y que la meta a 2021 era de 1.636.128, razón por la cual se procedió a solicitar las metas anuales a las entidades que tienen la responsabilidad de aportar al indicador, tal como se detalla a continuación:

Tabla 61 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo

| Año          | Meta*             | Víctimas atendidas | % Avance    |
|--------------|-------------------|--------------------|-------------|
| 2014         | 385.009           | 588.661            | 152,90%     |
| 2015         | 347.722           | 657.177            | 188,99%     |
| 2016         | 353.446           | 795.723            | 225,13%     |
| 2017         | 357.951           | 829.958            | 231,86%     |
| 2018         | 363.458           | 169.438            | 46,62%      |
| <b>Total</b> | <b>1.807.586*</b> | <b>3.040.957</b>   | <b>168%</b> |

Fuente: Sena, DPS, Ministerio de Trabajo. Marzo 2018. Elaboración propia.

anterior da cuenta de las fallas en los procesos de planeación por parte de las entidades del SNARIV. Esto sin considerar la ausencia de una caracterización precisa sobre las víctimas, su perfil productivo y sus necesidades de atención en relación con las líneas o fases que integran la ruta de generación de ingresos.

Tabla 62 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

| Año                     | Meta*          | Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento | % Avance del producto |
|-------------------------|----------------|---|-----------------------|
| 2015                    | 30.316         | 44.800  | 147,78                |
| 2016                    | 30.316         | 86.932  | 286,75                |
| 2017                    | 30.316         | 71.291  | 235,16                |
| 2018                    | 30.316         | 32.238  | 106,34                |
| <b>Total cuatrienio</b> | <b>121.264</b> | <b>235.261</b>  | <b>194,01</b>         |

Fuente: DPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Si bien se observa que el Gobierno Nacional a través de los distintos sectores atiende la población en situación de desplazamiento forzado a través del apoyo de emprendimiento o fortalecimiento de sus unidades productivas, al considerar el detalle de los programas ofertados, los mismos no tienen un diseño que atienda las características propias de esta población, sino que obedece a las políticas de impulso productivo del respectivo sector, y solo impactan al 3.5% de la población que es objeto de atención y asistencia.

En esta línea es pertinente señalar la dispersión y duplicidad de oferta programática que impacta la efectividad de los programas y de la política, la cual busca garantizar el autosostenimiento de las víctimas y la recuperación de sus capacidades productivas. Por ejemplo, se evidencia el establecimiento de proyectos productivos para los procesos de retorno tanto por el DPS como por el Ministerio del Trabajo, situación que evidencia las duplicidades en la actuación estatal y la necesidad de generar acciones coordinadas que representen mayor impacto.

**5.2.5.2 Análisis Cualitativo**

Este acápite tiene como propósito valorar cualitativamente los resultados presentados, desde la perspectiva de derechos del universo de víctimas que han logrado potenciar su fuente de ingresos debido al acompañamiento institucional.

**Asequibilidad**

fortalecimiento empresarial para comunidades indígenas de Colombia, Centro de Desarrollo de Empleabilidad y Empresarial Próspera Aguablanca, Fortalecimiento a tenderos del oriente antioqueño y Negocios inclusivos - PROIM del Ministerio de Comercio Industria y Turismo; v) Las líneas de crédito: Para empresas de la población desplazada, Para empresas de la población víctima en convenio con la UARIV y Portafolio de Bancóldex diferente al de empresas de la población desplazada de Bancóldex.

\*Este indicador presenta una inconsistencia por cuanto la meta acumulada en el cuatrienio es superior a la establecida en el documento CONPES. Esto obedece a que el SENA aumentó su meta de cobertura en los programas que alimentan este indicador.

Este indicador presenta un comportamiento de sobrecumplimiento debido a que el SENA formula metas de atención de conformidad con sus programas de inversión y a la aplicación de algún criterio diferencial para víctimas. En particular el SENA, a través de la estrategia de acceso preferente asigna un porcentaje de participación de hasta el 20% en los programas de formación ofertados<sup>214</sup>. No obstante, esta entidad al reportar el cumplimiento de la meta, reporta la totalidad de aprendices que se encuentran incluidos en RUV, lo que significa que el mayor valor de atención reportado por el SENA no corresponde a víctimas que accedieron en condiciones preferentes a los programas de formación y que cuenten con condiciones diferenciales de atención, si no a víctimas que accedieron a dichos programas en condiciones de igualdad con el resto de aspirantes, cuya atención se realiza con recursos ordinarios de la entidad.

Sumado a lo anterior, la CSMLV en sus informes de seguimiento ha evidenciado duplicidades en los reportes y en los esquemas de atención. Por ejemplo, los beneficiarios atendidos por la línea de formación y orientación para el trabajo, se reportan por el SENA y el Ministerio del Trabajo. Para la línea de enganche laboral se reporta desde el SENA, el Servicio Público de Empleo y el DPS, evidenciando que es la sumatoria de atenciones, más no el seguimiento de los beneficiarios.

**Línea de emprendimiento y fortalecimiento:**

Corresponde a las acciones y programas relacionados con los procesos de orientación, asistencia técnica, conformación y fortalecimiento de unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Para esta línea el Gobierno Nacional, a través del CONPES 3726 de 2012, planteó el producto de: "Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento".

Para este producto la meta a 2021 es la atención de 344.125 víctimas de desplazamiento forzado, estableciendo como línea base 55.272 víctimas atendidas al discriminar anualmente esta meta tenemos que en el cuatrienio se atenderán 121.264. Ahora bien, al analizar el avance de este indicador, se evidencia un cumplimiento del 194%, donde nuevamente se nota un sobrecumplimiento en las metas programadas inicialmente<sup>215</sup>. Lo

<sup>214</sup> Ello significa que las víctimas compiten entre sí por el 20% de los cupos disponibles asegurando como mínimo este número de cupos para las víctimas del conflicto armado que lo demanden.

<sup>215</sup> Para el cálculo del indicador se realiza la sumatoria del número de víctimas atendidas por i) Los programas: Familias en su Tierra - FEST, Ruta de Ingresos y empresarismo - RIE, Capitalización Microempresarial - CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de activos improductivos - RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Iraca del DPS; ii) Los programas: Alianzas productivas, Mujer rural y Joven rural del Ministerio de Agricultura; iii) El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras; iv) Los programas: Fortalecimiento a la Política de Generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes - Convocatoria APD, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes - Convocatoria Afros, Programa de Microfranquicias, Programa de Desarrollo de Proveedores, Ruedas sociales de negocios, Programa de

El SNARIV afronta el reto de desarrollar programas de restitución de capacidades con víctimas que no han satisfecho un mínimo de subsistencia básico. Por ello, la asequibilidad se analizó a partir de la disponibilidad de los recursos que se destinan para dar cumplimiento a este componente de la política pública.

Al respecto, se evidenció que durante el cuatrienio esta asignación no ha sido representativa, pues el promedio histórico asignado corresponde a 1.9% de los recursos frente al total de la política de víctimas.

Tabla 63 Participación de los recursos asignados al componente de generación de ingresos y empleo. Miles de millones de pesos constantes de 2018

| Vigencia | Presupuesto asignado | Participación sobre el total de la política |
|----------|----------------------|---|
| 2014     | 165,74               | 1,8%  |
| 2015     | 195,39               | 1,6%  |
| 2016     | 269,44               | 2,2%  |
| 2017     | 243,98               | 1,8%  |
| 2018     | 266,84               | 1,9%  |

Fuente: SPI. Marzo 2018. Elaboración Propia.

De otro lado, la disponibilidad de la oferta en cuanto a las metas físicas ofertadas se encontró que el DPS, para el cuatrienio, proyectó 158.737 cupos en sus 13 programas de generación de ingresos que aportan al indicador CONPES, cuando solo en el 2017 se ofertaron 142.652 cupos para la población vulnerable general.

Sobre esto, hay que precisar que, de conformidad con la respuesta del DPS sobre el cumplimiento de la meta: "Porcentaje de hogares víctimas que acceden a nueva oferta del sector inclusión social y reconciliación en materia de generación de ingresos y son víctimas de desplazamiento forzado" se tiene que 412.581 hogares han accedido a la oferta del sector, siendo los años de 2014 y 2015 los de mayor cobertura con 163.897 y 147.251 respectivamente.

Tabla 64 Hogares que accedieron a la oferta de generación de ingresos del sector de inclusión social y reconciliación

| Año                     | Meta           | No. de hogares          |
|-------------------------|----------------|-------------------------|
| 2014                    | 167.363        | 163.897                 |
| 2015                    | 146.315        | 147.251                 |
| 2016                    | 77.591         | 78.478                  |
| 2017                    | 35.232         | 22.955                  |
| 2018                    | 65.624         | En proceso de atención. |
| <b>Total cuatrienio</b> | <b>488.659</b> | <b>412.581</b>          |

Fuente: DPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Como se puede evidenciar en la tabla 64 el número de hogares que participan en la oferta del sector de inclusión social se ha reducido significativamente en el cuatrienio, al punto

|   |   |
|---|---|
| <p>que en el año 2017 la meta planteada correspondía al 21% de los atendidos en el año 2014. Si esto se relaciona con la meta planteada en el PND, se obtiene que entre la oferta del sector de Inclusión Social y Reconciliación y Trabajo<sup>216</sup> se proyectó atender a través de programas de generación de ingresos y empleo solo al 19.4% de la población sujeta de atención en materia de generación de ingresos.<sup>217</sup></p> <p>Aunado a lo anterior, en el cuatrienio se han colocado laboralmente a través del programa de administración e intermediación de empleo del SENA a 112.179 víctimas, que sumadas a las 14.828 colocadas por el DPS, a través de los programas de empleo temporal y empleabilidad, solo se ha atendido al 1.89% de la población objeto de atención lo que corresponde al 4.17% de la población que fue formada en la línea de intervención para el trabajo. Se evidencia nuevamente la duplicidad de la actuación estatal.</p> <p><b>Accesibilidad</b></p> <p>Tomando como referencia las acciones preferenciales para la garantía de la población víctima a la oferta de generación de ingresos, se evidencian condiciones generales para el ingreso de la población.</p> <p>Particularmente en el SENA, al verificar el número de aprendices que han sido formado para el desarrollo de una actividad productiva, se evidenció que desde el 2011 se han formado a 4.621.375 víctimas del conflicto armado, de estos el 20% han sido atendidos por la modalidad de acceso preferente, relación que corresponde a 924.275 beneficiarios; lo que significa que 3.697.100 han accedido a la oferta de formación del SENA en las mismas condiciones de la población en general<sup>218</sup>.</p> <p>En consecuencia, se evidencia que no existe un esquema de formación para el trabajo flexible que atiendan las necesidades y las especiales circunstancias de la población víctima del conflicto armado que cuente con la cobertura necesaria para atender el universo de víctimas.</p> <p>El Ministerio del Trabajo a través de su oferta específica solo atendió efectivamente al 10.3% de la población objeto de atención, el SENA solo ha atendido al 13% del universo de víctimas de manera preferente en los términos aquí descritos y el sector de la inclusión social solo impacta al 7.3% de la población víctima del conflicto armado en situación de desplazamiento forzado.</p> <p><small><sup>216</sup> La meta en este indicador para el Ministerio de Trabajo es de 18.500 víctimas.<br/><sup>217</sup> Se relaciona las metas de atención contenidas en el PND y las víctimas que no cumplen el derecho a la generación de ingresos, según los resultados de la medición de vulnerabilidad, remitidos por la UARIV, con corte diciembre de 2017.<br/><sup>218</sup> Hay que precisar que este número obedece al número de formaciones entregadas por el SENA a la población víctima, y no corresponde al total único de beneficiarios, toda vez que una persona pudo recibir varias formaciones. Situación similar ocurre con las víctimas que inician programas de la oferta profesional del SENA los cuales se ejecutan en vigencias fiscales continuas, ello significa que se contabiliza en las dos vigencias fiscales correspondiente de manera independiente.</small></p> | <p>Sumado a lo anterior, se evidenció que el 9.03% de la población sujeto de atención y asistencia fue atendida a través de la línea de emprendimiento y fortalecimiento de un proyecto productivo.</p> <p><b>Adaptabilidad</b></p> <p>La oferta en materia de generación de ingresos para las víctimas, se ha realizado especial énfasis en programas de formación para el trabajo, los cuales han sido impulsados por el SENA y el Ministerio del Trabajo. La actividad y la oferta del SENA en esta materia resulta ser fundamental, ya que cuenta con las capacidades para formar y capacitar a la población víctima que no puede acceder a la educación superior.</p> <p>Ahora bien, los esfuerzos de formación se quedan cortos al momento de potenciar el enganche laboral o a la hora de poner en marcha un proyecto productivo o emprendimiento. Solo el 4% de la población que es formada, es colocada laboralmente por el servicio público de empleo, de ahí la necesidad que la oferta formativa atienda las caracterizaciones socio económicas de los territorios y estén dirigidas a potenciar las capacidades de los hogares víctimas.</p> <p>La Encuesta Indicativa a Población Víctima de la Defensoría del Pueblo y la OIM, caracteriza de manera clara las especiales circunstancias que dificultan el acceso de la población víctima a la oferta de generación de ingresos, al identificar que el 9,7% de las víctimas no sabe leer ni escribir, de estos el 3,1% son jóvenes y el 54,3% están entre 29 y 59 años. Asimismo, el 40,8% de los encuestados tienen como máximo nivel de formación la primaria, de ellos el 6,5% son jóvenes y el 65,8% son adultos entre 29 y 59 años. Esta situación es preocupante toda vez que las empresas de varios sectores productivos exigen para la contratación del personal que los trabajadores como mínimo sean bachilleres.<sup>219</sup></p> <p>Lo anterior, cobra importancia en la medida que a la fecha no existe una oferta específica que permita nivelar desde el punto de vista de la escolaridad a la población víctima del conflicto armado con la población en general, por lo que a esta política pública debe vincularse al Ministerio de Educación quien es el llamado a diseñar y poner en marcha una estrategia que atienda las necesidades de alfabetización y escolarización de la población en extra edad.</p> <p>Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional, desde el 2009 y reiterando en el 2016, le ordenó a la UARIV, al DPS, al DNP, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, que formulen una estrategia que permita superar la falta de impacto directo de los programas de generación de empleo y de ingresos en la estabilización socioeconómica. La Corte Constitucional, ha reconocido que la obligación estatal en este tema es de medio y no de resultado. Al respecto, la sala fijó los criterios constitucionales para determinar cuándo las autoridades</p> <p><small><sup>219</sup> Ibidem P. 62</small></p> |
| <p>cumplen con la obligación de medio en estos casos, y cuando se puede dar por declarado el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucionales en este componente de la política.</p> <p>Por su parte, el Gobierno Nacional se comprometió con la reformulación de esta política pública desde la promulgación del PND<sup>220</sup> y a la fecha, aunque se presentan avances conceptuales, no se establece un panorama cierto o una ruta concreta para actualizar el CONPES 3616 de 2009 o expedir un instrumento alternativo que oriente la política pública. El DPS señala que actualizará la política a partir de la expedición de un documento del Consejo de Política Económica y Social.</p> <p>Al respecto, la CSMLV reitera la necesidad del rediseño y ajuste de una política de generación de ingresos y empleo que contribuya al auto sostenimiento de las víctimas del conflicto armado. Transcurridos seis años de promulgación de la Ley de Víctimas, aún esta política no está implementada, y la definición de la misma es fundamental para reducir la dependencia de la atención humanitaria y lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas que se encuentran en vulnerabilidad.</p> <p>De otro lado, la CSMLV ha insistido en que la caracterización es uno de los puntos de partida para desarrollar programas acordes con las características de la población y las condiciones del entorno. Frente a este requerimiento, el Gobierno Nacional ha informado que centrará sus esfuerzos a partir de los indicadores que arroje el SISBEN IV<sup>221</sup>, pero no presenta las estrategias sobre las cuales dichos indicadores guiarán el ajuste o adecuación de la oferta programática en función de las características de la población y de las características productivas del territorio.</p> <p><b>5.2.5.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las metas en materia de generación de ingresos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 no son concordantes con las establecidas en el CONPES 3726 de 2012, las cuales fueron actualizadas en el 2015. Además, las programaciones de las metas no aportan de manera significativa al objetivo específico de la Ley 1448 de 2011, en relación con el autosostenimiento de las víctimas que perdieron su capacidad productiva a causa del conflicto armado.</li> <li>Los niveles de cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo aún son insuficientes, ya que las metas de atención solo impactan al 19% de la población que requieren atención en esta medida, según las mediciones que ha desarrollado el mismo Gobierno.</li> </ul> <p><small><sup>220</sup> Ley 1753 de 2015, Artículo 260.<br/><sup>221</sup> El cual tiene como objetivo general "Actualizar el instrumento de focalización individual Sisbén con un enfoque de inclusión social y productiva, con información dinámica y de calidad que se articule con otros registros administrativos"</small></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>No existe una oferta que permita a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad que exige los programas ofertados en esta política.</li> <li>La oferta en materia de generación de ingresos para las víctimas, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo, los cuales han sido impulsados por el SENA y el Ministerio del Trabajo y solo se ha logrado colocar al 4.17% de la población que fue formada en la línea de intervención para el trabajo. En la línea de emprendimiento y fortalecimiento productivo solo ha impactado al 3.5% de esta población.</li> <li>El Gobierno se comprometió con la reformulación de la política de inclusión social y productiva desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, a través de la Ley 1753 de 2015, sin embargo, a cierre del gobierno no se evidencian avances significativos, que permita superar las fallas ya identificadas por esta Comisión y las órdenes dadas por la Corte Constitucional en sus diversos autos de seguimiento.</li> </ul> <p><b>5.2.5.4 Recomendaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, formular metas en materia de generación de ingresos que sean concordantes con la demanda de atención identificada a partir de los sistemas de medición del mismo Gobierno.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, al Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura, establecer una participación mínima de atención a población víctimas en cada uno de sus programas, incluso aquellos que operan a través de convocatoria.</li> <li>Al Ministerio de Educación, que en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, formular una estrategia que permita nivelar a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad demandados por los programas de esta política.</li> <li>Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar la política de generación de ingresos y empleabilidad, donde de manera clara se plantee la ruta de atención en el ámbito urbano y rural, y se generen las estrategias para superar las fallas evidenciadas en el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional.</li> </ul>  |

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es imperativo que en el ajuste de la política de inclusión social y productiva se tenga en cuenta el enfoque reparador y transformador de la ley, a efectos que se atiendan las vulnerabilidades de la población víctima y se establezcan sinergias y complementos con las demás políticas sociales, sin perder la especial protección constitucional en la que ellas se encuentran.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecer una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la cual se clarifiquen las competencias de las entidades en materia de fortalecimiento, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Asimismo, establecer mecanismos eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nación- nación y nación- territorio, de manera que se logren acciones contundentes frente al resultado esperado de la política.

**5.2.6 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La indemnización administrativa es una medida de reparación propia de contextos de justicia transicional, en los que se pretende asignar una compensación económica a un gran número de personas, atendiendo a criterios de equidad. Esta medida se encuentra en el centro de la política pública de reparación, porque la Ley 1448 de 2011 la concibió como el reconocimiento que hace el Estado al daño sufrido y como el mecanismo que impulsa la transformación de las condiciones de vulnerabilidad del núcleo familiar<sup>222</sup>.

El Gobierno Nacional en el PND fijó como meta intermedia que: 920.000 "víctimas avancen en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio" y como producto para alcanzar la meta intermedia: indemnizar a 470.000 víctimas.

En este capítulo, se analizarán las condiciones de acceso a la medida de indemnización administrativa y, para ello, se examinará el comportamiento de los criterios de priorización; los niveles de cobertura por hecho victimizante y el nivel de avance en cada uno de los departamentos.

**5.2.6.1 Análisis Cuantitativo**

Los resultados que se presentan a continuación provienen de la información suministrada por la UARIV a la CSMLV, con corte a 31 de marzo de 2018.

Producto: Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio

<sup>222</sup> De conformidad con el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, el Estado Colombiano debe diseñar una línea de intervención que garantice que la indemnización administrativa contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar

Tabla 65 No. de víctimas indemnizadas por año

| Año                     | Meta anual     | Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio |
|-------------------------|----------------|---|
| 2014                    |                | 460.826 línea base                          |
| 2015                    | 100.230        | 105.000                                     |
| 2016                    | 100.230        | 87.876                                      |
| 2017                    | 100.230        | 115.265                                     |
| 2018                    | 169.310        | 3.338                                       |
| <b>Total cuatrienio</b> | <b>470.000</b> | <b>311.479**</b>                            |

Fuente: UARIV. \*víctimas indemnizadas marzo de 2018. Elaboración propia. \*\*víctimas indemnizadas durante el cuatrienio.

El PND contempla que para el cuatrienio esta meta es de 470.000 víctimas indemnizadas, indicando que la línea base es de 460.826. Sin embargo, en la respuesta de la UARIV al requerimiento de información, encontramos que la línea base reportada es de 482.399<sup>223</sup> víctimas indemnizadas a 2014, y que la meta del cuatrienio es de 952.399. Ahora bien, en el PND se indica que la meta es de 470.000 indemnizaciones por lo que se podría afirmar que la meta del Gobierno Nacional, una vez descontada la línea base, sería de 9.174 indemnizaciones. No obstante, luego de analizar la respuesta de la UARIV y de ver los distintos instrumentos de seguimiento al indicador, se evidencia que la meta plasmada en el PND es de nuevas indemnizaciones y no es una meta acumulada.

Tabla 66 Porcentaje de avance en la meta intermedia.

| Año   | Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio | Porcentaje de avance respecto de la meta anual | Porcentaje de Avance respecto de la meta de la meta acumulada |
|-------|---|--|---|
| 2015  | 105.000                                     | 104 %  | 60,79 %   |
| 2016  | 87.876                                      | 87 %   | 70,23 %   |
| 2017  | 115.265                                     | 115 %  | 82,61 %   |
| 2018* | 3.338                                       | 1,97%  | 82,97 %   |

\*Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Así, el cumplimiento de este producto es del 82.97%.<sup>224</sup> No obstante, al analizar la capacidad que tiene el Gobierno de proveer a las víctimas del conflicto armado de la medida de indemnización, a 31 de marzo de 2018, se evidenció que ha incrementado levemente su capacidad ya que el indicador refleja un aumento de 0.66<sup>225</sup>.

<sup>223</sup> En la plataforma de seguimiento de Sinergia se utiliza la línea base del plan de desarrollo.  
<sup>224</sup> En la plataforma de Sinergia del DNP se reporta un avance del 70.18% para este indicador.  
<sup>225</sup> Capacidad: avance cuatrienio % =  $\frac{UD - LB}{MC - LB} = \frac{793878 - 482.399}{952.399 - 482.399} = \frac{311.479}{470.000} = 0.66$

Según lo anterior, esta capacidad adicional no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, teniendo en cuenta que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882<sup>226</sup>, como se detallará más adelante, al momento de evaluar el avance territorial de la medida.

**5.2.6.2 Análisis Cualitativo**

Esta sección tiene como propósito valorar algunos aspectos cualitativos de la meta del producto analizado, desde la perspectiva de su materialización respecto del universo de víctimas que tienen derecho a recibirla.

**Asequibilidad**

Al valorar los recursos que tiene la UARIV para el pago de la indemnización administrativa, encontramos que cuenta con herramientas tecnológicas que le permite consultar las bases de datos de las entidades del SNARIV, para determinar potenciales destinatarios que se encuentren en las situaciones priorizadas señaladas por la ley. De conformidad con el informe de auditoría de la CGR se determinó que es necesario mejorar los sistemas de información de la UARIV, para lograr mayores controles y reducir los riesgos de otorgar la medida a quien no corresponda. Por lo anterior, se requiere un esfuerzo para evidenciar los requerimientos de recursos que permitan el otorgamiento de la medida en condiciones equitativas.

El Gobierno Nacional planteó que la distribución del presupuesto destinado para el pago de esta medida debe ser proporcional al número de víctimas de cada uno de los hechos. Es por ello, que para el año 2018 determinó otorgar una participación presupuestal del 66.5% a las víctimas de desplazamiento forzado, lo que podría generar un desequilibrio entre los distintos hechos victimizantes.

Es importante señalar que, desde el año 2009 hasta el 31 de diciembre de 2017, se han reconocido 791.801 indemnizaciones por valor de \$5.002.007 mm, que sería el presupuesto total destinado para el pago de esta medida desde el inicio de su implementación, el cual incluye 9.617 indemnizaciones, por valor de \$177.419 mm. Esto corresponde al cumplimiento de órdenes judiciales emanadas de los procesos de Justicia y Paz. De igual manera, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas,<sup>227</sup> equivalentes a \$4.824.587 mm. De estas, 32.749 se han pagado en atención a turnos asignados por una orden emitida en el marco de una acción constitucional (fallo de tutela).

Se advierte que estas cifras se quedan cortas si se considera el universo total de víctimas que son sujeto de reparación integral, ello es 6.972.882. Esto significa que, luego de 10

<sup>227</sup> Una víctima puede tener derecho a más de una indemnización, en atención al número plural de hechos victimizantes que pudo haber sufrido.

años de haber iniciado la implementación de la medida y faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo máximo de su implementación, solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables<sup>228</sup>.

**Accesibilidad.**

La aplicación de los criterios de priorización, contenidos en el Decreto 1084 de 2015 y en la Resolución 090 del mismo año, exigen acreditar los supuestos de hecho señalados en tal regulación, para determinar el acceso a la medida de indemnización. Por ello se utilizará como parámetro de seguimiento la información contenida en los registros para determinar el peso del criterio de priorización en el procedimiento de asignación de la medida. |

Es pertinente recordar que la Resolución 090 de 2015, estableció 12 criterios de priorización para las víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, a saber:

- Víctimas que habían solicitado indemnización en los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008);
- Víctimas que sean diagnosticadas con enfermedades catastróficas, ruinosas o de alto costo.
- Víctimas que tengan una discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial o múltiple.
- Víctimas incluidas en el RUV por lesiones con discapacidad o incapacidad permanente sufridas por ocasión de hechos causados por accidente de MAP, MUSE y AEI.
- Víctimas cuya jefatura del hogar sea asumida por una mujer madre de familia y tenga a su cargo una o más personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosas o de alto costo;
- Víctimas de violencia sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes, nacidos como consecuencia de una violación sexual;
- Víctimas mayores de setenta (70) años;
- Niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita;
- Víctimas individuales que hagan parte de un sujeto colectivo que esté incluido en el RUV, que se encuentre adelantando la ruta del Programa de Reparación Colectiva y que cuente con un PIRC formulado con acompañamiento de la UARIV;
- Víctimas que se encuentren auto-reconocidos en el RUV con orientación o identidad sexual no hegemónica (LGBTI);

<sup>228</sup> Lo anterior teniendo en cuenta el total de los sujetos indemnizables en el territorio reportados por la UARIV en la respuesta dada a la CSML el cual se discrimina en la tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento.

- 11. Víctimas que se encuentren fuera del territorio nacional y que cuenten con una cuenta bancaria en el país donde estén domiciliadas o residenciadas, o una cuenta a su nombre en Colombia<sup>229</sup>.
- 12. Familiares de víctimas de desaparición forzada y de homicidio que participen en procesos de entregas de cuerpos, o restos óseos.

De igual manera, en el Decreto 1377 de 2014, incluido en el Decreto Único Sectorial 1084 de 2015, indica que se priorizará la entrega de la indemnización a los hogares víctimas de desplazamiento que acrediten estas características:

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la UARIV formulará, con participación de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI-.
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

En primer lugar, se procedió a determinar el número de víctimas de desplazamiento forzado sobre el total de indemnizaciones pagadas durante el cuatrienio encontrando que; de las 759.341 víctimas indemnizadas, 377.398 se encuentran incluidas en el RUV por desplazamiento forzado; lo que significa que el 49% del total de indemnizaciones pagadas corresponde a este hecho, situación que es concordante con el número de víctimas inscritas en el RUV, ya que el 79.7% corresponden a desplazamiento forzado.

No obstante, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, lo que representa un estimado de 6.207.189 de desplazados, tal como se detalla a continuación:

<sup>229</sup> Este criterio también se aplica para las víctimas de desplazamiento forzado.

Tabla 67 Víctimas pendientes por indemnizar en relación con el universo RUV<sup>230</sup>

| Hecho victimizante                                 | Número de víctimas Sujetas pendientes de indemnizar | % Avance de la indemnización en relación con el universo pendiente de indemnizar |
|--|---|--|
| Delitos contra la libertad e integridad sexual     | 20.280  | 27%  |
| Desaparición forzada                               | 26.574  | 64%  |
| <b>Desplazamiento forzado</b>                      | <b>6.207.189</b>                                    | <b>5%</b>  |
| Homicidio  | 163.587   | 62%  |
| Lesiones que produzcan o no incapacidad permanente | 96274   | 2%   |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes          | 6.317   | 20%  |
| Secuestro  | 22.900  | 25%  |
| Tortura o tratos inhumanos y degradantes           | 7.242   | 3%   |

Fuente UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el primero de los criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015, se procedió a verificar el peso de los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 en el comportamiento global de la medida de indemnización administrativa y, en específico, sobre las víctimas indemnizadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. Sobre este particular, se evidenció que desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el 38.7%<sup>231</sup> del total de las indemnizaciones pagadas fueron reconocidas por mandato de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008, y que el 76% de las indemnizaciones fueron pagadas a otros hechos victimizantes en atención al primer criterio de priorización contenido en el Resolución 090 de 2015, como se muestra a continuación:

<sup>230</sup> Para estimar este universo pendiente de indemnización, se tomó como base de referencia los datos aportados por la UARIV, a partir de la depuración del RUV.  
<sup>231</sup> Se reconocieron 34 indemnizaciones a víctimas de desplazamiento forzado de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1290 de 2008.

Tabla 68 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011.

| Marco normativo      | Año  | Nº. de Indemnizaciones Administrativas |
|----------------------|------|--|
| Ley 418 de 1997      | 2011 | 199                                    |
|                      | 2012 | 5.822                                  |
|                      | 2013 | 1147                                   |
|                      | 2014 | 91                                     |
|                      | 2015 | 157                                    |
|                      | 2016 | 3                                      |
|                      | 2017 | 60                                     |
|                      | 2018 | 5                                      |
| Decreto 1290 de 2008 | 2011 | 75.006                                 |
|                      | 2012 | 151.193                                |
|                      | 2013 | 83.072                                 |
|                      | 2014 | 25.120                                 |
|                      | 2015 | 8.559                                  |
|                      | 2016 | 8.220                                  |
|                      | 2017 | 2.256                                  |
|                      | 2018 | 214                                    |
| <b>TOTAL</b>         |      | <b>361.124</b>                         |

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

En tercer lugar, el análisis se centra en el estudio de los 11 criterios de priorización restantes de la Resolución 090 de 2015. Para ello, se le solicitó a la UARIV que cruzara la información que reposa en el aplicativo INDEMNIZA, con la caracterización que posee la Red Nacional de Información - RNI-, ejercicio que se pudo adelantar respecto de 754.847 de las víctimas indemnizadas. En efecto, esta cifra es menor que la del total de víctimas indemnizadas por vía administrativa, debido a que, aproximadamente 5.000 víctimas se encuentran en depuración pues corresponden a pagos efectuados en el marco de la Ley 418 de 1997, que, por antigüedad, no se han incorporado en su totalidad al histórico del aplicativo INDEMNIZA.

Como resultado de este ejercicio, se estableció que las víctimas indemnizadas según los criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015 son:

Tabla 69 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011

| Criterio de priorización   | No. de víctimas según registros administrativos INDEMNIZA vs. RUV |
|--|---|
| Víctimas de discapacidad física, sensorial mental o múltiple   | 28.544  |
| Víctimas que poseen enfermedad catastrófica, ruinosas o de alto costo  | 9.672   |
| Víctimas de lesiones personales y que declararon específicamente ser víctimas de MAP, MUSE y AEI.                                      | 235   |
| Víctimas mujeres jefes de hogar que tienen a su cargo personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosas o de alto costo. | 150.475   |
| Víctimas que tienen 70 años o más <sup>232</sup>   | 48.071  |
| Víctimas de reclutamiento forzado y utilización ilícita;   | 3.191   |
| Víctimas pertenencia a un sujeto de reparación colectiva   | 2.900   |
| Víctimas que se auto reconocen como LGTBI  | 156   |
| Víctimas residentes en el extranjero   | 309   |
| Víctimas que han participado en acciones para la entrega de cuerpos o restos óseos   | 242   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>243.795</b>  |

Fuente: UARIV. Elaboración propia.

Lo anterior significa que 243.795 de las indemnizaciones pagadas a víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado corresponden a un criterio de priorización diferente al de haber solicitado la indemnización en vigencia de los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008). Lo anterior no resulta consistente toda vez que la UARIV reportó que 404.786 víctimas fueron indemnizadas por hechos distintos al desplazamiento forzado, pero la sumatoria de todos los criterios de priorización nos arroja que se han indemnizado a 604.919. Lo anterior se explica porque una víctima puede cumplir con más de un criterio de priorización.

Por otra parte, de las 377.398 indemnizaciones pagadas a víctimas del delito de desplazamiento forzado, 161.669 no presentan carencias y se encuentran en proceso de retorno y/o reubicación; 33.379 se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y 8.319 superaron su condición de vulnerabilidad y le solicitaron a la UARIV activar la ruta de retorno y reubicación, pero esta no pudo continuar por condiciones de seguridad. Lo que significa en la práctica, que solo el 53.8% de las indemnizaciones pagadas a víctimas de desplazamiento forzado se otorgaron de conformidad con los criterios del Decreto 1084 de 2015.

<sup>232</sup> La UARIV precisa "que del total de datos de víctimas indemnizadas 13.000 registros no tenían información de la edad, y otros 263.516 registran indicaban como año de nacimiento 1900, de manera que no se incluyeron por no tener certeza de la edad de la víctima."



Finalmente, se analizará el alcance del criterio territorial ya que la UARIV informa que, una vez aprobadas las partidas de recursos para la asignación de la medida de reparación económica, se realiza un ejercicio de territorialización. El mismo busca que se dé una participación equitativa, en términos geográficos de manera que las víctimas ubicadas en todo el territorio nacional, puedan acceder a la indemnización administrativa.

Tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento

| Departamento       | Personas indemnizables | Número de indemnizaciones pagadas* | % víctimas indemnizadas en el departamento | % de participación sobre el total de indemnizaciones |
|--------------------|------------------------|------------------------------------|--|--|
| AMAZONAS           | 1.916                  | 313                                | 16,34                                      | 0,04   |
| ANTIOQUIA          | 1.347.679              | 203.331                            | 15,13                                      | 25,97  |
| ARAUCA             | 113.040                | 8.408                              | 7,49                                       | 1,08   |
| ATLÁNTICO          | 18.241                 | 12.785                             | 70,29                                      | 1,63   |
| BOGOTÁ D.C.        | 12.446                 | 31.546                             | 254,78                                     | 4,04   |
| BOLÍVAR            | 562.227                | 18.176                             | 3,26                                       | 2,34   |
| BOYACÁ             | 31.839                 | 3.329                              | 10,49                                      | 0,43   |
| CALDAS             | 114.755                | 10.259                             | 8,95                                       | 1,31   |
| CAQUETÁ            | 293.459                | 20.386                             | 6,97                                       | 2,61   |
| CASANARE           | 52.448                 | 9.090                              | 17,35                                      | 1,16   |
| CAUCA              | 326.129                | 26.467                             | 8,12                                       | 3,37   |
| CESAR              | 372.217                | 28.730                             | 7,76                                       | 3,68   |
| CHOCÓ              | 346.678                | 9.499                              | 2,76                                       | 1,22   |
| CÓRDOBA            | 324.322                | 24.634                             | 7,64                                       | 3,15   |
| CUNDINAMARCA       | 107.579                | 8.046                              | 7,5  | 1,03   |
| GUAINÍA            | 6.543                  | 250                                | 3,87                                       | 0,03   |
| GUAJIRA            | 132.201                | 7.753                              | 5,88                                       | 0,99   |
| GUAVIARE           | 75.348                 | 5.579                              | 7,41                                       | 0,71   |
| HUILA              | 129.671                | 15.566                             | 12,06                                      | 1,99   |
| MAGDALENA          | 426.905                | 17.755                             | 4,17                                       | 2,27   |
| META               | 210.322                | 28.889                             | 13,76                                      | 3,68   |
| NARIÑO             | 365.465                | 27.690                             | 7,58                                       | 3,53   |
| NORTE DE SANTANDER | 238.547                | 18.015                             | 7,57                                       | 2,3  |
| PUTUMAYO           | 217.954                | 23.641                             | 10,88                                      | 3,02   |
| QUINDÍO            | 14.541                 | 3.793                              | 26,13                                      | 0,48   |
| RISARALDA          | 51.213                 | 13.324                             | 26,07                                      | 1,7  |
| SAN ANDRÉS         | 85                     | 16                                 | 18,82                                      | 0  |

| Departamento             | Personas indemnizables | Número de indemnizaciones pagadas* | % víctimas indemnizadas en el departamento | % de participación sobre el total de indemnizaciones |
|--------------------------|------------------------|------------------------------------|--|--|
| SANTANDER                | 156.614                | 31.464                             | 20,13                                      | 4,01   |
| SUCRE                    | 254.447                | 14.751                             | 5,8  | 1,88   |
| TOLIMA                   | 282.109                | 12.771                             | 4,55                                       | 1,63   |
| VALLE                    | 356.149                | 35.920                             | 10,11                                      | 4,58   |
| VAUPÉS                   | 9.240                  | 124                                | 1,42                                       | 0,02   |
| VICHADA                  | 20.553                 | 169                                | 0,82                                       | 0,02   |
| ENCARGO / CONSIGNACIONES |                        | 109.715                            |  | 14,12  |
| <b>Total</b>             |                        | <b>782.184</b>                     |  | <b>100,00</b>  |

Fuente: UARIV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

Lo anterior evidencia que 67.2% de las indemnizaciones se entregaron en los departamentos que agrupan el 34% de las víctimas del conflicto armado del país, pero este criterio no necesariamente tiene en cuenta el índice de presión de la población víctima<sup>233</sup>. Lo anterior, en el entendido que departamentos como Magdalena, Norte de Santander, Putumayo y Chocó tienen índices altos de intensidad<sup>234</sup> y presión, pero no aparecen dentro de los primeros 10 entes territoriales priorizados.

Adaptabilidad

El comportamiento de la medida está atado a la disponibilidad presupuestal que quizás es el tema más complejo para la materialización de la misma. Esto, entendiendo que se trata de una medida que se traduce en una asignación monetaria. Esta situación se agrava debido al aumento constante en el número de víctimas que ingresan al RUV, y la capacidad operativa actual de la UARIV, la cual no permite establecer con claridad los tiempos en que se prevén asignar y llevar a cabo el agendamiento de todas las citas para la documentación de los casos y el tiempo que se llevará en el análisis de los mismos.

Así las cosas, sumado al problema presupuestal, existe un problema estructural en la manera en que son priorizadas las solicitudes de indemnización. Por ejemplo, se ha indemnizado solo al 14,6% de las víctimas incluidas en RUV que son mayores de 70 años y este procedimiento no permite focalizar a las personas más vulnerables entre los vulnerables, ya que se prioriza dando mayor peso al criterio del tiempo. Lo anterior, considerando que el 38.7% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado se han priorizado teniendo en cuenta los marcos

<sup>233</sup>Índice de Presión: se define como la presión que ejercen las víctimas del conflicto armado sobre la población del municipio (departamento receptor por cada mil habitantes, lo que determina el impacto del conflicto sobre las entidades territoriales que alojan población víctima.  
<sup>234</sup>El índice de intensidad muestra el número de individuos victimizados en un municipio/ departamento con ocasión al conflicto armado por cada mil habitantes en cada vigencia, teniendo en cuenta las proyecciones de población del DANE de acuerdo con el censo de 2005.

normativos anteriores y que, solo 6% de las mismas, se pagaron atendiendo el criterio de edad.

Todavía no existe un mecanismo o instrumento de priorización que permita definir cuál es la temporalidad de la lista de espera para el pago de indemnizaciones, lo que resulta problemático sobre todo en los casos en que las víctimas son adultos mayores o que padecen enfermedades catastróficas.

Ahora bien, mediante la Resolución 01958 de 2018, la UARIV reglamentó el procedimiento para la entrega de la indemnización administrativa. Este desarrollo normativo se sustenta en la premisa según la cual los criterios de priorización no operan de manera adecuada debido a las dificultades en el proceso de documentación por parte de las víctimas y la verificación de los registros administrativos para la viabilización del pago.

De acuerdo con esta resolución, se abandona el sistema de oferta en donde la UARIV focaliza, con base en sus sistemas de información, y se implementa uno de demanda en donde las víctimas solicitan el pago de la indemnización administrativa. Sobre este particular, hay que recordar que este esquema ya se ha utilizado en el pasado y a la fecha aún existen rezagos, hecho que resulta constatable al revisar la evolución de los pagos de las indemnizaciones administrativas solicitadas en el marco del Decreto 1290 de 2008, el cual se basaba en un modelo de demanda y cuyas indemnizaciones aún se están desembolsando.

Preocupa a la CSMLV la capacidad que pueda tener la UARIV para atender oportunamente la demanda de solicitudes de indemnización, debido a que se está implementando un procedimiento de revaloración que puede presentar los mismos problemas que el procedimiento de valoración inicial para acceder al RUV. Por ello, se requieren de medidas estructurales que garanticen superar las dificultades en los procesos de respuestas que originaron la adopción de un plan de choque y el pronunciamiento de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional<sup>235</sup>.

5.2.6.3 Conclusiones

- Las metas formuladas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, son consistentes con la realidad presupuestal que soporta la implementación de la Ley 1448 de 2011. No obstante no se compadece con la realidad, ya que una vez finalizado el cuatrienio la medida presentará un avance del 11.2% frente al universo de víctimas del conflicto armado que tienen derecho a esta medida. Lo que significa que al ritmo de implementación de la medida se requieren de 57 años para pagar la totalidad de las indemnizaciones.

<sup>235</sup> Corte Constitucional Auto 206 del 2017.

- Sobre el total de indemnizaciones pagadas durante el cuatrienio se identificó que de las 759.341 víctimas indemnizadas, el 48% corresponden a víctimas desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, frente al universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado es del 5%, lo que representa un estimado pendiente de 6.207.189 de personas desplazadas.
- Solo el 24% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, atienden criterios de priorización basados en vulnerabilidad.
- El 4.18% de las indemnizaciones pagadas se realizaron en cumplimiento a turnos asignados por una orden emitida en el marco de una acción constitucional (fallo de tutela).
- El 46.2% ello es, 174.031 de las indemnizaciones pagadas a víctimas del delito de desplazamiento forzado, no atendieron ningún criterio de priorización.
- Los procedimientos adoptados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para acceder a la indemnización son limitados, se concentran en establecer un orden de pago que no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Persiste la incongruencia entre los datos (número de giros, número de personas, número de personas y hogares pagados, cortes de información, tipología de hechos victimizantes, entre otros) lo que genera incertidumbre y limitan el ejercicio de seguimiento y control que se desarrolla en la CSMLV.

5.2.6.4 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado sobre las víctimas para indemnizar y la fuente de recursos para su financiamiento, dado que la indemnización es una de las medidas que mayor presión fiscal ejerce en el presupuesto asignado a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, adoptar el documento de política pertinente que permita dar respuesta clara y precisa a la orden emitida por la Corte Constitucional en el Auto 206 del 2017.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, optimizar los sistemas de información, depurar la información relacionada con el comportamiento histórico de esta medida.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer estrategias eficientes para el procedimiento establecido en la Resolución 01958 de 2018, de manera que se optimicen la verificación de información a la capacidad instalada de dicha entidad.

**5.3 MEDIDAS DE SATISFACCIÓN LIBRETA MILITAR**

El acceso al documento de libreta militar constituye un beneficio en dos medidas puntuales dentro de la política de víctimas. De un lado, en el marco del componente de asistencia, la tenencia del documento se constituye en una medida de identificación de la población para clarificar la situación militar de los hombres que cumplen su mayoría de edad y hasta el día en que cumplen 50 años de edad. De otro lado, en la reparación, la libreta militar se constituye en la manera de materializar la exención en la prestación del servicio militar y la exoneración de pagos, como mecanismo para contribuir a las medidas de satisfacción de las víctimas.

La Ley 1448 de 2011 en el artículo 139 precisa las medidas de satisfacción como un deber que tiene el Estado de realizar acciones orientadas a la difusión de la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, buscando restablecer la dignidad de las víctimas. Son acciones que mitigan el dolor y proporcionan bienestar a las personas afectadas por la violencia armada en el país.

Asimismo, el artículo 140 establece como una de las medidas de satisfacción, la exención del servicio militar obligatorio, indicando que "quienes estén obligados quedan exentos de prestarlo, sin perjuicio del deber de adelantar los demás trámites para resolver su situación militar por un lapso de 5 años, a partir de hechos victimizantes o la promulgación de la ley"<sup>236</sup>. De igual manera, se estipula la exoneración de la cuota de compensación militar.

Complementando lo anterior, el artículo 178 del Decreto 4800 de 2011, define la suspensión de la prestación del servicio militar hasta que se defina su condición de víctima. Para lo cual la UARIV adoptará "las medidas necesarias para suministrar la información a las autoridades de reclutamiento, en tiempo real, sobre el estado del proceso de valoración".

<sup>236</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 140, no obstante es necesario tener claro cuál es la edición que usan.

En este mismo sentido, el artículo 179 establece que: "quienes ya estén prestando servicio militar y presenten solicitud de registro ante la UARIV, sólo serán desacuarteladas una vez sean incluidas en el RUV"

Por otro lado, la Corte Constitucional en la sentencia T-414 de 2014, reitera que la exención de la prestación del servicio militar obligatorio, es una medida de satisfacción de que busca restablecer la dignidad de la víctima, pero, sobre todo, evitar que esta retorne al conflicto armado:

(...) se consagraron como medidas de satisfacción tendientes a preservar la dignidad humana de las víctimas, en este caso, la exención en la prestación del servicio militar obligatorio, cuyo fin primordial parte de la idea básica de evitar el retorno al origen del conflicto que causó la interrupción su diario vivir, y permitir a la víctima encontrar nuevos espacios de armonía y convivencia pacífica.<sup>237</sup>

Considerando lo anterior, a continuación se realiza un análisis sobre el acceso que han tenido las víctimas del conflicto armado a esta medida de atención y reparación, para lo cual se tendrán en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas planeadas, la evolución de la normativa en cuanto al reclutamiento y servicio militar obligatorio y la manera como se ha reconocido este derecho en términos de entrega efectiva de libretas militares.

Es necesario señalar que dentro del PND no se establecen metas específicas ni productos asociados que hagan referencia a la medida de exención al servicio militar obligatorio para las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, el CONPES 3726 de 2011 contempla la meta en la medida de identificación: "Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar", meta que es objeto de seguimiento para el presente capítulo.

La información que se encuentra en esta sección fue recolectada a través de respuestas a las solicitudes de informaciones elevadas a la UARIV y al COREC, así como a través de visitas administrativas realizadas a las mencionadas entidades.

**5.3.1 Análisis Cuantitativo**

El COREC informa que para el cuatrienio han accedido a la libreta militar 42.042 hombres víctimas.

<sup>237</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Andrés Mutis Vanegas. Igualmente, la Corte Constitucional en la misma sentencia determina el alcance del reconocimiento de la calidad de víctima beneficiaria de esta medida: "(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno". Es necesario recordar que la exención en la prestación del servicio militar obligatorio, consagrada en el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, es una medida de reparación integral, cuya satisfacción es independiente de la superación de la condición de vulnerabilidad y/o debilidad manifiesta de la víctima, pues a través de ella se busca "la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas".

Tabla 71 Libretas militares solicitadas y entregadas a víctimas del conflicto armado

| Año          | Solicitudes   | Libretas Entregadas |
|--------------|---------------|---------------------|
| 2014         | 0             | 0                   |
| 2015         | 135           | 135                 |
| 2016         | 20.994        | 20.994              |
| 2017         | 20.542        | 20.542              |
| 2018         | 391           | 391                 |
| <b>Total</b> | <b>42.062</b> | <b>42.062</b>       |

Fuente: COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse, según lo reportado por el COREC, la entidad viene cumpliendo la meta proyectada por cuanto se muestra un avance del 100% en relación con las solicitudes recibidas. Este dato concuerda con la información suministrada por la UARIV a propósito de la entrega de libretas militares para los años 2016 y 2017, pero no coincide respecto al número de solicitudes recibidas, pues la UARIV afirma que entre 2016 y 2018 se generaron 801 solicitudes mientras que para el Ministerio de Defensa corresponde a 42.062. Respecto a las metas proyectadas por año, se evidencia que ni la UARIV ni el COREC determinan metas de atención, aspecto relevante, toda vez que para superar el rezago deberían establecerse metas específicas.

Ahora bien, en la información de programación realizada por la UARIV, que correspondió sólo a los años 2016 y 2017 (pues no dio respuesta para 2018), el avance del indicador se detalla a continuación:

Tabla 72 Avance en la entrega efectiva de libretas militares

| Año  | Meta   | Avance | Porcentaje avance % |
|------|--------|--------|---------------------|
| 2016 | 24.000 | 20.994 | 87.4                |
| 2017 | 23.000 | 20.542 | 89.31               |

Fuente: Datos UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, el avance para los años 2016 y 2017 no corresponde al 100%, como reporta el COREC, sino del 87.4% y 89.31%, respectivamente. La UARIV provee la información a partir de registros administrativos y no aclara si esta meta corresponde a su plan de acción interno o a metas contempladas en sus proyectos de inversión.

En concepto de la CSMLV, las cifras deben ser consistentes entre las dos entidades pues se trata de la implementación de la misma medida, al igual que se enmarcan en el mismo protocolo de intercambio de información. En este aspecto, llama la atención la diferencia en la información ya que las dos entidades cuentan con el mismo protocolo de intercambio de información desde el año 2015; el cual permitiría en su implementación superar este tipo de dificultades. Además, las contradicciones en la información exigen a las entidades fortalecer sus procesos de gestión y calidad de la información de manera que no generen incertidumbres y ambigüedades para el control y seguimiento.

En cuanto a capacidad, el PND no presenta metas intermedias para la medida referente a la exención del servicio militar obligatorio para víctimas del conflicto armado y tampoco cuenta con un producto asociado<sup>238</sup>. Por ello no es posible establecer el avance en términos de capacidad de este componente de la política pública.

**5.3.2 Análisis Cualitativo**

**Asequibilidad**

Esta variable se analizó a partir de la disponibilidad de los instrumentos normativos y operativos que ha usado el Gobierno Nacional para brindar el acceso efectivo a la Libreta Militar. Frente a ello, se tomará como principio la interpretación normativa en relación con la aplicación de los beneficios.

Para comprender los avances frente al acceso a esta medida, es importante tener el contexto de otras normas y definiciones que han regulado la situación militar en Colombia y, por lo tanto, la interpretación y aplicabilidad del artículo 140 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Entre las principales definiciones se encuentra exención de servicio militar, remiso<sup>239</sup>, costos de elaboración, cuota de compensación, multas e inscripción.<sup>240</sup>

Dentro de los principales instrumentos normativos que reglamentan el servicio de Reclutamiento se encuentra la Ley 48 de 1993, Ley 1184 de 2008 y Ley 1861 de 2017. Las leyes que establecen los beneficios a las víctimas como un grupo de especial protección constitucional son la Ley 387 de 1997 y la Ley 1450 y 1448 del 2011.<sup>241</sup>

A partir del análisis de la anterior normatividad, llama la atención a la CMSLV que pese a que el Gobierno Nacional ha tenido los instrumentos legales para exonerar a las víctimas de todos los hechos victimizantes de los costos asociados a la libreta militar, la interpretación fue limitada y solo se aplicó a las víctimas de desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 1448 de 2011 estableció la exención al servicio militar obligatorio para todas las víctimas objeto de la ley, pero la oferta se dirigió, desde su estructura e instrumentos, a aquellas personas afectadas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado incluidas en el RUV.

<sup>238</sup> La Dirección Nacional de Reclutamiento del Ejército del Ministerio de Defensa, entidad a cargo de esta medida, no responde, ni a través de oficio ni en visita administrativa, si la entidad tiene definido un producto en términos de planeación para esta medida de reparación.

<sup>239</sup> Los que habiéndose citados a concentración no se presenten en la fecha, hora y lugar indicado por las autoridades de Reclutamiento, son declarados remisos.

<sup>240</sup> Contribución ciudadana especial, pecuniaria e individual que debe pagar al tesoro nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen. Está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de la persona de quien éste dependa económicamente.

<sup>241</sup> Ver Anexo 9 Matriz de evolución normativa – Libreta Militar.

En esta vía, la interpretación normativa que ha dado el Ministerio de Defensa y el COREC, se refiere a la distinción entre la exoneración de la prestación del servicio militar y los costos relacionados a la libreta militar (pago de las cuotas de compensación, costos de elaboración de tarjeta y multas), para las víctimas de desplazamiento forzado y los otros hechos victimizantes, pese que la Ley 1448 en el artículo 140 ya se había referido a todas las víctimas.

Así, hasta antes de la citada Ley 1861 de 2017, se exoneraba de todos los costos relacionados sólo a las víctimas cuyo hecho victimizante fuera desplazamiento forzado en razón de la Ley 1450 de 2011 dejando por fuera los demás. Pero, la misma ley estableció cuatro grupos a los que se exoneran<sup>242</sup>: i) exentos por ley, ii) inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, iii) los inscritos en Red de Pobreza Extrema, y iv) los incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

Dentro del análisis realizado, la CSMLV pudo establecer que, de acuerdo con la normatividad vigente, desde el año 2011, a través de la Ley 1450 y 1448, habría podido aplicarse la presente medida de reparación simbólica para las víctimas de todos los hechos victimizantes.

Pese a lo anterior, la oferta de orientación de la UARIV en los diferentes territorios, entregada ante solicitudes de exoneración de pagos, se realiza mediante una planilla o proforma generalizada, en la cual la entidad insiste en que la gratuidad o exoneración de todo costo de libretas militares es sólo para víctimas de desplazamiento forzado, incluso tras la promulgación de la Ley 1681 de 2017, en la cual se especifica que se trata de todos los hechos victimizantes.

Además, en el análisis desarrollado por la CSMLV se evidenció que, pese a los avances normativos dados a través de la Ley 1861 de 2017, para clarificar la exoneración del costo en la expedición del documento a todos las víctimas enmarcadas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>243</sup>, no se corrigió la exoneración de las multas de inscripción y de remiso, las cuales fueron generadas por causa de los hechos de conflicto, y aún son una barrera de acceso para que las víctimas que incurrieron en multa puedan clarificar efectivamente su situación militar.

Por otro lado, el enfoque de la asequibilidad también se abordó a partir de la implementación del Protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención

<sup>242</sup> Artículo 188: "los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el artículo 60 de la Ley 1184 de 2008 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 60 de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares".

<sup>243</sup> La Ley 1861 de 2017, en el artículo 12 y 20 señalan la exoneración en la prestación del servicio y del pago de la cuota de compensación a las víctimas incluidas en el RUV, es decir deja taxativo la exoneración de todas las víctimas indistintamente de su hecho victimizante.

de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas<sup>244</sup>, como un instrumento que ayuda a la disponibilidad y provisión de los bienes y servicios.

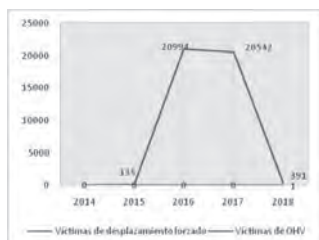
La primera versión del protocolo fue firmada en el 2013. Sin embargo, no contó con implementación suficiente, en parte porque para el año 2014 el Ejército Nacional empezaría con el trámite de definición de la situación militar vía web a través de la herramienta informática "FENIX". Por ello, para finales del año 2015, el Ministerio de Defensa Nacional, con el Comando de Reclutamiento y la UARIV procede a actualizar el procedimiento del protocolo y se emite una segunda versión documento, adicionando una ruta específica de desincorporación.

Dicho documento tuvo como principal propósito determinar los parámetros de intercambio de información, rutas de acceso y demás criterios operativos necesarios para el efectivo funcionamiento de la medida a través de la nueva plataforma informática. Además, determinó la exención de los costos asociados a la libreta, precisando la exoneración para las víctimas de desplazamiento forzado: i) Cuota de compensación, ii) multa de remiso, iii) multa de inscripción y iv) costo de elaboración de la libreta. Además, estableció el desarrollo de las jornadas específicas de definición de libreta militar, así como una ruta específica de desincorporación de los jóvenes víctimas que se encuentran vinculados en las fuerzas.

De lo anterior, se deduce un avance importante en la disponibilidad de la oferta para las víctimas del conflicto armado. No obstante, su implementación no ha sido totalmente efectiva. Como se ilustra en la Gráfica No. 33, la implementación del protocolo de 2013, sólo alcanzó a beneficiar 135 víctimas, con la implementación del protocolo, actualizado en 2015 se identifica un avance de atención de más de 20 mil hombres víctimas para dos vicencias, pero para el 2018, hay una baja significativa en la atención, pues solo en el transcurso del primer trimestre solo han atendido 391 víctimas. A lo anterior se suma la atención de víctimas de otros hechos la cual ha sido nula, pese a que se reconoce la exoneración de la cuota y de las multas de remiso desde el 2015, y la exoneración de los demás costos en el 2017, a partir de la expedición de la Ley 1861 del mismo año.

<sup>244</sup> De acuerdo con el Artículo 180 del Decreto 4800 de 2012, dicho protocolo debe contener i) El procedimiento para que la UARIV suministre a las autoridades de reclutamiento la información en tiempo real sobre el estado del proceso de valoración y ii) El procedimiento para que el Ministerio de Defensa informe a la Unidad Administrativa Especial para sobre la expedición y entrega de la libreta militar.

Gráfica 33 Víctimas hombres que acceden a la libreta militar en el cuatrienio



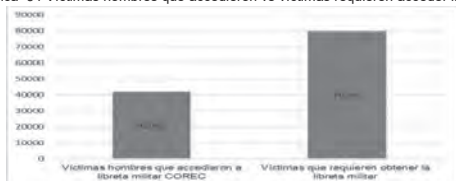
Fuente: UARIV y COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Accesibilidad

En cuanto a la accesibilidad al derecho, las diferentes interpretaciones de la ley por parte de las instituciones se convirtieron en un obstáculo para que las víctimas del conflicto armado accedieran a la medida de satisfacción. Aunque la Dirección Nacional de Reclutamiento ha omitido el plazo máximo de cinco años que establece la Ley 1448 de 2011 para acceder a esta medida – término que ya se habrían cumplido en 2016 - a abril 30 de 2018, sólo se había entregado una libreta militar a una víctima de otro hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado, según la información reportada.

En la siguiente gráfica se muestra la magnitud del rezago de las víctimas susceptibles de atención. Esto considerando que la UARIV ha identificado a través de sus modelos de medición de vulnerabilidad que 79.784 víctimas requieren acceder a la libreta militar, frente a 42.062 que han recibido libreta militar de manera gratuita en el marco de la política pública de víctimas.

Gráfica 34 Víctimas hombres que accedieron vs víctimas requieren acceder libreta



Fuente: UARIV y COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

En relación con la accesibilidad física, se analizarán las jornadas específicas de la UARIV y el Ejército Nacional dado que es el mecanismo utilizado para minimizar las barreras geográficas para las víctimas.

Según la información aportada por las dos entidades, en lo corrido del cuatrienio se ha llevado a cabo 214 jornadas en 186 municipios, con el fin de facilitar la orientación, inscripción y entrega de la libreta militar a los hombres víctimas. Al analizar cada una de las vicencias se encuentra que durante el 2014 no se desarrollaron jornadas y en el 2015 solo llevó a cabo una; en el 2016 se realizaron (92) jornadas con una atención de 20.994 víctimas y en el 2017 se ejecutaron 116 jornadas para la atención de 20.052 víctimas; para el 2018, a mayo sólo se han desarrollado cinco.

Lo anterior, demuestra una mejora sustancial a partir del 2016, que se explica por la firma del protocolo, pero llama la atención que las jornadas para 2018 se encuentran rezagadas lo cual limita que las víctimas accedan al servicio. Además, esta situación se acentúa, si se tiene en cuenta que el Ejército solo hace presencia en 3 de los 28 CRAV, lo cual limita una atención adecuada y oportuna a las víctimas.

Ahora bien, en relación con la financiación de las jornadas de libreta militar, la UARIV ha asumido la financiación de algunas de ellas. Para el 2017, financió 22 jornadas por un valor total de \$183.632.669, además señaló que dichas jornadas tienen un costo entre 5 y 9 millones de pesos, dependiendo de la población a atender. Al analizar la información detallada del costo de cada una de las jornadas, se encuentra que, en algunos casos, los gastos operativos superan mucho más que el costo de elaboración de la libreta. Por ejemplo, se evidencia el caso de una jornada por un valor total de \$7.986.554 para 30 beneficiarios, es decir una inversión promedio de \$266.218 en relación a \$12.000 que cuesta la elaboración de la libreta. En otros casos, el costo promedio está entre \$32,000 y \$64,000. Lo anterior, evidencia que los gastos operativos, en la mayoría de los casos supera el costo promedio de lo que se invierte en la elaboración de la libreta.

Adaptabilidad

Se ha tomado como categoría de análisis el proceso de orientación a las víctimas con orientación sexual diversa, encontrando que los procesos de orientación a cargo de la UARIV no cuentan con un enfoque diferencial, sino únicamente con un apoyo por parte del grupo de enfoques en las jornadas que se planifican para la entrega de libretas. Por su parte, el Ejército reporta la adición de preguntas relacionadas a la orientación sexual en el formulario de solicitud para definir la situación militar. Tanto la UARIV como la Dirección Nacional de Reclutamiento del Ejército, afirman que las víctimas pueden acceder a su derecho, independientemente de su orientación sexual.

**5.3.3 Conclusiones**

- Desde la expedición de la Ley 1448 en 2011, el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas. Sin embargo, sólo posibilitó esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Tal interpretación y aplicación de la ley significó un obstáculo importante en el acceso a la libreta militar por parte de víctimas del conflicto armado de otros hechos victimizantes.
- A pesar de la expedición de la Ley 1861 de 2017 para garantizar este derecho, aún existen imprecisiones frente a los costos de las multas de inscripción y remisión que deben asumir por las víctimas de otros hechos victimizantes, lo cual obstaculiza la obtención de la libreta militar de manera oportuna.
- En materia de planeación y programación, el Gobierno Nacional no definió, ni metas, ni productos de esta medida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que dificulta hacer seguimiento a los avances en esta materia.
- El Ministerio de Defensa, el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, no llevan registros de las solicitudes de libreta militar a las que se les haya dado respuesta negativa, lo que impide hacer un seguimiento de las víctimas que reciben un concepto negativo y no acceden al derecho.
- Pese a la actualización del Protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas, existe una desarticulación evidente entre la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio de Defensa, referente a la disparidad de datos reportados por ambas entidades, sobre el número de solicitudes y entregas de la medida.
- La atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar, los niveles de avance están rezagados y no presentan una tendencia estable en el período del cuatrienio, pese a la herramientas y protocolos que se han promulgado para la garantía de este derecho.
- Los mecanismos utilizados para facilitar la orientación, inscripción y entrega de la libreta militar a las víctimas son limitados. Considerando el acceso por demanda, ellas sólo pueden acercarse a 3 de 28 Centros Regionales donde hace presencia el Ejército. Frente al mecanismo de acceso por oferta (el cual corresponde a las jornadas de atención), se evidencia que dichas jornadas vienen descendiendo, en lo corrido del año sólo llegan a cinco, y en algunos casos los gastos operativos de dichas jornadas son mucho más altos de lo que cuesta la entrega del beneficio.

**5.4 REPARACIÓN COLECTIVA**

La implementación del Programa de Reparación Colectiva<sup>245</sup> comprende la materialización de las medidas de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición<sup>246</sup> a las que tienen derecho los sujetos de reparación colectiva inscritos en el RUV. Es así como avanzar en la implementación de este programa, significa propender por el "reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado, en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, y la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica".<sup>247</sup>

Para el cumplimiento de este propósito fundamental, desde la reglamentación de la ley, se estableció las siguientes líneas y objetivos del Programa de Reparación Colectiva: i) reconstrucción del proyecto de vida colectivo y/o planes de vida y/o proyectos de etnodesarrollo, ii) reconstrucción del tejido social y cultural de los sujetos colectivo, iii) recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados, iv) recuperación de la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural, y v) promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica.<sup>248</sup>

Adicionalmente, en el Acuerdo Final, punto 5to, estableció como parte de las medidas de reparación integral, el fortalecimiento de la reparación colectiva. En esta vía, se estableció que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET- "incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades."<sup>249</sup>

Bajo este contexto, este capítulo expone el resultado del seguimiento a la meta intermedia y a los productos contenidos en el PND sobre reparación colectiva. Los cuales se orientan principalmente a cumplir los objetivos del programa, con énfasis en la implementación de la infraestructura comunitaria, formulación de proyectos para obras de infraestructura e implementación de estrategias de recuperación del tejido social.

Dichas metas y productos, serán analizados desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa; en esta última, se analizarán los productos relacionados con infraestructura e

<sup>245</sup> Artículo 224 del Decreto 4800 de diciembre de 2011. Diario Oficial 48280.

<sup>246</sup> *Ibid.* Artículo 222.

<sup>247</sup> *Ibidem.*

<sup>248</sup> Artículo 225 del Decreto 4800 de diciembre de 2011. Diario Oficial 48280.

<sup>249</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno Nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3.2.

**5.3.4 Recomendaciones**

Al Ministerio de Defensa y al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa:

- En materia de planeación se recomienda que el Ministerio de Defensa defina metas y productos de la medida para el Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera, estas metas deben estar definidas numéricamente y no en porcentaje que facilite su seguimiento.
- Vincular en este proceso de planeación y rendición de cuentas a la Policía Nacional y a la Armada Nacional, teniendo en cuenta que en dichas entidades también se presta servicio militar y no sólo en el ejército.
- Disponer del personal y de estrategias claras para brindar orientación y asesoría a las víctimas en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.
- Precisar en el instrumento normativo y/u operativo la exoneración de multas de remiso e inscripción para víctimas de otros hechos victimizantes.

A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas:

- Promover y adoptar los ajustes y la actualización del Protocolo para facilitar la definición de la situación militar de víctimas de otros hechos victimizantes de acuerdo con la Ley 1681 de 2017 y la reglamentación que de allí se derive.

Al Ministerio de Defensa, al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas

- Realizar jornadas de entrega de libreta militar a víctimas por otros hechos victimizantes, que permitan avanzar en el rezago que tiene el acceso a esta medida, antes de finalizar la vigencia de la Ley en 2021.
- Fortalecer los mecanismos de accesibilidad por demanda, es decir los mecanismos de atención que se presta en los Centros Regionales de Atención a Víctimas como en los respectivos batallones. Así como la atención que se brinda por oferta a través de las jornadas de atención. Para ambos casos garantizar la orientación diferencial para las víctimas con orientación sexual diversa.
- Llevar un registro claro y preciso sobre las solicitudes de acceso, los beneficiarios efectivamente atendidos, y las solicitudes de desacuartelamiento elevadas por las víctimas, con el fin de optimizar el intercambio, unificación de información y presentar cifras concretas y de calidad con relación a las víctimas que han solicitado y accedido de manera efectiva a la exención del servicio militar.

intervenciones para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial desde la perspectiva de género.

La información fue obtenida de requerimientos y visitas administrativas a la UARIV, hallazgos identificados del seguimiento continuo que hacen tanto la PGN como la DP a la implementación del Programa de Reparación Colectiva, y entrevistas a los comités de impulso de cuatro sujetos de reparación colectiva que pertenecen a los enfoques diferenciales (Ver anexos del 5 al 8).

**5.4.1 Análisis Cuantitativo**

Como información de contexto, es importante señalar los resultados generales del Programa de Reparación Colectiva. Del universo de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV, 368 corresponden a sujetos colectivos étnicos. Tal como se presenta en la Tabla 73, de este universo: el 50% de los sujetos aún están en la fase de identificación y solo el 20% cuentan con el Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC aprobado y en implementación<sup>250</sup>.

Este situación presenta el avance limitado de la ruta de reparación colectiva, y tal como lo ha expuesto la CSMLV en sus informes anteriores, se explica en parte, por las dificultades metodológicas en el proceso de construcción del PIRC, así como las dificultades de coordinación y articulación interinstitucional para la materialización de algunas de las medidas contenidas en dichos planes.

Tabla 73 Cifras generales de implementación del Programa de Reparación Colectiva

| Sujetos de Reparación colectiva incluidos en el RUV  |                               | 626 |
|--|-------------------------------|-----|
|  | Identificación                | 316 |
|  | Alistamiento                  | 97  |
| Sujetos de reparación colectiva clasificados por etapas, en la ruta del Programa de Reparación Colectiva | Caracterización del daño      | 44  |
|  | Diagnóstico del daño          | 26  |
|  | Diseño y formulación del PIRC | 14  |
|  | Implementación*               | 129 |

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

\*De estos, la UARIV afirma que 3 sujetos, ya implementaron la totalidad del PIRC.

A continuación se presentan los avances del Gobierno frente a las metas y productos específicos planteados.

**Acumulado**

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta intermedia: "Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa

<sup>250</sup> Los resultados de avance que se presentan se realizaron teniendo en cuenta las siguientes cifras generales de la implementación del programa de reparación colectiva con corte a 31 de marzo de 2018.

implementadas". De acuerdo con la información reportada por la UARIV, los avances corresponden a:

Tabla 74 No. de Sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año

| Año  | Línea base | Meta anual | Avance anual |
|------|------------|------------|--------------|
| 2014 | 76         |            | 0            |
| 2015 |            | 150        | 113          |
| 2016 |            | 170        | 124          |
| 2017 |            | 190        | 124          |
| 2018 |            | 210        | 124          |

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

No obstante, es importante señalar que dicha información corresponde a un reporte acumulado. Es decir, que en el año 2015 no se beneficiaron 113 sujetos, sino 37 de ellos, por cuanto se debe restar el valor de la línea base que es 76. En el año 2016, únicamente se beneficiaron 11 sujetos y no los 124 reportados en el avance anual por la UARIV, teniendo en cuenta que el año anterior se reportaron 113. En este mismo sentido, en los años 2017 y 2018 no se benefició ningún sujeto porque el reporte para ambos años es el mismo que para 2016. Adicionalmente, en la respuesta suministrada por la UARIV al requerimiento, se enunciaron uno a uno los nombres de los sujetos de reparación colectiva beneficiados en cada año y la relación de los años para el periodo 2016-2018 es la misma.

Tabla 75 Avance en el cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año

| Año          | Meta anual | Línea base | Avance anual | % Avance   |
|--------------|------------|------------|--------------|------------|
| 2014         |            | 76         |              | Sin avance |
| 2015         | 150        |            | 37           | 24         |
| 2016         | 20         |            | 11           | 55         |
| 2017         | 20         |            | 0            | Sin avance |
| 2018         | 20         |            | 0            | Sin avance |
| <b>Total</b> | <b>210</b> |            | <b>48</b>    | <b>22</b>  |

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

El PND contempla que para el cuatrienio esta meta debería ser de 210 sujetos. Sin embargo, se identifican 48 sujetos colectivos que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas. De conformidad con lo anterior, se tiene que el avance acumulado en el cuatrienio es del 22.8%. Esto demuestra que el Gobierno nacional en este cuatrienio no cumplió con la meta intermedia analizada.

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad de la administración para responder de manera adecuada a la demanda que tienen los siguientes productos: i) Planes de reparación

colectiva con infraestructura mejorada y construida; ii) sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva y iii) comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

Ahora bien, el primer producto se entiende como aquellas obras para la construcción, reconstrucción, adecuación y/o reparación locativa de la infraestructura para la reparación contempladas en los PIRC aprobados. A partir de ello, se evidencia que en el cuatrienio el avance del Gobierno fue del 8%.

Tabla 76 Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.

| Año          | Línea base | Meta anual | Avance anual | % Avance |
|--------------|------------|------------|--------------|----------|
| 2014         | 3          |            | 0            | 0        |
| 2015         |            | 13         | 0            | 0        |
| 2016         |            | 13         | 1            | 7,69     |
| 2017         |            | 12         | 2            | 16,67    |
| 2018         |            | 12         | 1            | 8,33     |
| <b>Total</b> |            | <b>50</b>  | <b>4</b>     | <b>8</b> |

Fuente: DPS, Marzo 2018. Fuente: Elaboración propia.

Se observa que existe una baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes de infraestructura que ayudan a los procesos de reparación de los sujetos colectivos. Además, al analizar el total de lo alcanzado en el cuatrienio, se evidencia una disminución respecto del año 2014 en el que se avanzó en 3 planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.

De otro lado, el producto presentado por el Gobierno se expresa en términos de PIRC y no de obras, por lo que si varias obras se ejecutan dentro de un mismo PIRC, el número a tener en cuenta es el de PIRC beneficiados, no el de obras ejecutadas.

En relación con el segundo producto de "sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva"<sup>251</sup>, se observa que sobre la meta de 80 sujetos colectivos, se beneficiaron 64, es decir, se logró un avance del 80%, para el cuatrienio.

<sup>251</sup> Frente a esto, hay una contradicción en cuanto a la entidad que debe reportar el avance de este producto: "Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida" por cuanto en visita administrativa realizada a la oficina de planeación de la UARIV esta entidad informó que este reporte lo otorga el DPS. Sin embargo, en la ficha técnica de Sinergia correspondiente a este producto figura como responsable la UARIV.

Tabla 77 Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva, discriminados por año.

| Año          | Meta anual  | Línea Base | Avance anual |
|--------------|---|------------|--------------|
| 2014         | No se reporta el cumplimiento de la meta discriminado por año | 5          |              |
| 2015         |   |            | 7            |
| 2016         |   |            | 2            |
| 2017         |   |            | 43           |
| 2018         |   |            | 7            |
| <b>Total</b> | <b>80</b>   |            | <b>64</b>    |

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

Es importante señalar que la UARIV no cuenta con metas anualizadas, esto que se realice un seguimiento por cada vigencia. Asimismo, al contrastar con la información en SINERGIA, no se encontró el indicador ni la información relacionada sobre el producto, pese a que es una meta contenida en el PND. Esto quiere decir que además de no haberse cumplido la meta, hay vacíos en la planeación lo que tiene incidencia en la medición de los resultados propuestos por el Gobierno Nacional y los niveles de exigencia a las entidades del SNARIV.

En relación con el tercer producto: "Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial". Para este producto, las intervenciones psicosociales se ponen en marcha a través de la estrategia Entrelazando. Al respecto, se evidencia que durante el cuatrienio el avance del indicador fue del 19%, tal como se detalla a continuación:

Tabla 78 Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

| Año          | Línea base | Meta anual | Avance anual | % Avance     |
|--------------|------------|------------|--------------|--------------|
| 2014         | 135        |            | -            |              |
| 2015         |            | 15         | 9            | 60           |
| 2016         |            | 50         | 8            | 16           |
| 2017         |            | 50         | 41           | 82           |
| 2018         |            | 50         | 0            | 0            |
| <b>Total</b> | <b>300</b> |            | <b>58</b>    | <b>19,33</b> |

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia una baja capacidad del Estado para garantizar a las comunidades, intervenciones que propendan por la reconstrucción del tejido social, por cuanto en ninguno de los años analizados, el Estado superó la meta propuesta.

5.4.2 Análisis Cualitativo

Productos relacionados con infraestructura

Esta sección tiene como propósito analizar cualitativamente los productos expuestos anteriormente desde los indicadores de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad. Este análisis contiene de una parte, las observaciones relacionadas con medidas de los PIRC que involucran infraestructura, y de otra, lo relacionado con las intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

Asequibilidad

Para el DNP la infraestructura se refiere a "la ejecución de las obras de construcción, demolición, reconstrucción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento, cerramiento y/o reparaciones locativas de la infraestructura contempladas en los PIRC aprobados"<sup>252</sup> y las entidades responsables del reporte de avance de los indicadores mencionados son la UARIV y el DPS.

Ahora bien, las obras de infraestructura son relevantes en los procesos de reparación colectiva porque, entre otras razones, constituyen las medidas materiales de la reparación. Asimismo, estas obras se constituyen como parte de la oferta del Estado en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y en su articulación con los PDET, tal como se estableció en el Acuerdo Final.<sup>253</sup>

En particular el Acuerdo Final señala que: "[E]l Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo" con el propósito de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y contribuir a transformar sus condiciones de vida. Por lo tanto, los PIRC deben incorporar entre otras, medidas dirigidas a las víctimas colectivas tales como "acciones de dignificación, de memoria, homenajes y conmemoraciones, obras de infraestructura y arquitectura conmemorativa".<sup>254</sup>

La materialización de los dos productos relacionados con infraestructura se orienta sólo a la etapa de implementación de los PIRC (una vez se ha formulado y aprobado). En esta etapa las medidas habrían debido ser construidas de manera articulada y participativa entre la institucionalidad y los sujetos colectivos, teniendo en cuenta las características y dinámicas propias de cada uno de ellos. Este aspecto llama la atención si se tiene en cuenta que no existe metas ni productos definidos en este aspecto para 497 sujetos que

<sup>252</sup> www.dnp.gov.co. Consultado: junio 15 de 2018.  
<sup>253</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno Nacional y la FARC EP. 2016. Punto. 5.1.3.3.2.  
<sup>254</sup> Ibídem.

|   |  |
|---|--|
| <p>son aquellos que no se encuentran en la fase de implementación, lo que quiere decir que la oferta existe solamente para el 20.6% de ellos.</p> <p><b>Accesibilidad</b></p> <p>Como se expuso anteriormente, para el cumplimiento del producto de “planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida”, se observa que en el cuatrimestre solo 4 de 50 sujetos que era la meta, accedieron de manera efectiva a este producto. De otra parte, respecto del indicador de “sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva” accedieron a esta oferta 64 de los 80 sujetos de reparación colectiva programados.</p> <p>Así las cosas, se observa que de los 129 sujetos que se encuentran en implementación delos PIRC, solo han accedido 4 al producto de infraestructura mejorada y construida, y 64 al de acompañamiento y asistencia técnica. La capacidad del Estado para ofrecer este producto en la fase de formulación del PIRC es nula, siendo ella importante por cuanto es el espacio en donde se concertan y se analiza la viabilidad de las medidas. Esto se constata dado que el Gobierno Nacional no tiene metas que permitan hacer seguimiento en las fases de formulación. Adicionalmente, se presentan fallas en la formulación de los PIRC en tanto que las medidas de infraestructura que se aprueban no cuentan con un proceso previo de análisis técnico jurídico y financiero y, en algunos casos, tampoco con la participación de las entidades encargadas de su materialización.</p> <p>Pero, además, en la etapa de implementación el acceso a esta oferta también se ve limitado por varios razón: i) altos costos que implican la ejecución de estas medidas ii) condiciones de tercerización (celebración de contratos y/o convenios), a través de las cuales se materializan las medidas relacionadas con infraestructura iii) dificultad para consecución de terrenos y licencias de construcción de las obras, y que no fueron previstas en el momento de la formulación del PIRC.</p> <p>En el ejercicio de seguimiento a algunos sujetos de reparación colectiva como son: La Gabarra, la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare - ATCC y Ciénaga del Opón,<sup>255</sup> se ha identificado que sus PIRC contienen medidas relacionadas con infraestructura que a la fecha no se han materializado, o se han ejecutado de manera insatisfactoria para los sujetos.</p> <p>En el caso de La Gabarra la ejecución del proyecto de la Planta de Procesamiento de Cárnicos a la fecha no se ha culminado. Esto, debido a que tanto la Gobernación de Norte de Santander, como las alcaldías de Tibú y El Zulia, no han logrado dotar de servicios públicos y licencias ambientales y del sector de alimentos (INVIMA) a la planta</p> <p><small><sup>255</sup> Seguimiento específico realizado por la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas a estos sujetos de reparación colectiva a través de requerimientos, visitas administrativas y acompañamiento en diferentes escenarios de la implementación del PIRC.</small></p>  | <p>de cárnicos. En la visita a terreno se observó una infraestructura que sólo podrá funcionar y cumplir con su objetivo de fortalecer las capacidades productivas de las mujeres en el momento en que se superen estas deficiencias<sup>256</sup>. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a este producto no se ha realizado de manera eficiente ni oportuna.</p> <p>Frente a la ATCC se tiene que una de las medidas del PIRC es la construcción de un hospital en el corregimiento de La India. Esta medida resulta inviable por varias razones: i) la Secretaría de Salud del Departamento de Santander indica que para la construcción de un hospital se hace necesario contar con una demanda específica que no existe en el corregimiento y ii) ninguna de las 6 alcaldías en las que hay presencia de los miembros de la ATCC, ni el departamento de Santander tienen el presupuesto para la construcción del hospital. Pese a que el PIRC de la ATCC ya fue ajustado y aprobado nuevamente en Comité Departamental de Justicia Transicional -CTJT-, la medida sigue incluida en el PIRC y la comunidad tiene la expectativa de que se materialice. Para la CSMLV es claro que ni en la formulación, ni el proceso de ajuste del PIRC se realizó un análisis técnico, jurídico y financiero de esta medida. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a esta medida es inviable.</p> <p>De otra parte, en el caso del sujeto de reparación colectiva Ciénaga del Opón, se encuentra en el PIRC una medida relacionada con la reconstrucción de un puente llamado “Las Morrocoyas” que fue destruido por grupos armados ilegales y era el único acceso por tierra a la comunidad. Ante su ausencia, la única vía de acceso habilitada es a través de uno de los brazos del río Magdalena que desemboca en la Ciénaga, lo cual implica altos costos de transporte fluvial para la comunidad y buenas condiciones de tiempo para usarla. A la fecha, ni el municipio de Simacota (jurisdicción del puente), ni el departamento de Santander, han realizado acciones para avanzar en su reconstrucción. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a esta medida se ha dilatado injustificadamente en el tiempo por falta de voluntad, articulación y activación del sistema de corresponsabilidad entre las entidades responsables de su ejecución.</p> <p><b>Adaptabilidad</b></p> <p>En este aspecto se analiza, en primera medida, la participación efectiva de las víctimas en las fases de formulación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de los PIRC. En segunda medida, la oferta de conformidad con las características y dinámicas propias de cada uno de los sujetos de reparación colectiva.</p> <p>Como lo ha reiterado la CSMLV<sup>257</sup>, se ha identificado que la participación de las víctimas en los procesos de formulación e implementación de los PIRC se condiciona a la oferta que tenga el Estado, desconociendo las dinámicas propias de las organizaciones.</p> <p><small><sup>256</sup> Visita de verificación conjunta realizada entre la CGR y la PGN del 19 al 23 de febrero de 2018.<br/><sup>257</sup> Cuarto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras emitido por la CSMLV.</small></p> |
| <p>En el caso de La Gabarra, las organizaciones beneficiadas por el proyecto de infraestructura “Planta de Procesamiento de Cárnicos” han manifestado<sup>258</sup> que aceptaron ese proyecto por no tener más opción, ni oportunidad de concertación. En su implementación se han visto inmersas en una serie de prácticas con las que han manifestado sentirse revictimizadas.</p> <p>Estas prácticas son: i) sacrificar los cerdos sin la capacitación, ni las herramientas adecuadas para este proceso, ii) la práctica del sacrificio de los animales las ha afectado psicosocialmente teniendo en cuenta el impacto que el conflicto armado ha dejado de sus vidas, iii) la implementación de este proyecto no se relaciona con ninguna de las prácticas económicas previas que ejercían las mujeres de estas organizaciones antes de su victimización; y iv) para ser beneficiarias del proyecto, debieron formalizar su organización de manera paralela a la asignación de los recursos e insumos para su desarrollo, cuando los procesos organizativos deben ser previos y autónomos. Para este sujeto de reparación colectiva se considera que la oferta no fue pertinente.</p> <p>En el caso de la ATCC, la construcción de un hospital no está relacionada con las dinámicas propias que identifican a la asociación, por cuanto no es claro por qué se encuentra esta medida aprobada dentro del PIRC y frente a la que la asociación tiene una expectativa de cumplimiento. Para este sujeto de reparación colectiva se considera que la medida de infraestructura mencionada no es acorde ni con las dinámicas del sujeto ni con el daño sufrido por él, a lo que se suma que esta medida no se va a implementar por ser inviable.</p> <p>Frente a las dificultades para materializar las medidas relacionadas, entre otras, con infraestructura, la CSMLV ha tenido conocimiento de la modificación que se propone realizar al Programa de Reparación Colectiva. La UARIV ha informado que varios aspectos que contempla la modificación se recogieron en el marco del Espacio Amplio Participativo desarrollado en virtud del punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final. Se resalta que, entre estas modificaciones, se contempla el deber de realizar un análisis técnico, jurídico y financiero de cada medida que se formule y apruebe. Este análisis debe ser realizado en conjunto con las entidades responsables de su materialización y los sujetos de reparación colectiva. Con este ajuste se espera que sólo se aprueben aquellas medidas que sean viables y respondan al daño sufrido por los sujetos de reparación colectiva.</p> <p><b>Productos relacionados con reconstrucción del tejido social</b></p> <p>A continuación se identifica el alcance de la oferta institucional existente para la atención psicosocial frente a la reconstrucción del tejido social y el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos, desde el enfoque de género<sup>259</sup>, entendido este como una categoría de análisis que permite identificar, visibilizar y enfrentar los condicionamientos,</p> <p><small><sup>258</sup> Informe de visita de verificación conjunta realizada entre la CGR y la PGN del 19 al 23 de febrero de 2018.<br/><sup>259</sup> Constituye una categoría de análisis sobre las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, entre los ámbitos “masculino y femenino” en torno a la distribución del poder, donde las mujeres han estado en una posición de subordinación frente a los hombres.</small></p> | <p>normas y pautas socio-culturales que se construyen en una sociedad alrededor de los roles y atributos socialmente asignados a hombres y mujeres, así como la definición de pautas de comportamiento socialmente “aceptables” sobre lo masculino y lo femenino.</p> <p>En consecuencia, se focalizaron cuatro sujetos colectivos, tres de los cuales están integrados mayoritariamente por mujeres y uno de ellos por población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas -OSIGD-, a saber: Asociación de Mujeres Afro por la Paz – AFROMUPAZ-, Liga de Mujeres Desplazadas y Narrar para Vivir, de un lado, y Mesa LGBT de La Comuna 8, del otro.</p> <p>Adicionalmente, se señalarán algunos elementos relacionados con el cumplimiento de otras medidas en los PIRC de los sujetos seleccionados (ver anexo del 5 al 8), teniendo en cuenta que el avance de las medidas en su conjunto, contribuye de una u otra manera a la reconstrucción del tejido social.</p> <p><b>Asequibilidad</b></p> <p>Para la UARIV la reconstrucción del tejido social</p> <p>[C]onstituye uno de los propósitos fundamentales del proceso de reparación integral, definido como una serie de acciones que marcan la ruta para contribuir a la reconstrucción de las relaciones sociales, comunitarias e institucionales fraccionadas por el conflicto armado. Las medidas orientadas a la consecución de este objetivo buscan propiciar la convivencia y el restablecimiento de relaciones de confianza entre diferentes actores de las comunidades y el Estado, desde un enfoque de derechos y partiendo de las iniciativas colectivas ya existentes<sup>260</sup>.</p> <p>Así las cosas, la reconstrucción del tejido social de los sujetos de reparación colectiva de mujeres y personas con OSIGD no pudo darse sin la implementación del enfoque de género.</p> <p>La estrategia Entrelazando consta de un componente específico para organizaciones de mujeres conocido como “Entrelazando Organizaciones de Mujeres”, que tiene cinco ámbitos de intervención: duelos colectivos, imaginarios colectivos, incidencia social, fortalecimiento organizativo e iniciativa local de memoria<sup>261</sup>.</p> <p>Frente a la materialización del enfoque de género en la oferta institucional de los PIRC con enfoque diferencial, la UARIV señala que cuenta con el Modelo de Enfoque Diferencial y de Género, en el cual se adelantan diferentes acciones para la articulación del enfoque, tales como:</p> <p><small><sup>260</sup> Oficio 20187208344061 Respuesta oficio 4020 244. Solicitud de Información sobre Metas y Productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.<br/><sup>261</sup> <i>Ibidem</i>.</small></p>  |

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento y asesoría técnica en la implementación de la ruta de reparación colectiva de organizaciones de mujeres con elementos metodológicos en cada uno de los momentos y fases de la ruta.</li> <li>• Desarrollo de espacios de formación y reflexión en la implementación del enfoque de género, dirigido a los profesionales psicosociales que lideran la estrategia Entrelazando.</li> <li>• Revisión y aportes al documento realizado por la UARIV, respecto al alcance del Programa de Reparación Colectiva, para la transversalización del enfoque diferencial y de género en la definición de atributos, categorías de análisis y fases de la ruta de reparación colectiva.</li> </ul> <p>La CSMLV encontró que hay ausencia de indicadores de inclusión del enfoque de género<sup>262</sup> en los procesos de reparación colectiva. Lo anterior, permite evidenciar que el modelo de Enfoque Diferencial y de Género, no está presente en la planeación de los PIRC y que se deben definir e implementar acciones puntuales bajo este enfoque durante todas las fases.</p> <p>Ahora bien, dentro de las medidas señaladas por la UARIV para el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos, están incluidas medidas de satisfacción de carácter material e inmaterial como lo es el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad y nombre; publicaciones, actos conmemorativos, homenajes públicos, monumentos, reconstrucción del tejido social, investigación y juzgamiento de responsables, entre otros. En ese mismo sentido, se encontró que no existe una oferta específica para población con orientación sexual e identidad de género diversas, y que hace falta una mayor profundización y comprensión en el abordaje de este enfoque durante todas las fases del PIRC.</p> <p>Por último, frente a la materialización del enfoque de género en la oferta institucional de los *PIRC que pertenecen a los enfoques diferenciales y a las organizaciones de mujeres<sup>263</sup>, la UARIV señala que se hace un proceso de identificación de la oferta de políticas, programas y proyectos específicos con enfoque de género que desarrollan las diferentes entidades estatales e instituciones de cooperación que responden a los daños de cada colectivo. Al mismo tiempo, afirma que la fase de alistamiento institucional y de identificación de la oferta se realiza teniendo en cuenta las características y afectaciones particulares de cada organización y grupo. Sin embargo, no se señala la oferta específica existente con enfoque de género y OSIGD-LGBTI.</p> <p><small><sup>262</sup> Oficio 20187208344061 Respuesta oficio 4020 244. Solicitud de Información sobre Metas y Productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.<br/><sup>263</sup> Idem.</small></p>  | <p>Accesibilidad</p> <p>Primero, para el caso de AFROMUPAZ<sup>264</sup> cuyo PIRC cuenta con 23 medidas, se encuentra que las medidas 1, 2, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 17, 18 y 19 (Anexo No. 5) son reportadas por el sujeto como incumplidas. El colectivo señala que la UARIV ha buscado un proceso de articulación de Entrelazando y la estrategia la Huerta al Perejil<sup>265</sup>, desarrollada por el mismo colectivo con miras a la atención psico-social de sus integrantes y sus familiares, encontrando que la principal dificultad se ha centrado en la disponibilidad presupuestal de la UARIV. En este mismo sentido, señalan que no hay avances significativos en la atención psicosocial individual, familiar y comunitaria.</p> <p>De las medidas de satisfacción y que están igualmente orientadas al restablecimiento desde la dimensión psicosocial, son los ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, las estrategias de sanación para los niños y niñas de las mujeres que conforman el colectivo, las de fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas que promuevan la resignificación de imaginarios colectivos, asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza y condición de víctima.</p> <p>Segundo, Narrar para Vivir<sup>266</sup> cuenta con un PIRC con 15 medidas de las cuales los numerales 3, 7, 10 y 12 presentan incumplimiento. Respecto de la implementación de la estrategia Entrelazando, la UARIV informa que se cumplieron todas las actividades, excepto la implementación de la "estrategia por parte de las tejedoras" pues no se contaba con los recursos suficientes.</p> <p>Frente a la oferta del PAPSIVI se identifican dificultades de acceso. De otra parte, la CSMLV tiene información que hasta la fecha no se ha realizado el documento de memoria histórica incluido dentro de las medidas del PIRC, en el cual se debe plasmar la experiencia de la organización y su aporte a la construcción de paz. En líneas generales, según los colectivos, las medidas simbólicas de satisfacción implementadas hasta el momento, no han sido dignificantes.</p> <p>En tercer lugar, para la Liga de Mujeres Desplazadas<sup>267</sup>, la medida de reconstrucción del tejido social se desarrolla a través de la estrategia Redconstruyendo, junto a otras incluidas en el PIRC como la atención psicosocial a través del PAPSIVI y de reconocimiento y dignificación como homenajes públicos y la difusión de la verdad.</p> <p><small><sup>264</sup> Organización fundada e integrada mayoritariamente por mujeres afro-descendientes asentadas en la localidad de Usme, en la ciudad de Bogotá, a consecuencia del desplazamiento forzado.<br/><sup>265</sup> La Huerta al perejil, es una estrategia construida desde los saberes ancestrales de las mujeres afro descendientes que constituyen estos colectivos, y cuya sistematización ha sido acompañada por el equipo de la dupla de mujer y género de la regional Bogotá.<br/><sup>266</sup> Es una red de mujeres víctimas sobrevivientes de 15 municipios de la región de Montes de María, conformada por 840 mujeres aproximadamente, con una presencia en los departamentos de Sucre y Bolívar.<br/><sup>267</sup> Organización de mujeres de base, con una amplia experiencia en la defensa de los Derechos de las Mujeres. Este colectivo está conformado por 300 mujeres aproximadamente con diversidad étnica.</small></p> |
| <p>Se señala que este caso presenta los retrasos más importantes en su implementación, teniendo en cuenta que de las 16 medidas que conforman su PIRC, solo se han implementado parcialmente dos de ellas. El colectivo señala dificultades técnicas y operativas para el acceso a las medidas establecidas, como la falta de continuidad en las distintas intervenciones, la baja cobertura en los territorios donde tiene presencia la organización, así como dificultades de diversa índole con el operador de la UARIV y la poca resolución de los obstáculos jurídicos frente a la posesión de bienes inmuebles donde funcionan la diferentes sedes de la organización. Las mencionadas situaciones no permiten una adecuada reconstrucción del tejido social.</p> <p>Finalmente, respecto a la Mesa LGBTI de la Comuna 8, existe poco conocimiento en la organización sobre la oferta institucional para la población LGBTI en el territorio. Respecto a las medidas de reconstrucción de tejido social, el colectivo tuvo un acercamiento con representantes de la estrategia "Entrelazando". Sin embargo, han manifestado su interés de implementar una estrategia de reconstrucción diferente e independiente, que se ha venido construyendo históricamente a través del ejercicio de su liderazgo. Sobre esta propuesta no han tenido respuesta de la UARIV.</p> <p>Como obstáculos para el acceso a las medidas de reconstrucción del tejido social, se encontraron: (i) dificultades de coordinación para el acompañamiento por parte del equipo de reparación colectiva de la UARIV del nivel nacional; (ii) desarrollo del proceso de identificación del sujeto colectivo sin considerar los significados propios frente al enfoque de género y su materialización en el diagnóstico sobre el que se fundamenta el PIRC; (iii) ausencia de articulación de la UARIV con las entidades regionales competentes para la implementación de algunas medidas incluidas en el PIRC, (iv) desconocimiento y ausencia de aplicación del enfoque de género en las acciones institucionales de la Dirección Territorial de Antioquia, ya que esta no cuenta con personas y estrategias de abordaje del enfoque de OSIGD generando barreras frente al sujeto de reparación<sup>268</sup>, entre otras.</p> <p>Por último, la CSMLV considera importante mencionar la información entregada por el sujeto colectivo, en la que señala que dentro de la valoración del daño falta un mayor análisis desde la perspectiva interseccional<sup>269</sup>, ya que el diagnóstico centra su mirada en la diversidad pero no contiene la transversalización del enfoque de género y el enfoque étnico-racial, sobre todo en temas fundamentales como la relación de las diferentes violencias con el momento que atraviesan en su ciclo vital como jóvenes.</p> <p><small><sup>268</sup> Visita realizada a la UARIV a nivel territorial. Memoria de Reunión 24 de abril de 2018, Articulación y seguimiento al proceso de Reparación Colectiva Comuna 8 LGBTI.<br/><sup>269</sup> El enfoque interseccional es una herramienta de análisis, la elaboración de políticas donde se abordan múltiples discriminaciones y que influye frente al acceso que se puede tener a derechos y oportunidades. <a href="http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_avid_interseccionalidad.pdf">http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_avid_interseccionalidad.pdf</a>. Consultado: el 06 de junio de 2018.</small></p> | <p>Adaptabilidad</p> <p>La organización AFROMUPAZ resalta, la articulación entre el programa "Entrelazando" y la "Huerta al Perejil", destacando que esta ha tenido en cuenta sus necesidades y valoran que la UARIV reconozca su propia estrategia de reconstrucción del tejido social.</p> <p>Como parte de los esfuerzos de AFROMUPAZ por reconstruir su tejido social impulsan una iniciativa colectiva que les permite conservar y reconfigurar muchos de los elementos identitarios que consideran fundamentales como mujeres afro-colombianas oriundas principalmente de zonas rurales, a través de la preservación de herramientas ancestrales para la sanación, el emprendimiento a través del trabajo colectivo, la conservación de tradiciones culinarias y la conservación de estructuras matriarcales. Así, frente al PAPSIVI y a las estrategias psicosociales con énfasis en la medicina ancestral, señalan que aunque se han realizado reuniones con el distrito, no hay avances significativos frente al cumplimiento de esta medida.</p> <p>Respecto a Narrar para vivir, la ejecución del programa Entrelazando se encuentra detenida por no contar con los recursos suficientes para su adecuada y oportuna implementación, según información entregada por la organización señalan que un alto porcentaje de los recursos destinados al programa se destinan al pago del operador, situación que incide directamente en el éxito de la estrategia.</p> <p>Asimismo, es importante que la organización acceda a través del PAPSIVI a la atención psicosocial requerida y que esta actividad, como todas aquellas que promuevan la reconstrucción del tejido social parta de sus necesidades particularidades y vinculen sus núcleos familiares.</p> <p>En lo que referente a Liga de Mujeres Desplazadas, el programa Entrelazando no cuenta con la continuidad requerida por lo que no la consideran como una medida cumplida frente a la reconstrucción del tejido social. Asimismo, afirman que las medidas referentes a la garantía de la seguridad jurídica de las sedes y centros multifuncionales de la organización no se han materializado por lo que no se han podido desarrollar actividades de fortalecimiento de sus procesos organizativos, actividades culturales, entre otras.</p> <p>Por último, sobre la Comuna 8 LGBTI, el sujeto de reparación colectiva considera que la estrategia Entrelazando no cumple con las necesidades del colectivo, por lo que han solicitado a la UARIV financiación para el fortalecimiento e implementación de las actividades psicosociales propias, las cuales tienen en cuenta su interseccionalidad; contando con actividades para la formación artística, la dignificación de los tránsitos de género, el emprendimiento cultural y el fortalecimiento de "Casa Diversa"<sup>270</sup>.</p> <p><small><sup>270</sup> Centro cultural ubicado en la Comuna 8 de la ciudad de Medellín, el cual más allá de ofrecer programas de homoculturalización y transsocialización, se ha convertido en un espacio articulador de la movilización y de expresiones comunitarias presentes en el territorio, y desde donde se espera se brinde acompañamiento psicosocial y jurídico a población LGBTI desde sus propias metodologías, particularidades y experiencias.</small></p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p><b>5.4.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se observa que el Gobierno Nacional no ha cumplido ni con la meta intermedia, ni con los tres productos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, relacionados con el Programa de Reparación Colectiva. Por el contrario en dos de los productos se evidencia una baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes y servicios relacionados con la implementación del Programa de Reparación Colectiva.</li> <li>Al hacer seguimiento a los resultados de los productos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrenio, no es posible tener un panorama general de avance del Programa de Reparación Colectiva. Por cuanto los indicadores analizados incluyen acciones que se relacionan únicamente con la fase de implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.</li> <li>El Gobierno no definió productos ni indicadores para las demás fases del programa en las que se encuentran la mayoría de sujetos de reparación colectiva. Del análisis se deduce que, de 626 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, 50% están en la fase de identificación, 15% están en alistamiento, 11% en caracterización y diagnóstico del daño, 2% están en diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva y solo el 20% de los sujetos cuenta con un Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado que se encuentra en implementación.</li> <li>Frente a las acciones relacionadas con infraestructura, se evidencia que existe una baja capacidad del Estado para garantizar a los sujetos de reparación colectiva el acceso a los bienes y servicios con la construcción y/o mejoramiento de las obras. Lo anterior se debe a las debilidades identificadas en las etapas de formulación y aprobación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Pues la fase de formulación no se realiza con una especificidad técnica, jurídica y financiera que permita asegurar el cumplimiento de lo formulado, a lo que se suma que en la mayoría de casos no participan las entidades con responsabilidad en implementación de esas medidas.</li> </ul> <p>Frente a esta situación la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas ha informado la necesidad de ajustarlos, por cuanto los sujetos de reparación colectiva tienen una expectativa frente a su cumplimiento<sup>271</sup>. Asimismo, se identificó que varias de las medidas de infraestructura no fueron concertadas con los sujetos de reparación colectiva<sup>272</sup>.</p> <p><small><sup>271</sup>Frente a esta situación el 30 de mayo de 2018, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo manifestaron a la UARIV su preocupación frente al proceso de implementación de PIRC que contienen medidas que son inviables.<br/><sup>272</sup> Unos de los casos más emblemáticos que refleja esta problemática es el proyecto de la Planta de Procesamiento de Cármicos que se asignó a las mujeres de las organizaciones de AMUCANEFU (La Gabarra)</small></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>No existen indicadores de inclusión de enfoque de género en los procesos de reparación colectiva y en general, existe un desconocimiento en la aplicación del enfoque de Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa en las acciones institucionales, situación que se presenta con particular énfasis en la Dirección Territorial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de Antioquia.</li> <li>Se evidencia la importancia de formular e implementar medidas diferentes en cada uno de los colectivos, que parta de sus características particulares, necesidades e intereses enmarcados o focalizados desde el enfoque de género.</li> <li>Se identificó una baja articulación entre las entidades nacionales y territoriales, especialmente en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y su relación con el nivel regional, situación que incide negativamente en la implementación exitosa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Además, se evidenció un mayor avance de las medidas cuyo cumplimiento corresponde exclusivamente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, respecto a las medidas que para su cumplimiento requieren la articulación de dos o más entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.</li> </ul> <p><b>5.4.4 Recomendaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación de cara a la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021, tener en cuenta las diferentes fases del Programa de Reparación Colectiva para la definición de metas y productos. Asimismo, se recomienda plantear con precisión los criterios de culminación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva e incluirlos en la programación de metas e los indicadores. Se recomienda la construcción e inclusión de indicadores de enfoque de género en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que permitan realizar el seguimiento pertinente y faciliten la inclusión de actividades puntuales que apunten a las necesidades de los sujetos pertenecientes a los enfoques diferenciales y de género.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su calidad de coordinadora del Programa de Reparación Colectiva, fortalecer a las entidades territoriales y las demás con presencia en el orden regional, en el proceso de formulación de los Planes integrales de Reparación Colectiva, incluyendo los análisis técnicos, financieros y jurídicos de cada medida. Dicho análisis deberá ser</li> </ul> <p><small>Y AMUCIC (El Zulia). Frente al cual la PGN y CGR identificaron que la formulación y aprobación del proyecto no contó con la aprobación de las mujeres pertenecientes a estas organizaciones.</small></p> |
| <p>realizado de manera conjunta entre el sujeto y las entidades responsables de su materialización, con el fin de evitar la aprobación de medidas que no se puedan implementar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta, el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplado en el Punto 5.1.3.3.1 del Acuerdo Final, se potencien las medidas relacionadas con infraestructura incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que a la fecha no se han materializado.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar procesos de formación continuada a las Direcciones Territoriales en todos sus niveles, sobre los enfoques de género y Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa con el fin de materializar este enfoque en el territorio, así como las acciones institucionales.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se recomienda fortalecer la implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial, para que esta responda a las características y necesidades particulares de los sujetos colectivos desde sus territorios, fortaleciendo su proceso organizativo.</li> <li>A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas robustecer la asignación presupuestal para la debida implementación de la estrategia Entrelazando para garantizar un proceso de atención continuo en todas sus etapas y fases en su conjunto.</li> <li>Al Ministerio de Salud y de la Protección Social, garantizar la focalización de la atención psicosocial a través del PAPSIVI de los colectivos que contengan en su Planes Integrales de Reparación Colectiva dicha intervención. Esta atención debe reconocer sus necesidades, características y particularidades.</li> </ul> <p>Adicionalmente, en esta oportunidad la CSMLV reitera las recomendaciones que frente ha emitido a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas en informes anteriores de la CSMLV frente a la reparación colectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y precisar las medidas que pueden ser incluidas en los mismos. Además, es conveniente que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas oriente a la población sobre aquellas solicitudes que, siendo válidas, deben ser tratadas por fuera del plan. De esta manera y, mediante un proceso consensuado, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Generar un protocolo de participación para los sujetos colectivos y las instituciones que se haga efectivo tanto en la formulación, como en el ajuste de los Planes Integrales de Reparación Colectiva respecto de los cuales no ha podido culminar su implementación. Se deben asignar de manera clara las responsabilidades y competencias de las instituciones, de conformidad con su naturaleza y mandato.</li> <li>Adelantar una caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman. Esta caracterización debe actualizarse anualmente de manera articulada con los Comités de Impulso.</li> <li>Revisar los procesos y procedimientos establecidos para la coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y los entes territoriales, de manera que pueda agilizarse la implementación efectiva de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y hacer real la reparación a las víctimas colectivas no étnicas.</li> <li>Propender porque la participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva, no se reduzca a una socialización. Los proyectos productivos que hagan parte de los planes deben ser concertados con la comunidad y tener en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.</li> </ul>  |



**SEXTA SECCIÓN: VERDAD**

De acuerdo con el texto "Yo aporito a la Verdad"<sup>273</sup> del CNMH<sup>274</sup>, la verdad entendida como un derecho, encuentra sus orígenes en el Derecho Internacional Humanitario. Se definió, en un primer momento, como un mecanismo que permitiera "(...) establecer el paradero de combatientes y víctimas desaparecidas forzosamente"<sup>275</sup>. Se entiende entonces como un derecho que tienen los individuos, y la sociedad en general, a saber la verdad y el deber que tienen los Estados de recordar lo sucedido como medida fundamental de la no repetición. Saber y recordar todo el contexto del conflicto armado, las situaciones y condiciones (sociales, históricas y demás) que permitieron la ocurrencia de crímenes de lesa humanidad. En este contexto, la CNMH lo define así:

El derecho a la verdad es una condición necesaria para que sean garantizados los derechos de las víctimas a la justicia y a la reparación. Aunque no se lograra identificar el victimario, las víctimas reclaman saber qué pasó, pues se trata de un presupuesto básico de la justicia no sólo en su sentido de acceso, sino incluso más allá, del derecho a la reparación integral<sup>276</sup>

Para que el derecho a la verdad se materialice, el Estado está en la obligación de facilitar el acceso a la información y colaborar con la gestión pertinente para que las víctimas puedan "recordar esos hechos"<sup>277</sup>.

Bajo esta perspectiva, el capítulo busca hacer un seguimiento a la manera como el CNMH, entidad responsable del componente de verdad en la política pública de víctimas, ha avanzado respecto a las metas y productos definidos por ella misma en el PND. Para ello, se analizan las cifras de reportes del avance en la meta, los bienes ofrecidos desde la entidad, así como la manera cómo se definen y estructuran sus productos, con el fin de mostrar los avances alcanzados en la materia e identificar las necesidades que subsisten frente al derecho que tienen las víctimas y la sociedad de acceder a la verdad de los sucesos ocurridos en el marco del conflicto.

Para el caso del componente de verdad en la política de víctimas, el CNMH estableció un indicador en el CONPES, una meta intermedia en el PND y cinco productos asociados. Para efectos de seguimiento, la CSMLV escogió la meta intermedia definida en el PND como: "personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad" y sus cinco productos, pero para el análisis cuantitativo se limita al producto: "hechos victimizantes documentados". La información para el análisis fue

<sup>273</sup>CNMH "Yo Aporito a la Verdad", Acuerdos de la contribución a la verdad y a la memoria histórica. Mecanismo no judicial de contribución a la verdad, memoria histórica y la reparación. Ley, 1424/2010, Bogotá, CNMH, 2015.

<sup>274</sup> Entidad a cargo de este componente según la política pública de víctimas.

<sup>275</sup> *Ibidem* CNMH, 2015 p. 19.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

recolectada a través de respuestas dadas por el CNMH a la CSMLV y a través de oficios y visitas administrativas.

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", la cual es el marco jurídico en el que se encuentran los acuerdos de contribución a la verdad y la memoria histórica a los que apunta la meta del PND.

Para el caso de la Ley 1448 de 2011 la verdad está definida como un derecho de las víctimas. El marco temporal de este componente incluye medidas de verdad a personas cuyos hechos victimizantes hayan ocurrido antes del 1 de enero de 1985, así como es el marco para todas las medidas que contempla la Ley. En la misma norma, se define la dignidad como el "fundamento axiológico del derecho a la verdad" y circunscribe la verdad como un elemento constitutivo y central de la Justicia Transicional en los siguientes términos:

Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.<sup>278</sup>

Más adelante, en el artículo 145 de la misma ley, se definen las acciones en materia de memoria histórica. Algunas de ellas son: i) integrar un archivo con todos los hechos victimizantes, ii) recopilar los testimonios orales correspondientes a las víctimas y sus familiares de que trata la presente ley, iii) poner a disposición de los interesados los documentos y testimonios, iv) fomentar la investigación histórica sobre el conflicto armado en Colombia y contribuir a la difusión de sus resultados, v) promover actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, con enfoque diferencial y vi) realizar exhibiciones o muestras, eventos de difusión y de concientización sobre el valor de los derechos humanos.<sup>279</sup>

Ahora bien, el Decreto Ley 2244 de 2011, adscribe al CNMH las funciones de la Ley 1424 del año 2010, correspondiente al mecanismo no judicial de contribución a la verdad por parte de desmovilizados. El proceso de certificación se considera que aporta a la verdad en los términos definidos en la Ley 1448 de 2011, por cuanto se producen informes sobre las estructuras paramilitares, en donde una de las fuentes son precisamente los

<sup>278</sup> Ley 1448 de 2011.

<sup>279</sup> *Ibidem*

testimonios certificados de dichos desmovilizados. Hasta el corte de información para elaborar este informe se había producido uno sobre las Autodefensas del Tolima.

**6.1 Análisis Cuantitativo**

**Acumulado**

A continuación, se presenta el avance del CNMH respecto a la meta: "Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad.

Tabla 79 Avance acumulado de personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad

| Año  | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 0          | 0                    | 0%   |
| 2015 | 4200       | 2984                 | 71%  |
| 2016 | 3200       | 4203                 | 131% |
| 2017 | 3200       | 3694                 | 115% |
| 2018 | 2400       | 604                  | 562% |

Fuente: CNMH. Abril 2018. Elaboración Propia.

El balance general del cuatrienio presenta un avance del 88.34%, que corresponde a 11.484 personas desmovilizadas, frente a la meta proyectada para 2018 que es de 13.000<sup>280</sup>, según lo presentado en el PND.

Según la tabla anterior, la entidad ha venido presentando un avance significativo en los dos últimos años reportados, a pesar del rezago presentado en el 2015. Adicionalmente, para 2018, han cumplido un cuarto de la meta en el primer trimestre del año.

**Capacidad**

Tabla 80 Avance en el cumplimiento de capacidad documentación hechos victimizantes

| Año  | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 0          | 0                    | 0%   |
| 2015 | 55.000     | 55.000               | 100% |
| 2016 | 35.000     | 35.000               | 100% |
| 2017 | 35.000     | 35.000               | 100% |
| 2018 | 30.000     | 168.694              | 562% |

Fuente: CNMH. Abril 2018. Elaboración Propia.

Con el resultado anterior se muestra que el CNMH cuenta con la capacidad de documentar hechos victimizantes, ya que en todos los años el resultado marcó un avance frente a la línea de base.

<sup>280</sup> Reporte de 2018 con corte a 30 de abril.

Frente a los demás productos definidos en el PND para la Ley 1448 de 2011, a continuación se presentan los avances reportados por el CNMH. Para algunos casos no coincide lo reportado en SINERGIA con lo informado a la CSMLV mediante oficio.

Tabla 81 Museo Nacional de Memoria Histórica construido

| Año  | Línea base | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 10%        | LB 10%     |                      | 10%  |
| 2015 |            | 20%        | 20%                  | 100% |
| 2016 |            | 40%        | 22%                  | 40%  |
| 2017 |            | 70%        | 23%                  | 21%  |
| 2018 |            | 100%       | 0                    | -11% |

Fuente: Sinergia DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

\*Se reporta una línea de base de 10%.

Tabla 82 Museo Nacional de Memoria Histórica construido

| Año  | Meta anual | Avance (último dato) | %     |
|------|------------|----------------------|-------|
| 2014 | 0          | 0                    | 0,00% |
| 2015 | 20%        | 0%                   | 0,00% |
| 2016 | 20%        | 2%                   | 10%   |
| 2017 | 30%        | 1%                   | 3,33% |
| 2018 | 30%        | 0                    | 0,00% |

Fuente: CNMH. Marzo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse en las tablas 81 y 82, los reportes de Sinergia y del CNMH presentan unas diferencias que llaman la atención. En efecto, en línea de base que, según lo reportado en SINERGIA es de 10% y por el CNMH de cero. También en cuanto al avance en cada año, en donde para 2015, SINERGIA presenta un 100% y la respuesta del CNMH un 0%. De la misma manera para los años siguientes teniendo en cuenta el desfase en los dos primeros años.

A través de oficio y en visita administrativa, el CNMH explica que esta situación se presenta porque el proceso de construcción del Museo tiene un componente físico y otro social. Desde 2012, se había formulado un proyecto de inversión desde el componente social denominado "Desarrollo y proceso de diseño y consulta participativa para la construcción del Museo Nacional de la Memoria en Colombia" que avanzó previo al PND del que se ocupa este informe. Por esta razón, se determinó una línea base desde el PND del 10% que es aquello que se reporta en SINERGIA (tabla 81). Ahora bien, como puede verse en la misma tabla, el avance para el año 2015 contempla la línea base que corresponde a la construcción social del Museo.

Sin embargo, para 2016 se define lo que la entidad denomina "hitos" que permitan diferenciar los procesos físicos y sociales que den cuenta del avance en el componente físico y el reporte del 2% corresponde a este tipo de avance del Museo (en este caso implantación y diseños), así como para los años siguientes, pues el CNMH en los años siguientes sólo reporta lo correspondiente a los hitos definidos para el avance físico.

Adicionalmente, la entidad afirma que sólo a través de la ratificación del proyecto, a través de la Ley 1837 de 2017 y del CONPES 3909, se hizo la asignación de recursos para adelantar el componente físico. Esta situación se ve reflejada en el rezago importante que presenta este indicador en el marco del proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011, pues para el cuatrienio el CNMH presenta un avance muy pequeño: sea con el componente social (23%) o sólo físico (3%).

Tabla 83 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad

| Año  | Línea base | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 23%        |            |                      |      |
| 2015 |            | 38%        | 38%                  | 100% |
| 2016 |            | 48%        | 48%                  | 100% |
| 2017 |            | 53%        | 53%                  | 100% |
| 2018 |            | 58%        | 55%                  | 91%  |

Fuente: Sinergia DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

Tabla 84 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad

| Año  | Línea base | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 23%        |            |                      | 0%   |
| 2015 |            | 15         | 15                   | 100% |
| 2016 |            | 10         | 10                   | 100% |
| 2017 |            | 8          | 8                    | 100% |
| 2018 |            | 5          | 0                    | -5%  |

Fuente: CNMH. Marzo 2018. Elaboración propia.

Estos reportes en avance también presentan diferencias como el caso del Museo, aunque menos evidentes. El reporte de SINERGIA, para corresponder con el del CNMH para el año 2017, debería contar con un avance de 56% y no de 53%. Para el 2018, teniendo en cuenta que el CNMH reporta cero, permanecer en la cifra de 56% y reporta en su lugar 55% (lo que también llama la atención). El CNMH afirma que se trata de un error de actualización de SINERGIA, pues el reporte por parte de la entidad se había llevado a cabo. Por otro lado, el avance de este indicador se muestra constante y no presenta rezagos, ya que se encuentra en el 97%.

inconsistencias de la información reportada y, adicionalmente, este indicador presenta un rezago importante para la finalización del cuatrienio.

**6.2 Análisis Cualitativo**

El análisis sobre asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad para el componente de Verdad en la política pública de víctimas, se lleva a cabo desde el producto de documentación de hechos victimizantes.

**Asequibilidad**

La documentación de hechos victimizantes se evidencia a través del trabajo realizado por el Observatorio del CNMH, el cual es el bien y/o programa disponible en el componente de verdad y en el producto antes señalado. El Observatorio se crea en 2014 como proyecto de la Dirección de Construcción de Memoria Histórica del CNMH y tiene como objetivo el esclarecimiento de los hechos acaecidos en el marco del conflicto, priorizando la voz de las víctimas.

Para tal fin, utiliza diversas fuentes de información como el RUV, organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, sentencias de la Corte Constitucional, entre otros, a través de las cuales ha podido construir una base de datos que describe once modalidades diferentes de violencia ejercida e incluye la sistematización de más de cuatrocientas mil víctimas asociadas.

**Accesibilidad**

A partir de la información registrada en la base de datos mencionada, se han producido informes de memoria histórica sobre reclutamiento forzado y desaparición forzada. En cuanto el acceso a la información que contiene el Observatorio solo se puede obtener mediante petición formal escrita.

Sumado a lo anterior, la página web del CNMH no contaba al momento del corte de información del presente informe - tres años después y acabando el cuatrienio - con un micrositio que permita acceder al Observatorio y por ende, al registro de los hechos victimizantes documentados. Teniendo en cuenta que el sujeto de derecho para este caso es la sociedad en general, debería haber una ruta o camino de acceso efectivo y expedito a la misma.

**Adaptabilidad**

El Observatorio del CNMH cuenta con una estrategia de transversalización del enfoque diferencial para el ingreso de casos, respecto al resguardo y territorio específico si está relacionado con comunidades indígenas, así como frente a algunas características de las

Frente a los indicadores de los dos productos restantes no hay diferencias en el reporte, por lo que presentaremos lo reportado directamente por el CNMH:

Tabla 85 Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general

| Año  | Línea base | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|------------|----------------------|------|
| 2014 | 99248      | 99248      |                      | 0%   |
| 2015 |            | 60752      | 60800                | 100% |
| 2016 |            | 69000      | 69000                | 100% |
| 2017 |            | 72600      | 72637                | 100% |
| 2018 |            | 79860      | 12060                | 4.4% |

Fuente: CNMH Marzo 2018. Elaboración propia.

La meta cuatrienal de este indicador es de 381.460 (incluida la línea de base) y para 2018 con corte en Marzo 30, el CNMH ha avanzado en 313.745, lo que muestra que el avance es constante y no presenta rezagos.

Tabla 86 Iniciativas de memoria histórica del conflicto armado vinculadas a la Red de Memoria Histórica

| Año  | Meta anual | Avance (último dato) | %    |
|------|------------|----------------------|------|
| 2014 |            |                      | -    |
| 2015 | 24         | 24                   | 100% |
| 2016 | 25         | 25                   | 100% |
| 2017 | 25         | 25                   | 100% |
| 2018 | 25         | 0                    | 0%   |

Fuente: CNMH Marzo 2018. Elaboración propia.

Como puede verse a la fecha no se reporta ningún avance para el 2018 pero, el CNMH sólo reporta el avance en este indicador al final del año cuando culminan los procesos de dichas iniciativas. Los reportes de 100% en años anteriores muestran que, en efecto, se está cumpliendo con el avance de este indicador.

Para finalizar, es importante resaltar que existen al menos dos dificultades en términos de planeación y una en términos de avance. Por un lado, en cuanto a política pública no puede afirmarse que la meta intermedia objeto de seguimiento y definida en el PND contenga los productos analizados, o que estos desarrollen la meta intermedia. En este sentido, se identifica una imprecisión en la planeación al momento de la definición de las metas y productos del componente de verdad. Por otro, la definición del indicador asociado al producto de Museo de Memoria Histórica, no permite dar cuenta de los avances frente a la construcción física del mismo. Lo anterior se refleja en las

víctimas asociadas como: género, orientación sexual, situación de discapacidad y vulnerabilidad, rango etario, entre otras.

**6.3 Conclusiones**

- Existe una falla en la planeación de la política pública referente al componente de Verdad, que no permite establecer una relación entre la meta intermedia y los productos del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el mecanismo de contribución a la verdad no contiene a los productos definidos: Documentación de hechos victimizantes que se realiza a través del Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica, Museo Nacional de Memoria Histórica, Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto, Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados e Iniciativas de memoria vinculadas a la red de memoria histórica.
- Esta dificultad en términos de planeación también se refleja en la definición de la línea de base y la medición del indicador Museo de Memoria Histórica, en cuanto a su construcción física, además de presentar un rezago significativo en el proceso de implementación de la Ley de Víctimas.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica no ha implementado estrategias que permitan un acceso real de la sociedad a la información del observatorio de documentación de hechos victimizantes, ya que está supeditado a la solicitud mediante derecho de petición.
- La meta intermedia "Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad" no logra abarcar todos los aspectos que contiene el derecho a la verdad en el marco de una política estatal de justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado.

**6.4 Recomendaciones**

Al Centro Nacional de Memoria Histórica

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, definir una meta que pueda contener ambos procesos: tanto el de acuerdos de contribución a la verdad de desmovilizados de la Ley 1424 de 2010, como los procesos de verdad y memoria histórica que se derivan de la Ley 1448 de 2011.
- Al Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica que documenta los hechos victimizantes, generar estrategias para que la sociedad pueda acceder de manera más efectiva a la información que contiene y no restringirla únicamente a

través de derechos de petición. Igualmente, se recomienda crear un micrositio en la página web que permita acceder a dicha información de manera ágil y sencilla.

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, avanzar de manera significativa en los procesos tanto sociales, como físicos, de la construcción del Museo de la Memoria Histórica.

Adicionalmente la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones realizadas en los anteriores informes:

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, disponer y solicitar los recursos que permitan un mayor acompañamiento en los procesos de reconstrucción de memoria histórica y medidas de satisfacción a los sujetos no étnicos de reparación colectiva.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, continuar con el trabajo de fortalecimiento de las entidades territoriales, buscando garantizar la inclusión de medidas en materia de memoria histórica en los Planes de Acción Territorial.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar los mecanismos de difusión de los programas de atención y reparación integral que permitan mejorar el reconocimiento de los derechos, por parte de las víctimas, así como de las entidades encargadas de atenderlos y asistirlos y de las rutas de acceso a programas y beneficios.

**SÉPTIMA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES**

**7.1 PARTICIPACIÓN**

A continuación se presentan los resultados del seguimiento realizado a las garantías para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado en el marco de las mesas de participación efectiva, teniendo en cuenta que el PND y el CONPES 3726 de 2012 no establecen metas ni productos específicos asociados a la política pública de participación efectiva, lo que de entrada implica la imposibilidad de realizar un seguimiento técnico y riguroso a su implementación.

De tal forma, y considerando que las mesas de víctimas deben participar en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública, la CSMLV determinó las metas objeto de seguimiento: i) mesas de participación instaladas durante los tres periodos definidos por el protocolo de participación de víctimas (2013, 2015 y 2017) y ii) sesiones de mesas realizadas en cada año. Asimismo, se estableció como producto a valorar dentro del seguimiento, las propuestas presentadas por las mesas al formular el PAT 2016<sup>281</sup> con repuesta de las entidades territoriales.<sup>282</sup>

Para realizar el ejercicio de seguimiento se definieron cinco zonas: Antioquia-Caldas, Norte de Santander-Convención, Cauca-Morales, Nariño-Tumaco y Casanare-Tauramena<sup>283</sup>, en las cuales se realizaron visitas administrativas a los entes territoriales, Personerías y Defensorías del Pueblo en calidad de Secretaría Técnica de las mesas y se aplicaron entrevistas a los delegados de las mesas de víctimas en los CTJT durante el año 2016.

El Protocolo de Participación de Víctimas (Resolución 0388 de 2013 expedida por la UARIV), definió que las elecciones de las mesas en todos los órdenes territoriales (municipal distrital, departamental y nacional) se realizarán cada dos años, en los periodos 2013 – 2015, 2015 – 2017, 2017 – 2019 y el último 2019 – 2021.

El sistema de elección se desarrolla a través de un procedimiento escalonado que garantiza que integrantes de las mesas municipales conforman las mesas departamentales, quienes a su vez, envían delegados a la elección de la Mesa Nacional.

<sup>281</sup> Teniendo en cuenta el artículo 255 del Decreto 4800 del 2011, la vigencia de los PAT es de 4 años en concordancia con los periodos de las administraciones locales. En este orden de ideas el PAT actual fue formulado en el año 2016.

<sup>282</sup> No se incluyen el seguimiento a las propuestas realizadas en los procesos de ajustes anuales a los PAT.  
<sup>283</sup> Teniendo en cuenta criterios como mayor impacto del conflicto armado, amenazas a líderes de víctimas según el Sistema de Alertas Tempranas - SAT de la Defensoría del Pueblo y el Auto 373 de la Sala de Seguimiento a la sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional. Posteriormente mediante comunicación de los delegados de la Mesa Nacional a la Comisión, se solicitó una quinta zona para esta actividad correspondiente al Departamento del Casanare - Tauramena.

Sesiones. Las mesas de participación de víctimas tendrán por lo menos dos sesiones ordinarias por semestre<sup>284</sup>, en las fechas que para tal fin determine el plenario como máxima instancia de toma de decisión de las mesas. En el año de creación de las mesas (2013) estas fueron instaladas en el segundo semestre, razón por la cual la medición de las sesiones este año se realizará bajo la meta de dos sesiones para dicho año.

Valoración de las propuestas de las mesas por parte de las entidades del Estado. La principal función de las mesas de víctimas es servir de instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas ante las administraciones y entidades públicas de orden nacional y territorial. En este sentido, la Ley 1448 de 2011 (artículo 194) indica que aquellas entidades encargadas de tomar decisiones, deben valorar las observaciones realizadas por las víctimas a través de las mesas. De manera tal, que exista una respuesta institucional a cada observación presentada, con la correspondiente justificación en caso de ser rechazadas.

**7.1.1 Análisis Cuantitativo**

Medición de Acumulado: Meta: Elecciones de Mesas Departamentales

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta: Mesas departamentales elegidas e instaladas durante los tres periodos definidos por el Protocolo de Participación Efectiva de víctimas.

Tabla 87 Avance de mesas elegidas e instaladas en los departamentos focalizados

| Departamento       | Periodo | Meta Elecciones | Avance | Porcentaje |
|--------------------|---------|-----------------|--------|------------|
| Antioquia          | 2013    | 1               | 1      | 100%       |
| Norte de Santander |         | 1               | 1      | 100%       |
| Cauca              |         | 1               | 1      | 100%       |
| Nariño             |         | 1               | 1      | 100%       |
| Casanare           |         | 1               | 1      | 100%       |
| Antioquia          | 2015    | 1               | 1      | 100%       |
| Norte de Santander |         | 1               | 1      | 100%       |
| Cauca              |         | 1               | 1      | 100%       |
| Nariño             |         | 1               | 1      | 100%       |
| Casanare           |         | 1               | 1      | 100%       |
| Antioquia          | 2017    | 1               | 1      | 100%       |
| Norte de Santander |         | 1               | 1      | 100%       |
| Cauca              |         | 1               | 1      | 100%       |

<sup>284</sup> Artículo 21, Resolución 0388 de 2013 expedida por la UARIV.

|          |   |   |      |
|----------|---|---|------|
| Nariño   | 1 | 1 | 100% |
| Casanare | 1 | 1 | 100% |

Fuente: Visitas Administrativas Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo a la información recogida a nivel departamental, se observa un cumplimiento del 100%, evidenciando en las regiones focalizadas, la instalación de sus respectivas mesas, garantizando el establecimiento del mecanismo que el Gobierno Nacional ha diseñado para la participación efectiva de las víctimas.

Vale la pena anotar que el cumplimiento de esta meta permite conocer únicamente si se desarrollaron elecciones y posteriormente la instalación de las mesas de participación, pero no permite conocer la adecuada implementación del Protocolo de Participación frente al proceso de inscripción de organizaciones y representantes, la adecuada elección de representantes por hecho victimizante, entre otras especificidades.

Meta: Elecciones de Mesas Municipales

A nivel municipal, la medición de la meta referida al desarrollo de elecciones para la instalación de mesas de participación, presenta un cambio significativo comparado con el nivel departamental, como se ilustra a continuación:

Tabla 88 Avance de mesas elegidas e instaladas en los municipios focalizados

| Departamento                | Periodo | Meta Elecciones | Avance | Porcentaje |
|-----------------------------|---------|-----------------|--------|------------|
| Caldas (Antioquia)          | 2013    | 1               | 1      | 100%       |
| Convención (Nte. Santander) |         | 1               | 1      | 100%       |
| Morales (Cauca)             |         | 1               | -      | -          |
| Tumaco (Nariño)             |         | 1               | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 1               | -      | -          |
| Caldas (Antioquia)          | 2015    | 1               | 0      | 0%         |
| Convención (Nte. Santander) |         | 1               | 1      | 100%       |
| Morales (Cauca)             |         | 1               | -      | -          |
| Tumaco (Nariño)             |         | 1               | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 1               | 1      | 100%       |
| Caldas (Antioquia)          | 2017    | 1               | 0      | 0%         |
| Convención (Nte. Santander) |         | 1               | 1      | 100%       |
| Morales (Cauca)             |         | 1               | 1      | 100%       |
| Tumaco (Nariño)             |         | 1               | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 1               | 1      | 100%       |

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse, los municipios priorizados presentan un vacío de información que no permite establecer si se surtió el proceso electoral que establece el Protocolo de

Participación, sobre todo en periodos correspondientes a las administraciones locales anteriores, como es el caso de Cauca y Tauramena. En este sentido, el caso más preocupante es el de Tumaco, ya que el municipio no cuenta con documentación soporte que permita tener certeza de la instalación de la mesa.

Lo anterior, sumado a la situación presentada en el municipio de Caldas (Antioquia), sobre la elección extemporánea de la mesa municipal con un año de retraso, puesto que las mesas para el 2015 y 2017 fueron elegidas el 2016 y el 2018 respectivamente, indica la necesidad de que tanto la UARIV como el Ministerio del Interior orienten, capaciten, acompañen y realicen seguimiento al proceso de elección de mesas de víctimas en los municipios no capitales, que presenten estas dificultades desde la formalización del Protocolo de Participación a nivel nacional.

Si bien la CSMLV ha tenido información sobre acompañamientos en las capitales de departamento por parte de la UARIV a las administraciones locales y los datos contenidos en el título anterior permiten observar un adecuado proceso adelantado a nivel departamental, son los municipios mencionados los que más apoyo y soporte técnico requieren para adelantar cabalmente lo establecido en la ley frente a la elección de mesas territoriales de participación efectiva de víctimas del conflicto armado.

Asimismo, es fundamental que las alcaldías municipales se coordinen de manera adecuada con las Personerías y la UARIV, presupuestal, técnica y humanamente, para que se desarrollen las elecciones de mesas de participación de acuerdo a lo establecido en el Protocolo. En este mismo sentido, la CSMLV llama la atención a las secretarías técnicas de las mesas municipales para que apoyen el proceso de elección y cumplan su función, sobre todo con lo relacionado al manejo del archivo histórico de las mesas, el cual corresponde a la memoria de la participación e incidencia política de las víctimas.

Meta: Sesiones de mesa departamental

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta: sesiones de mesas departamentales realizadas anualmente en el periodo 2013 - 2017. De acuerdo con la fecha de implementación de la Resolución 0388 de 2013, la meta para ese mismo año es de 2 sesiones, correspondientes al último semestre de la vigencia. Para los años posteriores, la meta anual es de 4 sesiones por año (2 veces por semestre).

Según la información recogida durante el ejercicio de seguimiento, el nivel de cumplimiento de la meta relacionada con el número de sesiones de mesa departamental realizadas, no dista mucho de la meta anterior relacionada con las elecciones. En general, el cumplimiento de las entidades territoriales es adecuado frente al número de plenarios desarrollados anualmente, excepto por Casanare y Norte de Santander que en vigencias relativas al 2013 y 2014 tuvieron un nivel de cumplimiento entre el 50 y el 75%, tal como se muestra a continuación:

Tabla 90 Avance en el número de sesiones realizadas por las mesas municipales en zonas priorizadas.

| Departamento                | Período | Meta Sesiones | Avance | Porcentaje |
|-----------------------------|---------|---------------|--------|------------|
| Caldas (Antioquia)          | 2013    | 2             | 1      | 50%        |
| Convención (Nte. Santander) |         | 2             | -      | -          |
| Morales (Cauca)             |         | 2             | -      | -          |
| Tumaco (Nariño)             |         | 2             | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 2             | -      | -          |
| Caldas (Antioquia)          | 2014    | 4             | 3      | 75%        |
| Convención (Nte. Santander) |         | 4             | -      | -          |
| Morales (Cauca)             |         | 4             | -      | -          |
| Tumaco (Nariño)             |         | 4             | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 4             | -      | -          |
| Caldas (Antioquia)          | 2015    | 4             | 0      | 0%         |
| Convención (Nte. Santander) |         | 4             | -      | -          |
| Morales (Cauca)             |         | 4             | -      | -          |
| Tumaco (Nariño)             |         | 4             | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 4             | 3      | 75%        |
| Caldas (Antioquia)          | 2016    | 4             | 1      | 25%        |
| Convención (Nte. Santander) |         | 4             | 4      | 100%       |
| Morales (Cauca)             |         | 4             | 2      | 50%        |
| Tumaco (Nariño)             |         | 4             | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 4             | 3      | 75%        |
| Caldas (Antioquia)          | 2017    | 4             | 0      | 0%         |
| Convención (Nte. Santander) |         | 4             | 4      | 100%       |
| Morales (Cauca)             |         | 4             | 4      | 100%       |
| Tumaco (Nariño)             |         | 4             | -      | -          |
| Tauramena (Casanare)        |         | 4             | 6      | 125%       |

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

El cumplimiento de la meta relativo al número de sesiones realizadas por mesas municipales durante el periodo comprendido entre el 2013 - 2017, es poco alentador. El primer hecho que vuelve a ser notorio, es la falta de información que permita establecer el número de sesiones de mesa realizadas durante las administraciones locales anteriores, evidenciando deficientes procesos de empalme tanto de mesas entrantes y salientes, como en los cambios de Personeros Municipales en los periodos establecidos para tal efecto.

Así, municipios como Caldas, Morales y Convención no poseen información para medir el avance en la meta de sesiones realizadas anualmente en los años 2013, 2014 y 2015, por lo que la CSMLV hace un llamado para que los personeros en su rol de secretaria técnica

Tabla 89 Avance en el número de sesiones realizadas por las Mesas Departamentales en zonas priorizadas.

| Departamento       | Período | Meta Sesiones | Avance | Porcentaje |
|--------------------|---------|---------------|--------|------------|
| Antioquia          | 2013    | 2             | 4      | 200%       |
| Norte de Santander |         | 2             | 2      | 100%       |
| Cauca              |         | 2             | 4      | 200%       |
| Nariño             |         | 2             | 2      | 100%       |
| Casanare           |         | 2             | 1      | 50%        |
| Antioquia          | 2014    | 4             | 7      | 175%       |
| Norte de Santander |         | 4             | 3      | 75%        |
| Cauca              |         | 4             | 4      | 100%       |
| Nariño             |         | 4             | 4      | 100%       |
| Casanare           |         | 4             | 3      | 75%        |
| Antioquia          | 2015    | 4             | 7      | 175%       |
| Norte de Santander |         | 4             | 5      | 125%       |
| Cauca              |         | 4             | 4      | 100%       |
| Nariño             |         | 4             | 9      | 225%       |
| Casanare           |         | 4             | 3      | 75%        |
| Antioquia          | 2016    | 4             | 6      | 150%       |
| Norte de Santander |         | 4             | 6      | 150%       |
| Cauca              |         | 4             | 6      | 150%       |
| Nariño             |         | 4             | 10     | 250%       |
| Casanare           |         | 4             | 4      | 100%       |
| Antioquia          | 2017    | 4             | 4      | 100%       |
| Norte de Santander |         | 4             | 6      | 150%       |
| Cauca              |         | 4             | 5      | 125%       |
| Nariño             |         | 4             | 7      | 175%       |
| Casanare           |         | 4             | 4      | 100%       |

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Meta: Sesiones de Mesa Municipal

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta: sesiones de mesas realizadas a nivel municipal anualmente, durante el periodo 2013 - 2017.

de las Mesas de Participación, para que garanticen la adecuada gestión documental de dichos espacios de incidencia, mediante la construcción oportuna y eficaz de documentos (actas, memorias, oficios, etc.) y la administración del archivo físico de la respectiva mesa.

El caso de Tumaco sigue siendo el más preocupante en relación con el número de sesiones anuales realizadas por la Mesa Municipal, ya que la Personería manifestó no tener conocimiento de las cifras durante los años 2013, 2014 y 2015. En lo concerniente a los años 2016 y 2017 la entidad afirma que se ha cumplido con la meta anual de 4 encuentros, aunque nuevamente, no se pudo constatar la veracidad de esta afirmación al no haber archivos en donde reposen las actas que soporten dicha información.

Medición de Capacidad

Medición de capacidad a nivel departamental. Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones regionales para responder de manera adecuada a la demanda territorial referente al producto: propuestas presentadas por las mesas departamentales al PAT 2016, con respuesta de la entidad territorial.

Tabla 91 Avance de la variable de capacidad a nivel departamental

| Departamento       | Período | Número de Propuestas Presentadas | Número de Propuestas con Respuesta | Porcentaje de Avance |
|--------------------|---------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Antioquia          | 2016    | 226                              | 0                                  | 0%                   |
| Norte de Santander |         | 22                               | 0                                  | 0%                   |
| Cauca              |         | 11                               | 11                                 | 100%                 |
| Nariño             |         | 23                               | 18                                 | 78%                  |
| Casanare           |         | 4                                | 0                                  | 0%                   |

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

A nivel departamental, es de resaltar que todas las mesas de participación construyeron propuestas para ser tenidas en cuenta dentro de la construcción del PAT 2016 en cada uno de los respectivos territorios, mostrando una adecuada capacidad de gestión para la formulación de iniciativas. Bajo este panorama, las únicas entidades territoriales que dieron respuesta formal a cada una de las propuestas presentadas fueron la Gobernación del Cauca, seguida de Nariño que respondió a un 78% de las propuestas de la mesa departamental.

Los demás departamentos focalizados no dieron respuesta a las mesas departamentales de participación, lo cual no quiere decir que sus propuestas no hayan sido incluidas dentro del respectivo PAT, sino que los representantes de víctimas en los departamentos no tienen certeza del destino de sus iniciativas, ni de los criterios técnicos y presupuestales con los cuales la entidad territorial tomó la decisión de inclusión o exclusión, limitando así la posibilidad de una participación informada.

Medición de capacidad a nivel municipal

Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones locales para responder de manera adecuada a la demanda territorial que tienen el siguiente producto: propuestas presentadas por las mesas municipales al PAT 2016, con repuesta de la entidad territorial.

Tabla 92 Avance de la variable de capacidad a nivel municipal

| Departamento                   | Periodo | Número de Propuestas Presentadas | Número de Propuestas con Respuesta | Porcentaje de Avance |
|--------------------------------|---------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Caldas (Antioquia)             | 2016    | 16                               | 0                                  | 0%                   |
| Convención (Nte. de Santander) |         | -                                | -                                  | -                    |
| Morales (Cauca)                |         | -                                | -                                  | -                    |
| Tumaco (Nariño)                |         | -                                | -                                  | -                    |
| Tauramena (Casanare)           |         | -                                | -                                  | -                    |

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Solo uno de los 5 municipios focalizados entregó información a la CSMLV con la cual se puede establecer el número de propuestas presentadas al ente territorial y si estas tuvieron respuesta de la respectiva alcaldía. Esta situación pone de manifiesto el vacío de información a nivel municipal que permita conocer no solo el adecuado establecimiento de los espacios formales de participación, sino la incidencia política de las víctimas frente a la planeación territorial.

De tal forma, se hace un llamado de atención a las Personerías Municipales en calidad de secretaría técnica de las mesas de participación, ante la necesidad urgente y perentoria de realizar una adecuada gestión del archivo físico de las mesas de participación efectiva, no solo con el objeto de documentar el ejercicio con fines de control, sino como forma de preservar la memoria histórica de los territorios.

7.1.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Los CTJT son instancias territoriales responsables de aprobar y adoptar los PAT, con la participación de las víctimas, según el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 y 254 del Decreto 4800 de 2011. Bajo este marco normativo, todas las gobernaciones focalizadas, desarrollaron los CTJT necesarios para la presentación y aprobación de los respectivos PAT, garantizando la asistencia de los representantes de víctimas establecidos por la ley, quienes tuvieron voz y voto durante el encuentro.

Sin embargo, a nivel municipal, únicamente la Alcaldía de Convención cumplió con este requisito de ley, mientras que los municipios de Tauramena y Tumaco, no cuentan con información formal y oficial, que permita evidenciar que la administración local para el año 2016 ofreció las garantías establecidas por la ley para la participación de las víctimas en el diseño, formulación y aprobación del PAT.

Resulta reiterativa la falta de información en el municipio de Tumaco, alrededor de los actores, espacios y garantías de la participación efectiva de víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el municipio de Morales reporta que la Alcaldía no garantizó durante el 2016, la participación de las víctimas en el CTJT para la aprobación del PAT. En este sentido, la CSMLV reitera a las entidades territoriales la necesidad de cumplir con su obligación legal de garantizar la participación de los representantes de las mesas de víctimas en los CTJT con el objeto de que sus observaciones sean tenidas en cuenta en las decisiones territoriales.

Accesibilidad

Continuando con la tendencia encontrada en el ejercicio de seguimiento, se encuentra que a nivel general, las diferentes administraciones departamentales permitieron el acceso de las víctimas a los espacios de deliberación y toma de decisión frente a la planeación territorial. Cabe señalar que el Departamento de Antioquia fue la región donde la mesa departamental presentó más propuestas (226) propuestas que al ser comparadas con el PAT se evidenció que el 53 % no fueron incluidas, el 28 % incluidas total o parcialmente y el 19% restante fueron consideradas generales o poco claras.<sup>285</sup> Por su parte, la Gobernación del Cauca recibió 11 propuestas incluyendo el 100% en el PAT 2016, mientras que en Nariño, de 23 iniciativas, el 65% fueron incluidas en el PAT.

Respecto al ámbito municipal, la mesa de participación de Caldas formuló un total de 16 propuestas o iniciativas que al ser comparadas con el PAT, se puede afirmar que el 37% fueron incluidas y las restantes, es decir 62%, rechazadas. Mientras que la Alcaldía de Morales no ofreció los espacios de ley en los cuales las víctimas pueden realizar incidencia política territorial, ni realizó la socialización a la Mesa Municipal del PAT, siendo adoptado el Plan mediante Decreto No. 054 de 2016.

En el municipio de Tumaco, respecto a la participación de la mesa de víctimas en el diseño y construcción de propuestas al PAT no existe evidencia clara al respecto, ya que la administración municipal no cuenta con información documental que permitan dar fe del acceso a las víctimas a espacios de construcción, discusión y toma de decisión.<sup>286</sup>

<sup>285</sup> Análisis PAT Antioquia realizado por la Defensoría del Pueblo.

<sup>286</sup> La funcionaria de la alcaldía durante la visita administrativa mencionó la dificultad recurrente que existe debido al constante cambio de administraciones y de secretarías de gobierno, como un obstáculo para contar con la información o documentos de manera óptima.

Así, la CSMLV exhorta a los entes territoriales a garantizar el acceso de las víctimas a los espacios de diseños, discusión y aprobación de política pública referente a la reparación integral según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011, la Resolución 0388 de 2013 y demás normas complementarias.

Adaptabilidad

De acuerdo con el artículo 252 del Decreto 4800 de 2011, los CTJT deben adoptar las estrategias necesarias que garanticen la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PAT. Así, las gobernaciones de las regiones focalizadas tanto con recursos propios como mediante recursos provenientes de cooperación internacional, como en el caso del Cauca, desarrollaron plenarios, comités ejecutivos y sesiones extraordinarias para capacitar, acompañar y asesorar la construcción de propuestas al PAT 2016.

Respecto al nivel municipal, la Alcaldía de Caldas fue la única que actuó de manera concordante con su respectiva Gobernación (Antioquia), mientras que la Alcaldía Municipal de Convención, consideró pertinente contratar un asesor externo para la construcción del PAT, aunque este proceso no se encuentra documentado, por lo que no se puede determinar que el municipio haya proporcionado los encuentros requeridos para promover la participación de las víctimas en la construcción de propuestas al señalado Plan.

Por otra parte, las Alcaldías de Tumaco, Tauramena y Morales no cuentan con información sobre el proceso de construcción participativa del PAT, por lo tanto, no es posible establecer si el municipio proporcionó espacios adicionales y necesarios para la realización de este ejercicio.

7.1.3 Conclusiones

- Se evidencia la brecha que existe entre el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas entre el orden departamental y el municipal, en aspectos como el cumplimiento en las elecciones de las mesas, el número mínimo de sesiones y la incidencia en el Plan de Acción Territorial 2016.
- La garantía para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas no solo consiste en disponer de los recursos para la elección y funcionamiento de las mesas de víctimas. Además las administraciones y entidades encargadas del diseño de la política pública deben considerar valorar y responder las observaciones que presenten las víctimas en la formulación del PAT, pues existen incumplimientos reiterados al respecto.
- En cuanto al proceso de diseño del Plan de Acción Territorial, se aprecia que algunas entidades territoriales (Nariño, Cauca, Antioquia y Municipio de Caldas-

Antioquia) adoptaron estrategias con el fin de permitir a las víctimas presentar sus propuestas en la formulación, lo cual constituye una buena práctica que debería adoptar la totalidad de las administraciones.

- Es evidente, la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección y funcionamiento de las mesas de participación, así como de los empalmes entre los diferentes periodos. Lo anterior, en razón a que en varias visitas administrativas la CSMLV no logró recoger la información pertinente al no contar las administraciones locales con los soportes de lo relativo a las Mesas.
- El municipio de Tumaco resulta ser el caso más preocupante de falta de información soportada sobre la elección, instalación, funcionamiento e incidencia de la mesa municipal de participación efectiva de víctimas desde la implementación del Protocolo de Participación en el 2013.

7.1.4 Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior, realizar esfuerzos más decididos para socializar con los diferentes territorios, la metodología diseñada para el proceso de diseño, formulación y adopción del Plan de Acción Territorial

A las Entidades territoriales

- Implementar en alcaldías y Personerías Municipales, el sistema de gestión de calidad de archivo que permita la conservación de documentos tanto físicos como digitales de las actuaciones realizadas en el marco del proceso de participación de las víctimas en la incidencia de política pública.
- Emitir una respuesta institucional respecto de cada observación que presenten las mesas de víctimas en el marco del proceso de diseño de los Planes de Acción Territorial, en aplicación del inciso tercero del artículo 194 de la Ley 1448 de 2011,
- Generar espacios para que las mesas de víctimas puedan presentar sus propuestas al Plan de Acción Territorial y estas a su vez puedan ser debatidas y concertadas con la entidad responsable del diseño de la política pública.
- Es fundamental que gobernaciones y alcaldías dispongan de los encuentros necesarios para que las víctimas participen en el proceso de aprobación de los Planes de Acción Territorial, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, a partir de las propuestas construidas por las diferentes mesas e incluidas por las administraciones públicas.

Adicionalmente, de los informes anteriores de la CSMLV, se reiteran las siguientes recomendaciones:

- A la Dirección Nacional de Planeación, programar el presupuesto anual nacional con rubros especiales dentro de las Transferencias a los entes territoriales, con destinación específica para la financiación de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Planes de Desarrollo. Para avanzar en este aspecto se requiere coordinar acciones dentro del marco de corresponsabilidad, que también se recomienda en este informe.
- A las entidades territoriales disponer de los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en los términos establecidos en la Ley de víctimas, el protocolo de participación y las demás normas complementarias, y de no contar con recursos se informe a esta Comisión con copia a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como órgano subsidiario y concurrente a nivel nacional. Asimismo, que se haga cumplimiento de la Resolución 1282 de 2016, en la que se establecen los montos para los apoyos económicos para los representantes de Mesas municipales, departamentales y nacionales, eliminando las trabas, costos bancarios y demás obstáculos para la garantía de este derecho.
- Al Ministerio del Interior, informar a las Mesas departamentales y municipales, los resultados del proceso amplio y participativo, así como las vías a través de las cuales se realizará el ajuste a la Ley 1448 de 2011. Es fundamental que este ejercicio de divulgación sea pedagógico para las víctimas, de manera tal, que puedan entender la complejidad jurídica de los procesos legislativos, así como para que las propuestas de las víctimas del conflicto armado se vean reflejadas en los diferentes ajustes a la ley, so pena de invalidar el proceso si las víctimas percibieran que sus iniciativas no fueron tomadas en cuenta.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas reformular el Protocolo de Participación Efectiva, por medio de una construcción conjunta con las víctimas, que redunde en mayores garantías para el ejercicio de la participación de las personas afectadas por el conflicto armado, teniendo en cuenta que esta labor debería realizarse antes de las próximas elecciones de Mesas de Participación Efectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas desde los ejes de: 1- comunicación, 2-promoción, 3- capacitación, 4-formación, 5-investigación y 6-evaluación. Al respecto, conviene construir un plan de fortalecimiento específico por cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (en el nivel municipal, distrital, departamental, y nacional) que les permita ejecutar su Plan de Trabajo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer los espacios de los Subcomités Técnicos. Los líderes y líderes asistentes a estos espacios proponen las siguientes estrategias: el mejoramiento o construcción de indicadores cuantitativos que permitan medir la gestión realizada de cada uno de los Subcomités dentro del Plan Operativo Anual; que se garantice Subcomités tengan acceso e incluyan la información con la que se cuenta desde lo territorial; generar instrumentos que permitan la circulación de información por varios canales y no únicamente de manera tecnológica; generar matrices de compromisos que permitan evaluar el cumplimiento de los mismos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizar reuniones de los comités ejecutivos de las mesas de participación de víctimas previas y posteriores a las reuniones de nivel superior, para construir posiciones e informar de los avances y conocimientos adquiridos, superando por esta vía las posiciones individuales.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporar a las mesas en sus distintos niveles los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta que los miembros de las Organizaciones de Víctimas son en su mayoría víctimas que, por el desarraigo y el dolor sufrido, han individualizado su exigibilidad de derechos. Los sujetos de reparación colectiva pueden agruparse desde lo social, lo político, el enfoque de género y otras características, de forma que les permita representarse como sujetos colectivos agrupados. Su aporte al funcionamiento colectivo de las mesas es inestimable dada su memoria colectiva acumulada para abordar y transformar conflictos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover un boletín interno entre los distintos niveles de participación que socialice los avances y genere debates para la construcción de posiciones colectivas.
- A los órganos de control ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las garantías de participación a nivel territorial.

**7.2 COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO**

En este capítulo se realizará un análisis de la meta y los productos formulados en el PND, para medir el avance de la coordinación nación territorio, efectuando anotaciones puntuales de los aspectos inherentes a la asequibilidad, la accesibilidad y la adaptabilidad, como elementos de seguimiento del estado de implementación de la estrategia de corresponsabilidad para la Ley de Víctimas.

Es de anotar, en relación con lo anterior, que a partir de la expedición del Decreto 2460 de 2015, el Gobierno Nacional determinó, a través del denominado instrumento operativo

Tablero PAT, registrar la oferta institucional de los diferentes niveles de gobierno, a fin de hacer realidad los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.<sup>287</sup>

En el Tablero PAT, los municipios identifican las necesidades de la población víctima y definen los compromisos de la oferta institucional y de presupuesto del ente territorial. Ello escala al nivel departamental para la adopción de compromisos, en el marco de su oferta institucional y de sus recursos, para la atención de acuerdo al déficit que resulte de lo reportado por los municipios de su jurisdicción. Finalmente, el nivel nacional entra a ofertar sus bienes y servicios para aquello que ha sido identificado por los niveles local y regional.

Cabe advertir que al momento de la formulación de la meta y productos del PND, la estrategia de corresponsabilidad aún no estaba diseñada. Sin embargo, una vez expedida su reglamentación, es asumida por el gobierno como criterio para valorar el avance de la coordinación nación territorio.<sup>288</sup> Además, se vincula la reglamentación superior que señala que las entidades territoriales en el Plan de desarrollo territorial deben desagregar el componente de víctimas, según el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011.<sup>289</sup>

**7.2.1 Análisis Cuantitativo**

Meta intermedia: Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Tabla 93 No. de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

| Línea Base 2014 | Meta Año 2018 | Avance | % Avance en el cuatrienio* |
|-----------------|---------------|--------|----------------------------|
| 0               | 300           | 84     | 28%                        |

Fuente: DNP marzo 2018. Elaboración propia.

\*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador acumulado.

<sup>287</sup>Decreto 2460 de 2015. Artículo 2.2.8.3.1.6.

<sup>288</sup>Decreto 2460 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2° del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Que el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 señala que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá diseñar una estrategia, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Que para la definición y desarrollo de dicha estrategia, el mencionado artículo dispone la estructuración de un sistema de corresponsabilidad sobre la coordinación y articulación Nación – territorio; sistema que, según lo dispone el artículo 2.2.1.10 del Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, debe ejecutarse teniendo en cuenta el interés general de la Nación y la autonomía territorial.

<sup>289</sup>Que el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 señala que las entidades territoriales deben diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo, y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Según la medición del indicador a 31 de marzo de 2018 el porcentaje de avance en el cumplimiento de la meta de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados es del 28%. Lo anterior involucra la inclusión de la medición de diferentes variables que tienen que ver con el cumplimiento de las entidades territoriales en la formulación y adopción del PAT, el diligenciamiento en tiempos definidos para el Reporte Unificado de los Sistemas de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial, -RUSICST-<sup>290</sup> y el diligenciamiento del Tablero PAT en sus etapas de planeación y seguimiento, según respuesta de la UARIV.

Tabla 94 Producto No. 1: Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral las víctimas, cofinanciadas por el Gobierno durante el cuatrienio

| Año  | Línea base | Meta | Avance | % Avance por año* |
|------|------------|------|--------|-------------------|
| 2014 | 19         |      |        |                   |
| 2015 |            | 10   | 6      | 60%               |
| 2016 |            | 15   | 29     | 193,3%            |
| 2017 |            | 19   | 29     | 152,6%            |
| 2018 |            | 22   | 0      | 0%                |

Fuente: DNP, marzo 2018. Elaboración propia.

\*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

Frente a ese producto, puede afirmarse que durante el cuatrienio, el avance es del 75.2%. Según la respuesta de la UARIV, el mecanismo de cofinanciación de la entidad está diseñado para que todas las entidades territoriales puedan presentar proyectos de inversión. Además, este mecanismo lo conocen a través de la página web de la UARIV. Cualquier entidad territorial puede acceder y presentar proyectos que cumplan los requisitos establecidos y requerir la asistencia técnica a la Dirección de Gestión Interinstitucional (DGI) de la UARIV.

Tabla 95 Producto No 2: Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

| Año  | Línea base | Meta | Avance | % Avance por año* |
|------|------------|------|--------|-------------------|
| 2014 | 0          |      |        |                   |
| 2015 |            | 3    | 3      | 100%              |
| 2016 |            | 3    | 3      | 100%              |
| 2017 |            | 3    | 4      | 133,3%            |
| 2018 |            | 3    | 0      | 0%                |

Fuente: DNP. Marzo 2018. Elaboración propia.

\*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

<sup>290</sup>Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno – RUSICST es un mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las políticas públicas y planes de acción de prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

Frente a este producto, el avance durante el cuatrienio es del 83.3%. Las alianzas estratégicas tienen como fin promover procesos asociativos entre entidades territoriales con problemáticas comunes; estas pueden darse en las modalidades tipo de asociatividad vertical u horizontal, o incluyendo las dos; su tiempo puede ser para cumplir objetivos de largo plazo, o para cumplir medidas específicas con objetivos y tiempo de ejecución limitados.

Tabla 96 Producto No 3: Planes Departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional.

| Año  | Meta              | Avance | % Avance por año* |
|------|-------------------|--------|-------------------|
| 2014 | 0                 | 0      | 0%                |
| 2015 | 0                 | 0      | 0%                |
| 2016 | 10 <sup>291</sup> | 11     | 110%              |
| 2017 | 5                 | 6      | 120%              |
| 2018 | 5                 | 3      | 60%               |

Fuente: DNP marzo 2018. Elaboración propia.

\*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

Frente a este producto, se avanzó en un 125%, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional se planteó como meta dieciséis PAT con incorporación de la oferta nacional y reportan un avance de veinte.

**7.2.2 Análisis Cualitativo**

Una vez reglamentada la estrategia de corresponsabilidad, se calcula el nivel avanzado de coordinación de las entidades territoriales a partir de tres criterios: i) reporte del RUSICST, ii) contar con PAT y iii) reporte del Tablero PAT.

Pese a la obligación legal que tienen todas las entidades territoriales para el diligenciamiento de estas herramientas, llama la atención la meta propuesta por el Gobierno Nacional de 300 entidades frente al universo de 1.154 entidades. Esto no permite determinar una valoración generalizada sobre los niveles de coordinación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Conforme a la explicación del Ministerio del Interior, la meta fue definida a través de los siguientes criterios: i) baja capacidad institucional, ii) número de víctimas, iii) procesos territoriales de reparación colectiva y retornos.

En ese sentido, llama la atención que los criterios para determinar una coordinación avanzada no incluyan la valoración de la calidad de la información, la eficacia de los instrumentos diseñados para su coordinación, articulación y generación de procesos de armonización y coherencia en la planeación<sup>292</sup>.

<sup>291</sup> Cfr. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1261/4616/78>. En SINERGIA se reporta una meta anual de 6, para el año 2016. Sin embargo mediante oficio MinInterior reporta una meta anual de 10 para 2016.

<sup>292</sup> Esta afirmación se fundamenta en informes de la CSMLV se ha evidenciado falencia en el diligenciamiento de los sistemas de información Tablero PAT y RUSICST.

Si, como criterio evaluador del avance de la coordinación nación territorio, se presenta en la estrategia de corresponsabilidad el diligenciamiento del Tablero PAT, hay que advertir que se ha identificado las siguientes debilidades: i) calidad de la información en los registros consignados en el instrumento, ii) ello deriva en que no se haya constituido el instrumento como medio eficiente para generar procesos articulados en la planeación de la política pública y iii) su débil utilización para la efectiva materialización de una oferta pertinente a la población víctima, que permita superar la falta de capacidad institucional, argumentada frecuentemente por las entidades territoriales.<sup>293</sup>

Cabe resaltar que, en el nivel municipal, el desempeño para el diligenciamiento del Tablero PAT carece aún de articulación interinstitucional por el desconocimiento de la herramienta por parte de las secretarías sectoriales. Ello ha impedido la retroalimentación eficaz entre los sistemas de información de las dependencias que dentro de sus planes de acción atienden a la población víctima. Asimismo, en el nivel departamental, se ha observado un amplio déficit de las necesidades a cubrir teniendo en cuenta lo identificado por los municipios; en el caso del nivel nacional persiste la falta de claridad de competencias y una focalización limitada de la oferta, la cual es previamente definida. Todo lo anterior, obstaculiza la atención eficaz a la demanda territorial.

**Asequibilidad**

Respecto al producto de entidades territoriales con proyectos cofinanciados por el nivel nacional, la UARIV como coordinadora del SNARIV, informó a la CSMLV, que los proyectos de cofinanciación se enmarcan en la estrategia de corresponsabilidad para la articulación de la oferta nacional con la territorial, y la efectiva aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia a través de proyectos de inversión pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta el tipo de oferta institucional que ofrece el Gobierno Nacional para cofinanciación de proyectos, sólo se identificaron proyectos en las medidas de acompañamiento psicosocial, alimentación y generación de ingresos. Llama la atención de la CSMLV que en un tema con un nivel alto de demanda, como es el acceso a vivienda digna, no haya ningún proyecto de este tipo.

Por su parte, frente al Producto No. 2, respecto al tipo de oferta institucional para el diseño e implementación de alianzas estratégicas, sólo se identificó la oferta que brinda el Ministerio del Interior en términos de asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades

<sup>293</sup> Se ha constatado en visitas administrativas a los municipios de Zipaquirá, Sibaté, Facatativá y Fusagasugá, a través de la aplicación del instrumento de matriz de seguimiento a la efectividad de la estrategia de corresponsabilidad Tablero PAT, con el objetivo de evidenciar la materialización de la oferta en los instrumentos Planes de Desarrollo locales, Planes de Acción Territorial PAT y Tablero PAT, lo siguiente: (I) no cumplimiento a cabalidad del artículo 174 de la ley 1448 de 2011; (II) la no armonización de lo registrado en el PAT con el Plan de Desarrollo; (III) diligenciamiento del Tablero PAT, con información no correlacionada con los sistemas de información de cada administración, ni de las entidades sectoriales.

institucionales y promoción de la articulación institucional. De ahí que el principal obstáculo para el establecimiento de alianzas estratégicas, sea la inexistencia de oferta específica por parte de otras entidades del nivel nacional, en la cual se prioricen las entidades territoriales que han decidido aliarse para atender y reparar integralmente a la población víctima.

Finalmente, en relación con el Producto No. 3, el Ministerio del Interior informó que los programas y proyectos ofertados en la vigencia 2016, se encuentran en su mayoría, en los componentes de: i) prevención y protección, ii) asistencia y atención y en menor proporción iii) reparación integral, verdad y justicia.

Para la vigencia 2017, no obstante la reiteración de aclaración y ampliación de lo informado, se limitó la respuesta dada por el Ministerio del Interior al reporte del Tablero PAT de la vigencia, con lo cual se muestra la intervención del nivel nacional en el territorio, más no la incorporación de la oferta nacional en los PAT departamentales que es el producto del PND.

**Accesibilidad**

Conforme se enunció más arriba, el acceso de las entidades territoriales a la cofinanciación por el nivel nacional parte de la iniciativa territorial a través de la divulgación de convocatoria por la página web de la UARIV. Entre los obstáculos principales para la realización de los objetivos de la estrategia, se presentan la baja capacidad técnica que tienen las entidades territoriales para cumplir los requisitos y aplicar a los criterios definidos por la UARIV.

Se observa que la oferta a la que han accedido se presenta en términos de actividades, principalmente en el componente de asistencia y atención, dado que, entre los criterios de priorización, está la superación de las condiciones de vulnerabilidad y de subsistencia mínima. Solamente en algunos casos concretos se observa la aplicación a otro criterio como es el atinente al componente de reparación integral, para procesos de retorno y reparación colectiva.

Por otro lado, en términos de la oferta para la creación de alianzas estratégicas, se identifica que no existe un proceso de arquitectura institucional suficiente con el fin de implementar la oferta en el ámbito subregional; caso de municipios circunvecinos de diferentes departamentos, generando que las entidades territoriales no vean, en la creación de alianzas estratégicas, una oportunidad para gestionar de manera eficiente y efectiva proyectos de impacto regional que garanticen los derechos de las personas que individual o colectivamente han sufrido un daño con ocasión del conflicto armado interno.

Por último, frente a la valoración de la incorporación de la oferta nacional en los PAT departamentales, pese a que el Decreto 2460 de 2015 introduce el Tablero PAT como la herramienta para materializar los principios de la corresponsabilidad en los tres niveles de

gobierno de acuerdo a necesidades y compromisos, no toda la oferta para el nivel territorial se ve reflejada. Esto debido a que varias de las acciones que se desarrollan en el territorio funcionan de manera previa a la implementación de esta estrategia. De las 17 entidades del orden nacional que tienen competencia en el diligenciamiento del Tablero PAT, cinco no lo diligenciaron, argumentando que la estructura de la herramienta no se armoniza con su oferta institucional. Estas entidades son: ICBF, MEN, MSPS, MVCT y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por lo anterior, el Tablero PAT puede no resultar la fuente más idónea para evidenciar la incorporación de la oferta nacional en los departamentales.

**Adaptabilidad**

Sobre el producto de entidades territoriales con proyectos cofinanciados por el nivel nacional, la UARIV determina los requisitos y evalúa la pertinencia de la demanda municipal; para la cofinanciación presenta los siguientes criterios, los cuales se encuentran delimitados para atender la demanda en:

- Superación de vulnerabilidad;
- Contratos plan;
- Impulsar la asociatividad entre municipios;
- Procesos de restitución de tierras;
- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) definidas en el marco del proceso de Paz; (6) concurrencia entre los tres niveles de Gobierno;
- Sujetos de Reparación Colectiva con PIRC y/o proyectos de retornos y reubicación;
- Órdenes de la Corte Constitucional;
- Proyectos que hayan sido formulados participativamente;
- Proyectos con sujetos de especial protección constitucional;
- Proyectos en los que concurra otra entidad del SNARIV del orden nacional;
- Proyectos que cuenten con cofinanciación financiera, o en especie, de entidades públicas (diferentes a las del SNARIV nacional y al ente territorial), privadas y/u organismos de cooperación internacional;
- Proyectos que hayan sido socializados con la mesa de participación de víctimas (situación que debe documentarse con actas, listados de asistencia, registros fotográficos);
- Proyectos cuyas entidades territoriales beneficiarias y aportantes hayan sido certificadas por la UARIV, en relación con la vigencia anterior.

Sin embargo, durante el cuatrienio, el enfoque de la cofinanciación se dirigió a proyectos del componente de asistencia y atención, y se identifican únicamente tres proyectos cofinanciados por el Gobierno Nacional que benefician directamente a sujetos de especial protección constitucional, estos son: i) fortalecimiento de las medidas de satisfacción para las mujeres en el marco del proceso de reparación colectiva de la Organización Feminista

|   |   |
|---|---|
| <p>Popular, ii) fortalecimiento al gobierno propio del pueblo Embera Chamí, y iii) apoyo al proceso de rescate y construcción de la identidad del pueblo indígena Zenú de Membrillal.</p> <p>En la información reportada por la UARIV, se hallaron diferencias en el número de convenios de 2014 a 2017 así: se informaron inicialmente 54 proyectos en SINERGIA y, en la solicitud de ampliación a esta respuesta, relacionaron 80 convenios para proyectos en 321 entidades territoriales con 92.100 beneficiarios y una inversión por un valor total de \$125.932.805.025. Por ello se solicitó aclaración nuevamente a la UARIV<sup>294</sup>, de lo cual se efectuará más adelante la correspondiente conclusión. Frente al presupuesto la UARIV informa que la cifra total de la inversión en convenios difiere en \$115.768.523, en atención a que en el último reporte el presupuesto asciende a \$126.048.573.548.</p> <p>Por otro lado, se registra una participación porcentualmente mayoritaria de la UARIV en los convenios de cofinanciación. A nivel presupuestal esta entidad registra del total de proyectos de cofinanciación, así: 40 convenios con una participación del 85%; 4 convenios con una participación del 75%; 21 convenios entre el 60 y 74% de participación presupuestal; 3 convenios con una participación entre 50 y 59% y 9 convenios con una participación menor al 49%.</p> <p>En ampliación de respuesta a la visita administrativa a la UARIV, sobre la participación de las demás entidades del SNARIV aparte de la UARIV, se encontró lo siguiente: i) del total de convenios de cofinanciación sólo en un 22.5% hay participación de alguna otra entidad gubernamental o de ONGs; ii) dentro de este 22.5% que corresponde a 18 convenios, la participación de las entidades gubernamentales se encuentra representada en ocho convenios por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, dos convenios por el Ministerio de Trabajo, dos con participación del SENA; dos con la participación de universidades y cinco con la cofinanciación de ONGs u organizaciones sociales; iii) en solo dos de los 18 convenios, participan más de dos entidades, aparte de los municipios y la UARIV.</p> <p>Respecto a la participación en la cofinanciación de las entidades nacionales en el producto del PND, la UARIV es la institución que soporta el avance de la meta, con una participación del 68.20%; los municipios con un 20.20%; otras entidades nacionales, con un 9.1%, del cual: FONADE participa con el 70.1%, el Ministerio del Trabajo con el 26.5% y el 1% corresponde al SENA.</p> <p>Sobre el producto relacionado con las alianzas estratégicas, según respuesta del Ministerio del Interior, los resultados alcanzados hasta el momento demuestran que no se</p> <p><small><sup>294</sup> Informa la UARIV que lo reportado en el oficio en mención y de lo registrado en SINERGIA, existe una diferencia sobre los registros de proyectos cofinanciados al revisar la comparación de los proyectos cofinanciados de los proyectos reportados por la oficina de Planeación de la Unidad: se aclara que se contabiliza en la nueva información lo correspondiente a dos proyectos de los registrados en el DNP, en el primero que corresponde a 2013-2014 del anterior Plan de Desarrollo, en 2013, 7 proyectos y en 2014, 16 proyectos."</small></p> | <p>ha generado una nueva oferta. Es a partir de la identificación de problemáticas comunes que se implementan las articulaciones interinstitucionales correspondientes, partiendo de lo que ya existe en las entidades territoriales y nacionales. Por su parte, en relación con los componentes de la política pública de víctimas, se identifica que las alianzas se limitan al componente de asistencia y atención, dejando un rezago en las medidas concernientes a reparación integral.</p> <p>El ajuste de la oferta institucional es una necesidad reiterada que requiere del fortalecimiento de acciones de articulación y armonización con las problemáticas identificadas. Se presentan debilidades por la insuficiencia financiera, los sistemas de información de las entidades, la formación técnica para el desarrollo de proyectos de inversión en las administraciones locales y la consecuente municipalización de los recursos por parte del nivel nacional. Para esto se requiere impulsar de manera más eficiente el rol coordinador de las gobernaciones.</p> <p>Finalmente, frente a la pertinencia de la oferta por sector, programa y proyecto incorporado en los PAT como producto del PND, el Ministerio del interior informó que a la fecha se viene realizando una evaluación de la inclusión de la oferta en estos planes con el fin de identificar los logros y dificultades en relación con el cumplimiento de sus metas. Por lo tanto, no se cuenta con insumos suficientes para realizar una valoración de la incorporación de la oferta en los PAT departamentales. El Ministerio reiteró ante solicitud, que a la fecha no tiene la evaluación sobre este producto, sólo existe un avance respecto a la vigencia 2016.</p> <p><b>7.2.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se advierte que la meta que se propuso el Gobierno Nacional para cumplir durante el cuatrienio 2014 - 2018, en relación con la coordinación y articulación nación territorio es de fácil cumplimiento. Esto en razón de la baja proyección frente a la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad y la adecuación institucional realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio del Interior. Pese a lo anterior, el gobierno no cumplió con la meta propuesta, pues su avance en el cuatrienio fue del 28%.</li> <li>• En relación con los reportes entregados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas sobre el producto: "Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas, cofinanciadas por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio", se encontraron inconsistencias de información. El reporte de SINERGIA es de 54 proyectos cofinanciados durante el cuatrienio, mientras que la Unidad para la atención y Reparación Integral de las Víctimas reporta para el mismo periodo 80.</li> <li>• Conforme a los resultados del producto: "Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del</li> </ul>     |
| <p>conflicto armado", se evidencia que para avanzar en el cumplimiento de su finalidad es necesario reglamentar este proceso. Para ello deberá posibilitar la articulación a las diferentes entidades territoriales, desde la dimensión vertical y la horizontal, desarrollando obligaciones vinculantes para las diferentes entidades en relación con los procesos de asociatividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El avance en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad y coordinación nación territorio es poco. Esto a pesar de que la implementación de esta estrategia fue requerida por la Corte Constitucional desde del 2014 en la Sentencia T-025 de 2014 y sus autos de seguimiento.</li> </ul> <p><b>7.2.4 Recomendaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación reglamentar la implementación de las alianzas estratégicas, teniendo en cuenta lo definido en el Decreto 2460 de 2015.</li> <li>• A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que evalúe de manera integral la efectividad del Tablero Plan de Acción Territorial como herramienta central de la estrategia de corresponsabilidad, ello teniendo en cuenta las competencias y operatividad de la oferta.</li> <li>• Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar un modelo que integre la oferta consignada en las plataformas Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, Sistema de Información de Gestión de Oferta, mas e-SIGNA, con el fin de fortalecer el acceso a la oferta.</li> <li>• Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, tener en cuenta en la formulación de las metas y los productos del Pla Nacional de Desarrollo relacionados con la articulación y coordinación nación territorio y la estrategia de corresponsabilidad, que para su efectivo cumplimiento se debe tener un diagnóstico real frente a la capacidad institucional de los diferentes niveles territoriales, sectoriales, de manera que tenga una planeación y ejecución armonizada con los diferentes instrumentos. Para ello, debe producirse una asistencia técnica que logre capacidad instalada en las entidades para el manejo de sus sistemas de información de calidad y rigurosos.</li> </ul>  | <p><b>7.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b></p> <p><b>7.3.1 Análisis</b></p> <p>De conformidad con el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la operación de la Red Nacional de Información, así como su interoperabilidad con los distintos sistemas de información para la atención y reparación, es una función en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.</p> <p>En este sentido, y en la medida que el Gobierno Nacional no trazó metas ni productos específicos para realizar seguimiento a los avances en la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas, este aparte evalúa la aplicación de los lineamientos de Gobierno en Línea (por parte de la UARIV), a partir de los resultados obtenidos por la CGR, en la Auditoría de Cumplimiento a la "Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea".</p> <p>Al respecto es importante señalar que el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015<sup>295</sup>, reglamentado por el Decreto 1078 de 2015<sup>296</sup>, corresponde al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC-, la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, así como la elaboración del marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de información en el Estado.</p> <p>Según el Manual de Gobierno en Línea<sup>297</sup> la estrategia Gobierno en Línea (GEL) requiere para su implementación, la articulación coordinada de cuatro grandes ejes, a saber: i) TIC para Servicios, a través del cual se busca garantizar estándares de alta calidad en los servicios en línea prestados a la ciudadanía; ii) TIC para el Gobierno abierto, con el que se quiere fomentar la transparencia en la gestión, mediante la participación y colaboración de los ciudadanos; iii) TIC para la Gestión, que permite encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología y; iv) TIC para la Seguridad y Privacidad de la información.</p> <p>En este contexto, el proceso auditor evaluó el cumplimiento de los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea para construir un Estado más abierto, eficiente, transparente, participativo y de calidad, mediante el seguimiento al grado de avance en Gobierno Digital en la entidad, la eficiencia del control fiscal interno y la economía y eficacia en el gasto asociado a la modernización tecnológica de la UARIV y en la implementación de la estrategia GEL, durante la vigencia 2017.</p> <p><small><sup>295</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".<br/> <sup>296</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.<br/> <sup>297</sup> MINTIC. Manual de Gobierno en línea. Disponible en: <a href="http://estrategia.gobiernoonline.gov.co/623/articulos-7941_manualGEL.pdf">http://estrategia.gobiernoonline.gov.co/623/articulos-7941_manualGEL.pdf</a>. Consultado en junio de 2018.</small></p> |



Llama la atención que en los cuatro componentes evaluados se encontraron deficiencias tanto en las Tecnologías de la Información –TI- como en las Tecnologías de las Comunicaciones -TIC-, por lo que se concluyó que la UARIV “no cumple” con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas. Dichas deficiencias se sintetizan a continuación:

Tabla 97 Productos con deficiencias en los componentes de la estrategia GEL

| Componente GEL      | Elemento con deficiencias  |
|---------------------|--|
| TIC para la gestión | <p>Ítem Evaluado: Estrategia TI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración y actualización de los catálogos de datos, información, flujos de información y servicios tecnológicos los cuales son el punto de partida para diseñar el modelo Arquitectura Empresarial el cual integra, en el logro de los objetivos misionales, a las tecnologías de información.</li> <li>- El diseño del modelo de la Arquitectura Empresarial para diagnosticar el estado actual de la infraestructura tecnológica (as is), determinar el futuro (to be) exigido para que la entidad cumpla sus objetivos misionales, identificar la brecha entre los dos estados y, a partir de ella, definir, conformar y priorizar el portafolio de planes, proyectos y servicios que son insumo del Plan Estratégico de TI.</li> <li>- La elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de Información – PETI- .</li> <li>- La definición de los indicadores para el seguimiento a la implementación y ejecución de la estrategia.</li> <li>- La definición y actualización permanente de las políticas de TI en cuanto a datos, información, sistemas de información, servicios, datos abiertos, seguridad y privacidad de la información, uso y apropiación de TI, calidad de los datos, intercambio de información.</li> </ul> <p>Ítem Evaluado: Gobierno TI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La formalización de la Estructura de TI (roles, funciones y responsabilidades).</li> </ul> <p>Ítem Evaluado: Información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La elaboración y actualización permanente de los catálogos de datos, información, flujos de información y servicios tecnológicos los cuales son el punto de partida para diseñar el modelo Arquitectura Empresarial el cual integra en el logro de los objetivos misionales a las tecnologías de información.</li> <li>- La implementación de ciclo de mejora continua para garantizar la calidad del dato y la información.</li> </ul> <p>Ítem Evaluado: Sistemas de información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La definición y evolución de las arquitecturas de referencia y de solución de los Sistemas de Información.</li> <li>- La adopción de una metodología para dar cobertura al ciclo de vida de los Sistemas de Información.</li> <li>- La definición de un procedimiento que garantice la mejora continua de la calidad de los datos.</li> <li>- La definición de la gestión de la calidad para evaluar, planificar y ejecutar</li> </ul> |
|                     | <p>Ítem Evaluado: Estrategia TI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La definición y actualización permanente de los catálogos de datos, información, flujos de información y servicios tecnológicos los cuales son el punto de partida para diseñar el modelo Arquitectura Empresarial el cual integra, en el logro de los objetivos misionales, a las tecnologías de información.</li> </ul>   |

actividades de mejora continua en los sistemas de Información, de acuerdo con el plan estratégico diseñado.  
 Ítem Evaluado: Servicios TI

- Definición y actualización permanente del modelo de infraestructura tecnológica que brinda soporte a los servicios TI.
- Planeación y seguimiento a la capacidad, disponibilidad, cumplimiento de estándares y adaptabilidad de los servicios TI.
- Seguimiento a los Acuerdos de Nivel de Servicio –ANS- con terceros.

Ítem Evaluado: Uso y apropiación

- Planeación y seguimiento a las acciones de fortalecimiento y/o desarrollo de habilidades TI para garantizar el acceso a todos los grupos de interés.

TIC para Gobierno abierto

- Implementación de ejercicios de rendición de cuentas apoyadas en TI.
- Identificación, publicación, seguimiento, mejoramiento y actualización de los conjuntos de datos abiertos.

TIC para servicios

- Actualización de la arquitectura de servicios y del catálogo de servicios.
- Implementación de una app para el acceso al sistema integrado PQR

Seguridad y privacidad de la información

- Actualización y complementación del Inventario de activos de la información.
- Identificación y comunicación de la Infraestructura crítica a las partes interesadas.
- Adaptación de la metodología de gestión de riesgos de gestión y corrupción a la de seguridad de la información.
- Actualización permanente de la matriz de riesgos.
- Definición de los planes y seguimiento de: el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información, tratamiento de riesgos, control operacional, divulgación de políticas, sensibilización y apropiación, acciones de mejora, preventivas y correctivas.

Fuente: Informe de auditoría CGR 2017. Elaboración propia.

En ese sentido, la CGR pudo establecer que a pesar de haber realizado una inversión cercana a los \$145.000 millones de pesos, equivalente al 8% del total de recursos comprometidos por la UARIV durante la vigencia 2017, para gastos e inversiones en tecnologías de la información y Estrategia GEL. De hecho, en el proyecto denominado “Mejoramiento de los Canales de Atención y Comunicación para las Víctimas para Facilitar su Acceso a la Oferta Institucional”, cuya inversión alcanzó los \$93.162 millones (\$307.000 millones entre 2014 y 2017), se observa un rezago de poco más del 45% en el número de solicitudes tramitadas y del 42% en el número de hogares en los que se elaboró el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral.<sup>298</sup>

**7.3.2 Conclusiones**

- El Gobierno Nacional no trazó metas ni productos específicos para realizar seguimiento a los avances en la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de

<sup>298</sup> CGR. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Informe de auditoría de cumplimiento (2017).

información que soportan la implementación de la política de víctimas. Por lo cual, la valoración del eje de sistemas de información se enfocó en los resultados obtenidos por la Auditoría de cumplimiento desarrollada a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas y la aplicación de la estrategia de Gobierno en Línea por parte de dicha entidad.

- Como resultado de la Auditoría de cumplimiento a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, se encontró que en los cuatro componentes evaluados Tecnologías de la Información –TI- como en las Tecnologías de las Comunicaciones -TIC-, “no cumple” con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas.

**7.3.3 Recomendaciones**

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como administradora de la Red Nacional de Información establecer metas concretas en aras de mejorar la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer e implementar las acciones de mejora para subsanar los hallazgos administrativos evidenciados en la Auditoría de cumplimiento.

**OCTAVA SECCIÓN: ENFOQUES DIFERENCIALES**

**8.1 ATENCIÓN EN SALUD A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL**

Teniendo en cuenta que en el pasado informe emitido por la CSMVL, se presentó un capítulo que dio cuenta de los avances en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, que benefician a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, en esta oportunidad se presenta un análisis más amplio relacionado con el indicador que planteó el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012 que expresa: “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.”

Este indicador hace referencia al derecho que tienen las mujeres víctimas de violencia sexual, en el marco del conflicto armado, a acceder a la adecuada prestación del servicio de salud, excluyendo la atención psicosocial, limitando el contenido del derecho a la atención en salud física.

Asimismo, se presenta un análisis cualitativo derivado de los resultados obtenidos y se expone el avance de conformidad con el seguimiento que ha tenido la atención en salud de las mujeres reconocidas en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, emitidos por la Corte Constitucional.

Los resultados que se presentan se fundamentan en la información obtenida de los requerimientos realizados al MSPS y del seguimiento que se realiza al tema. Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones para superar los obstáculos identificados y avanzar en la reparación integral de las mujeres víctimas de violencia sexual.

**8.1.1 Análisis Cuantitativo**

Acumulado

Esta medición corresponde al cumplimiento durante el cuatrienio del indicador: “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”.<sup>299</sup> Para este indicador la meta se estableció anualmente y no para el cuatrienio. El Ministerio de Salud reporta la siguiente información<sup>300</sup>:

<sup>299</sup> Los resultados presentados a continuación se basan en la información suministrada por el Ministerio de Salud a la CSMVL, con corte a 31 de marzo de 2018.

<sup>300</sup> El Ministerio de Salud expone que estas cifras se obtienen de una búsqueda interoperada entre el registro administrativo de la UARIV – RUV y el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (Ministerio de Salud y Protección Social), fuentes que se encuentran alojadas en el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género – SIVIGE. Respuesta emitida a la CSMVL mayo 30 de 2018.

Tabla 98 Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.

| Año              | Línea de base | Meta       | Mujeres incluidas en el RUV | Mujeres atendidas | Avance     |
|------------------|---------------|------------|-----------------------------|-------------------|------------|
| 2014             | 81%           |            |                             |                   |            |
| 2015             |               | 82%        | 9.797                       | 7.906             | 81%        |
| 2016             |               | 83%        | 16.105                      | 12.900            | 81%        |
| 2017             |               | 84%        | 21.686                      | 16.655            | 77%        |
| 2018             |               | 85%        |                             |                   |            |
| <b>2014-2018</b> |               | <b>85%</b> | <b>47.588</b>               | <b>37.461</b>     | <b>78%</b> |

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Frente a las cifras presentadas el MSPS precisa lo siguiente: i) el indicador no es estático, es dinámico y en esa medida los datos pueden variar cada día de acuerdo a las actualizaciones de los sistemas de información, ii) el indicador está formulado en porcentaje, no en número de casos ya que el dato absoluto varía cada día y, iii) en relación con el reporte correspondiente al año 2018, el MSPS expone que se realizaron atenciones en salud, sin embargo al cruzar las bases de información esta cifra solo es posible obtenerla a final de cada año, por lo que los datos correspondientes a 2018 estarán disponibles en enero de 2019.

De acuerdo con la tabla No. 98 el avance en el cuatrienio es de 78%. En lo relacionado con el reporte en la plataforma de SINERGIA del DNP correspondiente a este indicador, hay varias precisiones por realizar:

- En la ficha técnica del indicador se expresa que la entidad responsable de reportar la información es la UARIV, lo que no corresponde con la realidad teniendo en cuenta que este indicador lo reportó a la CSMLV el MSPS.
- Las cifras de atención en salud que se reportan en este indicador no incluyen datos relacionados con atención psicosocial.
- El Gobierno Nacional en el informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012<sup>303</sup>, reconoce que se identificaron vacíos en la información al no ser reportada por la entidad competente.

Asimismo, de conformidad con la ficha técnica que para este indicador maneja el DNP, los resultados para medir el avance se hallan de "la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, que reciben atención en salud, a partir de: i) Identificación de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado

<sup>303</sup>Gobierno Nacional. Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Informe emitido en 2017.

registrados en el RUV. ii) Cargue anual del Sistema de Información de Prestaciones en Salud – RIPS, iii) Elaboración del cruce de las dos bases de información, para identificar las atenciones en salud, por cualquier código del CIE 10, a las víctimas de violencia sexual, en el conflicto armado, y de iv) Establecer la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual que reciben atenciones en salud."<sup>302</sup>

Para este tema no se realiza el análisis de capacidad de conformidad con la metodología de este informe, por cuanto el Gobierno Nacional no se planteó otros productos relacionados con la atención en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual.

**8.1.2 Análisis Cualitativo**

Este análisis contiene los avances del seguimiento que realiza al cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015. En el marco de este seguimiento la PGN ha conformado una mesa de trabajo integrada por las entidades con competencias en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, y la Mesa de Seguimiento a los Autos (conformada por organizaciones de la sociedad civil). Este espacio tiene por objetivo impulsar el acceso a la justicia, y la reparación integral de las víctimas de violencia sexual reconocidas en los Autos.

**Asequibilidad**

La oferta para garantizar el cumplimiento de este indicador la coordina el MSPS y se materializa a través de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud - y las entidades territoriales en el caso del régimen subsidiado. Esta atención se presta a través de los servicios de urgencias, consulta externa y programas de prevención.

El MSPS informa que frente a la atención en salud a víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado, que se ha realizado capacitación a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB en acciones de acercamiento y /o contacto para la canalización de servicios de salud.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la atención en salud a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado se materializa a través de la demanda de cada una de ellas frente a este servicio. Es decir, que la activación de las acciones que comprenden los programas depende de que la mujer que ha sido víctima de violencia sexual se acerque a comunicar su caso.

Los servicios en salud que se garanticen también dependen del momento en el que la mujer los demanda. Algunas lo hacen una vez ocurrido el hecho, y otras esperan varios años para acceder a este servicio. En este punto, hay que tener en cuenta que de conformidad con las consecuencias psicológicas y físicas que dejan los delitos contra la libertad y la integridad sexual -y que cada caso es diferente-, los tiempos y procesos de

<sup>302</sup>[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Consultado: junio 22 de 2018.

recuperación emocional no son los mismos para todas las víctimas. Otro aspecto a tener en cuenta, es que la disponibilidad de la oferta se limita a la atención en salud sin incluir la atención psicosocial.

**Accesibilidad**

Como se explicó anteriormente, el acceso a la oferta en salud depende de cada una de las mujeres víctimas y del momento en el que se sientan listas para solicitarla.

Teniendo en cuenta las cifras reportadas por el MSPS, durante los años 2015, 2016 y 2017 se ha garantizado la atención en salud a más del 70% de las mujeres incluidas en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual. Lo que indica que aunque no se ha cumplido la meta, el avance es significativo.

En cuanto a las mujeres reconocidas en los Anexos Reservados emitidos por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, el MSPS informa que del universo de 708 mujeres identificadas se ha garantizado la atención en salud a 572 de ellas<sup>303</sup>. Además, ha informado que el 20.27% se encuentran afiliadas al régimen contributivo y el 79.73% se encuentran afiliadas al régimen subsidiado.

La CSMLV reitera que uno de los principales obstáculos para realizar un acercamiento a las mujeres reconocidas en los Anexos Reservados es que no se ha terminado el proceso de individualización e identificación de cada una de ellas. Frente al número de mujeres reconocidas en los autos que han recibido atención en salud por año, el MSPS reporta la siguiente información:

Tabla 99 Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 que han recibido atención en salud durante el cuatrienio.

| Causa externa                     | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | Total general |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| Sin información                   | 135        | 110        | 71         | 72         | 527           |
| Accidente de trabajo              | 4          | 4          |            |            | 8             |
| Accidente rábico                  |            | 1          |            |            | 1             |
| Evento catastrófico               |            | 21         | 3          | 9          | 33            |
| Sospecha de abuso sexual          | 1          |            |            | 1          | 7             |
| Sospecha de violencia psicológica |            |            | 1          |            | 1             |
| Enfermedad general                | 340        | 226        | 103        | 92         | 1003          |
| Enfermedad profesional            | 1          |            |            |            | 1             |
| Otra                              | 81         | 69         | 54         | 44         | 437           |
| <b>Total general</b>              | <b>562</b> | <b>431</b> | <b>232</b> | <b>218</b> | <b>2018</b>   |

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

<sup>303</sup> El MSPS ha expresado que respecto de las mujeres que no han accedido a este servicio se encuentra en proceso de ubicación de las mismas en razón a que en muchos casos los datos de contacto se encuentran desactualizados.

Es importante tener en cuenta que una misma mujer pudo haber accedido varias veces a diferentes servicios del sistema de salud durante los cuatro años respecto de los cuales se presenta el resultado.

En el marco del seguimiento que se realiza al cumplimiento de las órdenes contenidas en los autos mencionados, se ha recomendado al MSPS que disponga de un criterio que permita identificar si el acceso a salud es consecuencia del hecho de violencia sexual. Esto, en razón a que cuando se analizan los datos presentados, por ejemplo, en el criterio de enfermedad general no es posible saber si la consulta fue para tratar alguna de las consecuencias del hecho victimizante. Esta problemática se evidencia al analizar los datos reportados en la tabla 99 en la que el MSPS reporta el número de mujeres que accedieron a atención en salud entre los años 2014 y 2017.

Otro de los inconvenientes de la prestación de este servicio es la cobertura, si se tiene en cuenta que algunas mujeres víctimas de este hecho pueden residir en zonas rurales de difícil acceso y, en ocasiones, no tienen los medios para acceder hasta el lugar más cercano en el que se presta esta atención.

**Adaptabilidad**

La adaptabilidad de la oferta se analiza teniendo en cuenta las observaciones que ha realizado la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, frente a la atención en salud de las mujeres víctimas de violencia sexual reconocidas en las providencias mencionadas. En este sentido, en el Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de la Corte Constitucional,<sup>304</sup> la Mesa solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social que:

[emitiera] lineamientos claros sobre la atención especializada en salud física y mental de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que incorporen todos los elementos mínimos de racionalidad señalados en la Sentencia T-045/10 y que atiendan de manera diferencial los contextos de victimización y los enfoques de género, etario, étnico, racial, de discapacidad y orientación sexual. En el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la incorporación de este enfoque debería considerar los daños espirituales y comunitarios y articularse con la medicina tradicional. [Y que diagnosticara las] afectaciones de salud de cada mujer incluida en los Anexos Reservados y ordene las medidas y tratamientos necesarios para superar dichas afectaciones de manera inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario según las particularidades de cada caso.

De igual manera, la Mesa de Seguimiento ha manifestado que en algunas oportunidades se observa falta de capacitación y sensibilización por parte de los profesionales en salud para atender a las mujeres víctimas de violencia sexual. Ante esta situación, el MSPS ha informado que se encuentra adelantando acciones de capacitación, articulación y emisión,

<sup>304</sup>[https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/auto\\_sexto\\_web.pdf](https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/auto_sexto_web.pdf). Presentado por la Mesa de Seguimiento en marzo de 2016. Consultado: junio 23 de 2018.

de protocolos y rutas para atender a esta población, que apuntan a beneficiar no solo a las mujeres reconocidas en los autos mencionados, sino también a todas las personas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

En este sentido se observa que si bien existe la oferta, hace falta realizar esfuerzos institucionales para que esta se adapte a las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, y además que se contemple desde la integralidad. Es decir, que la atención en salud incluya tanto la atención física como la psicosocial.

**8.1.3 Conclusiones**

- Se observa que el avance de cumplimiento del indicador analizado es alto si se tiene en cuenta la meta de brindar atención psicosocial al 85% de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas, y el porcentaje de avance para esta meta que a la fecha es de 78%. Las cifras reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social no permiten identificar con certeza si la atención en salud recibida por las mujeres se realizó como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que una mujer víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado pudo haber accedido a los servicios de salud por motivos diferentes al hecho victimizante mencionado.
- El Gobierno Nacional no se planteó indicadores relacionados con atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual. Teniendo en cuenta que el derecho a la salud debe ser concebido desde una mirada integral, que incluya la atención psicosocial no es posible revisar de manera integral este aspecto respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas.

**8.1.4 Recomendaciones**

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, en el marco de la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, tener en cuenta que el derecho a la salud debe ser visto desde una perspectiva integral por lo que se recomienda construir indicadores que contengan la atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social desarrollar una estrategia teniendo en cuenta los parámetros de confidencialidad, que permita diferenciar las atenciones en salud que se realizan efectivamente como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con las cifras reportadas, se evidencia que una mujer tuvo acceso al sistema de salud, pero no es posible saber cuál fue la causa que originó el acceso al mismo.

posterior a los hechos victimizantes y en 8 casos la situación de discapacidad es de nacimiento.

Por último, es importante mencionar que se entrevistó al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, -PAIIS-, al Instituto Nacional para Sordos -INSOR- y al Instituto Nacional para Ciegos -INCI- para que, a partir de su experiencia, realizaran recomendaciones para el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas con discapacidad.

**Metas y productos objeto de seguimiento**

En la revisión realizada al CONPES 3726 de 2012, no se encontraron metas o productos para la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad. Lo mismo sucede en el PND, salvo que como lineamiento general establece: garantizar la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad. Para tal fin, se indica que todas las entidades del orden nacional y territorial deberán generar o actualizar la oferta de planes, programas y proyectos de acuerdo con la política pública actual, Ley Estatutaria 1618 de 2013.<sup>307</sup>

De tal forma, se realizó una revisión a los planes de acción de la UARIV, desde el año 2014 hasta marzo de 2018, para identificar la existencia de metas y productos relacionados con la inclusión del enfoque diferencial.

En estos documentos se encontraron diferentes indicadores de enfoque para cada año de vigencia, no siendo posible aplicar las mediciones propuestas en la metodología del presente informe. (Ver Anexo 10). Para el año 2018, no se encontraron, indicadores que permitan medir la incorporación del enfoque discapacidad. Lo anterior, en razón a que la UARIV unificó las dependencias de enfoques diferenciales en una sola oficina denominada "Enfoque de Discapacidad, Grupo de Mujeres y Género y Grupo de Niñez y Juventud"<sup>308</sup>, la cual presentará su plan de acción a partir del segundo trimestre del año 2018.

Así las cosas, con el objetivo de hacer seguimiento al acceso a diferentes medidas de asistencia y reparación integral, se escogieron los componentes de ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación y PAT, como productos objeto de seguimiento. Es importante contextualizar el seguimiento realizado, teniendo en cuenta que el universo de víctimas con discapacidad incluidas en el RUV es de 230.858,<sup>309</sup> de las cuales 158.065 corresponden al hecho victimizante desplazamiento forzado, 18.773 a otros hechos victimizantes y 54.020 son víctimas con discapacidad que cumplen con las dos categorías anteriores.

<sup>307</sup> Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>308</sup> Planeación Estratégica, Análisis al avance del Plan de Acción de la UARIV (Generación de alertas y mejoras), marzo de 2018.

<sup>309</sup> Información suministrada por la UARIV mediante oficio, con corte a de corte del 1 de abril de 2018.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social crear programas de salud integrales en los que las víctimas de violencia sexual puedan tener un trato diferenciado que incluya no solo la atención en salud, sino también la recuperación emocional, y la prevención de enfermedades causados por el hecho victimizante. Estos programas deben estar dirigidos tanto a las víctimas directas como a sus familiares y su cobertura debe incluir los territorios más alejados.

**8.2 INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE DISCAPACIDAD EN LAS MEDIDAS DE AYUDA HUMANITARIA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL.**

El enfoque diferencial tiene como principio fundamental, el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características y necesidades particulares, buscando generar una adecuada atención y protección de los derechos de la población en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual, situación de discapacidad, entre otros. Bajo este panorama, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, señala en el artículo 13, que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deben contar con dicho enfoque.

El objetivo de este capítulo, es presentar el seguimiento a la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en la implementación de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se tuvieron en cuenta documentos oficiales de política pública de atención, asistencia y reparación integral de víctimas, como el CONPES 3726 y PND.

En estos documentos no se establecen metas o productos específicos para la población con discapacidad, por lo que se decidió abordar algunos aspectos sobre la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en medidas específicas como: ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación e instrumentos de planeación territorial como el PAT. Estas medidas serán analizadas desde lo cuantitativo y lo cualitativo, frente a un objetivo específico de la Ley, según la metodología expuesta al inicio de este documento.

Asimismo, durante el seguimiento realizado se revisaron los Planes de Acción Anual de la UARIV, y se aplicaron entrevistas estructuradas a los líderes de las Mesas Departamentales por el enfoque de discapacidad, así como a las víctimas que hacen parte del anexo de los Autos 006 de 2009<sup>305</sup> y 173 de 2014<sup>306</sup>.

De las 49 personas entrevistadas, 38 poseen una discapacidad física, 25 de ellas en razón o por causa del conflicto armado, 13 personas adquirieron la condición de manera

<sup>305</sup> Corte Constitucional. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

<sup>306</sup> Corte Constitucional. M.P Luis Ernesto Vargas Silva Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

No obstante, de los 37 casos emblemáticos mencionados en los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014<sup>310</sup>, se evidenció que 36 personas se encuentran incluidas, en su mayoría por el hecho victimizante desplazamiento forzado, pero frente a hechos declarados como actos terroristas, amenaza, mina antipersonal y homicidio, no fueron incluidos.

**8.2.1 Análisis Cuantitativo**

**Ayuda Humanitaria**

La ayuda humanitaria es una medida que tiene por objetivo socorrer y asistir las necesidades inmediatas de las víctimas de desplazamiento forzado y de las víctimas de otros hechos victimizantes, considerando en todos los casos el enfoque diferencial.<sup>311</sup>

La información que se presenta a continuación, da cuenta de la entrega de ayuda humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad, a pesar de que la información sobre ayuda humanitaria para otros hechos victimizantes fue solicitada de manera expresa a la UARIV<sup>312</sup> y no fue entregada. Por ende, no puede realizarse un análisis sobre la entrega de ayuda humanitaria a hechos victimizantes como por ejemplo, accidentes por MAP, MUSE, AEI y lesiones personales que causan incapacidad permanente.

Así, respecto a la entrega de la ayuda humanitaria de víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad se encontró que para el cuatrienio se atendieron a 3.677 víctimas<sup>313</sup>:

Tabla 100 Entrega Ayuda Humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad por Año

| Año                  | Víctimas    |
|----------------------|-------------|
| 2014                 | 1081        |
| 2015                 | 1471        |
| 2016                 | 774         |
| 2017                 | 321         |
| 2018                 | 30          |
| <b>Total General</b> | <b>3677</b> |

Tabla 101 Hogares que incluyen víctimas con discapacidad que reciben atención humanitaria

| Año  | Hogares | Monto            |
|------|---------|------------------|
| 2014 | 38870   | \$23.231.570.750 |
| 2015 | 49427   | \$30.340.288.050 |
| 2016 | 38459   | \$30.137.025.634 |
| 2017 | 47217   | \$50.363.627.593 |
| 2018 | 16642   | \$8.809.006.480  |

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

<sup>310</sup> Auto 006 de 2009 Protección de las personas desplazadas con discapacidad, en el marco de la sentencia T-025 de 2004, y el Auto 173 de 2014 Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de personas en situación de desplazamiento con discapacidad.

<sup>311</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 47.

<sup>312</sup> Visita administrativa realizada el día 3 de mayo de 2018 se solicitó.

<sup>313</sup> Datos aportados por la UARIV, a través del Oficio 20187206684101.

Según información suministrada por la UARIV,<sup>314</sup> desde el año 2015 a la fecha se ha suspendido la ayuda humanitaria de manera definitiva a 38.381 víctimas con discapacidad por no carencia<sup>315</sup>.

Respecto a la atención humanitaria de los casos emblemáticos del Auto 006 de 2009, 7 víctimas presentan no carencia en alojamiento, 5 presentan extrema urgencia en alimentación y sobre 3 víctimas no se presenta información. Conforme con lo anterior, cinco víctimas reciben ayuda humanitaria con el monto estipulado para alimentación.

De las 21 víctimas con discapacidad contenidas en el anexo del Auto 173 de 2014, 7 presentan extrema urgencia en alojamiento, 5 presentan extrema urgencia en alimentación y sobre 3 víctimas no se presenta información. En consecuencia, 8 víctimas beneficiarias de este auto reciben ayuda humanitaria<sup>316</sup>. De las restantes, 7 no reciben por no presentar carencias y 5 reciben ayuda humanitaria, pero en montos parciales por concepto de alimentación o alojamiento.<sup>317</sup>

**Indemnización**

Considerando que la indemnización administrativa, se establece como una compensación económica de carácter simbólico entregada a las víctimas por los perjuicios materiales e inmateriales causados por los daños originados por un hecho victimizante, a continuación, se presenta el número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año:

Tabla 102 Número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año

| Año                  | No. Personas  | Valor                    |
|----------------------|---------------|--------------------------|
| 2014                 | 2857          | \$24.557.871.075         |
| 2015                 | 3250          | \$27.576.199.206         |
| 2016                 | 4299          | \$40.161.291.546         |
| 2017                 | 6177          | \$56.765.847.950         |
| 2018                 | 412           | \$3.057.731.643          |
| <b>Total General</b> | <b>16995*</b> | <b>\$152.121.941.420</b> |

Fuente: UARIV<sup>318</sup>, Marzo 2018. Elaboración propia.

\* Esta cifra difiere de lo reportado por el sistema de información INDEMNIZA que reporta 28.544 víctimas con discapacidad indemnizadas, en aplicación del criterio de priorización.

<sup>314</sup> Respuesta solicitud visita administrativa del 7 de mayo de 2018.

<sup>315</sup> Categoría usada en la medición de carencias realizada por la UARIV, en la cual se establece que no se presenta la necesidad básica.

<sup>316</sup> No se solicitó información sobre monto y frecuencia de la ayuda humanitaria.

<sup>317</sup> No se reportó información de un beneficiario del Auto.

<sup>318</sup> Datos aportados por la UARIV, a través del oficio 20187206684101, con corte a 31 de marzo de 2018. En respuesta a visita administrativa de la UARIV, se aclara que una persona puede haber sido indemnizada por más de un hecho victimizante, se han realizado 17191 giros a 16995 personas.

Respecto a la indemnización de los 37 casos emblemáticos de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014, se evidencia el pago del 56.75%, según la información reportada por la UARIV.

Tabla 103 Estado de la indemnización para víctimas señaladas en los Autos

| Auto             | Sin información | Cobrado   | En documentación | Reintegrado | Sin indemnización |
|------------------|-----------------|-----------|------------------|-------------|-------------------|
| Auto 006 de 2009 | 1               | 8         | 5                | 1           | 0                 |
| Auto 173 de 2014 | 0               | 13        | 7                | 1           | 1                 |
| <b>TOTAL</b>     | <b>1</b>        | <b>21</b> | <b>12</b>        | <b>2</b>    | <b>1</b>          |

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Ahora bien, en este aspecto se encuentra incongruencia con los datos reportados por la misma UARIV. Según el análisis desarrollado con la información proveniente de las entidades y el informe del Plan de Acción de 2014, se encuentra que el 100% de los casos ordenados por la Corte fueron reparados efectivamente<sup>319</sup>.

**Carta de Dignificación**

La Carta de Dignificación es un mensaje estatal de reconocimiento de la condición de víctimas y de exaltación de la dignidad, nombre y honor de las personas ante la comunidad y el ofensor<sup>320</sup>. En la respuesta suministrada por la UARIV<sup>321</sup>, se señala que han hecho la entrega de esta medida a 58.935 víctimas con discapacidad. Respecto a los casos emblemáticos, la entrega de esta medida se ha realizado a 32 de las 37 víctimas.

**Planes de Acción Territorial – PAT**

Los PAT son instrumentos de planeación local y regional, que contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral dirigidas a las víctimas del conflicto armado. Los planes son elaborados por los departamentos, municipios y distritos, con la participación de las víctimas<sup>322</sup>.

Así, frente a la revisión realizada a 23 departamentos, se encontró que 13<sup>323</sup> (56%) tienen una línea de acción para poblaciones con enfoque diferencial, y de estos, 4 (17%) del total

<sup>319</sup> Actividad 167 del PAA de 2014.

<sup>320</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/plandeaccion2014.pdf>. Concepto recuperado el 22 de mayo de 2018.

<sup>321</sup> [http://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfacci%C3%B3n/172\\_Concepto](http://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfacci%C3%B3n/172_Concepto) recuperado el 22 de mayo de 2018.

<sup>322</sup> Oficio 20187206684101, con corte a 31 de marzo de 2018.

<sup>323</sup> Decreto 4800 artículo 254. Decreto 1084 2.2.8.3.1.

<sup>324</sup> De los 13 PAT donde se encuentra una línea sobre enfoque diferencial, se identificó que de los 13 hallados (Cauquetá, Casanare, Cauca, Guaviare, Meta, Sucre, Tolima y Norte de Santander), 4 en específico están dirigidos a población víctima con discapacidad.

cuentan con una línea de intervención específica para víctimas del conflicto armado con discapacidad.

**8.2.2 Análisis Cualitativo**

Hace referencia a los obstáculos y barreras a los que se ven enfrentadas las víctimas con discapacidad para el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. De tal forma, las víctimas en condición de discapacidad e instituciones entrevistadas, indican que aún persisten barreras actitudinales<sup>324</sup>, arquitectónicas<sup>325</sup> y de comunicación<sup>326</sup>, frente a las cuales el PAIS, indica que pueden corresponder a la falta de sensibilización, formación y capacitación de funcionarios y de la sociedad en general respecto al manejo de las personas con discapacidad.

Sobre las barreras arquitectónicas, las víctimas entrevistadas expresaron que las edificaciones de las entidades a las que asisten en busca de orientación o atención, tanto públicas como privadas, no se construyen teniendo en cuenta la accesibilidad de las personas con discapacidad (diseño universal). El INCI, coincide con esta observación al indicar que persisten las barreras arquitectónicas, ya que, en el país, las entidades en general no cuentan con ajustes razonables que tengan en cuenta el tipo de discapacidad.

En cuanto a las barreras de comunicación, las víctimas entrevistadas señalan que estas son el principal obstáculo para el acceso a sus derechos, ya que por su discapacidad no reciben la información a tiempo, impidiendo el trámite oportuno de sus procesos. También consideran que no existe una difusión masiva de la información, sobre todo para aquellas personas con discapacidad visual y auditiva.

El INCI indica que las páginas web no han sido adaptadas a las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad, así como el INSOR, recalca la importancia de la realización de ajustes razonables por parte de las autoridades que atienden a víctimas frente a la información que se entrega, así como una efectiva caracterización de la población víctima sorda para orientar sus canales y mecanismos de divulgación y atención.

De igual forma, el INSOR afirma que la población sorda desconoce sus derechos como víctima del conflicto armado y muchos no se reconocen con esta calidad. Al respecto recomienda la construcción de principios orientadores que reconozcan la situación sociolingüística y cultural de los sordos, a partir de un enfoque de derechos y de inclusión social, más la articulación nación territorio de las instituciones públicas encargadas de la atención a víctimas.

Por último, el PAIS señala la importancia de la adaptación del lenguaje para la atención y orientación de víctimas del conflicto armado con discapacidad, así como la necesidad de

<sup>324</sup> De las 49 personas entrevistadas se encontró que 34 expresan que persisten dichos obstáculos.

<sup>325</sup> De las 49 personas entrevistadas se encontró que 40 expresan que persisten dichos obstáculos.

<sup>326</sup> De las 49 personas entrevistadas se encontró que 44 expresan que persisten dichos obstáculos.

generar mecanismos para el reconocimiento de las víctimas con discapacidad, para promover la inclusión de esta población como ciudadanos en plena igualdad de derechos.

Ahora bien, a continuación, se presenta el análisis en relación con las medidas de ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación y la formulación del PAT.

**Ayuda Humanitaria**

En relación a la asequibilidad, la UARIV manifiesta que el enfoque diferencial en general, se aplica en el sistema de mediciones de carencias. Sin embargo, este sistema es aplicado para las víctimas de desplazamiento forzado y no se tiene información sobre el mecanismo mediante el cual se define la entrega de ayuda humanitaria con enfoque diferencial de discapacidad a otros hechos victimizantes. De esta forma, la oferta de ayuda humanitaria para víctimas de otros hechos victimizantes con discapacidad no pudo ser definida.

En relación con la accesibilidad, la ley indica que la ayuda humanitaria debe entregarse de acuerdo con las condiciones particulares de los grupos de especial protección constitucional y aplicación del enfoque diferencial. Sin embargo, en las mediciones de carencias realizadas a los hogares con víctimas de desplazamiento forzado, la condición de discapacidad se establece como un criterio de medición de segundo orden frente a los criterios de generación de ingresos, aspecto que puede hacer incurrir a la UARIV en la posible suspensión definitiva de entrega de ayuda humanitaria a víctimas del conflicto armado con discapacidad, cuyas posibilidades y necesidades de autosostenimiento son superiores a las establecidas en criterios de generación de ingresos.

En lo que respecta a la adaptabilidad, la orden cuarta del Auto 173 de 2014 establece la aplicación de la presunción de la prórroga automática de ayuda humanitaria de víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad (presunción de ausencia de medios para el auto sostenimiento), la cual puede ser debatida mediante la medición de carencias, aunque en esta medición la discapacidad es un criterio secundario, posterior a la aplicación de los filtros de generación de ingresos. De esta forma, no es posible afirmar que la oferta de ayuda humanitaria se adapte a las necesidades de la población víctima con discapacidad.

**Indemnización**

Desde el punto de vista de la asequibilidad, la indemnización administrativa contiene criterios de priorización consagrados en la Resolución 090 de 2015 y el Decreto 1084 de 2014, entre los cuales se encuentran criterios que reconocen la discapacidad o incapacidad permanente sufrida por accidente de MAP, MUSE y AEI, entre otras. Esta norma también prioriza los hogares víctimas de desplazamiento que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima, y que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad.

|   |   |
|---|---|
| <p>Adicionalmente, la UARIV expidió la Resolución 1958 de 2018, por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, estableciendo como una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad la enfermedad o discapacidad que produzca una dificultad en el desempeño igual o superior al 40%.</p> <p>Igualmente, con el apoyo de OIM y en cumplimiento a la orden décimo segunda del Auto 173 de 2014, la UARIV adoptó el Protocolo para la toma de decisiones con Apoyo para Personas con Discapacidad Intelectual, Psicosocial y Múltiple para la Entrega de Medidas de Atención, Asistencia y Reparación, a través de la Resolución 00589 de 2017. Asimismo, la UARIV refiere estar construyendo la resolución para el reconocimiento de la indemnización a las víctimas priorizadas, ajustando el proceso administrativo con el Banco Agrario.</p> <p>En relación con la accesibilidad, las víctimas entrevistadas identificaron algunos obstáculos de acceso a la indemnización tales como: i) la no inclusión de otras lesiones causadas por el conflicto armado, impidiendo ser indemnizadas por todos los hechos sufridos, y ii) la aplicación del Auto 206, ya que fue un argumento que sustentó la suspensión en los pagos.</p> <p>De las 49 personas entrevistadas, 26 refieren no haber recibido esta medida de reparación, mientras que 13 víctimas expresan que fueron priorizadas para la entrega de su indemnización, aunque es preciso señalar que algunas de ellas acudieron a la acción de tutela para recibir dicha medida.</p> <p>En cuanto a la aplicación del protocolo para la toma de decisión con apoyo, la UARIV afirma que este no ha podido ser aplicado debido a que existe una tensión jurídica entre el Código Civil y el protocolo, ya que para la UARIV no es posible justificar el pago a un tercero y por lo tanto no ha realizado el pago a las 64 víctimas del programa piloto.<sup>327</sup> Frente a este punto, el PAIIS recomienda aplicar el sistema de apoyos y ajustes necesarios para hacer primar la voluntad de las personas con discapacidad y evitar el uso de figuras de sustitución de la voluntad como la interdicción.</p> <p>En relación con la adaptabilidad, de acuerdo a la información entregada por la UARIV, no puede afirmarse que se haya implementado un criterio de priorización para el pago de indemnización a víctimas con discapacidad<sup>328</sup>. Por otro lado, la no aplicación del</p> <p><small><sup>327</sup> No se ha realizado el pago de la indemnización a 64 víctimas identificadas beneficiadas de la aplicación del protocolo de toma de decisión con apoyo, continúan trabajando en la aplicación del protocolo, se ha capacitado a las direcciones territoriales sobre la aplicación del instrumento. Al interior de la UARIV están tratando de blindar el proceso jurídicamente en cuanto a justificar el pago de indemnización a un tercero, indican que es necesario una reforma al Código Civil, ya que es una tensión entre el Protocolo y el Código Civil. Esto es para el tema de auditorías fiscales o investigaciones penales en contra la UARIV. Existen dificultades con las consecuencias jurídicas de la aplicación del protocolo". Visita administrativa realizada por la Defensoría del Pueblo el 7 de mayo a la coordinación de enfoques diferenciales.<br/><sup>328</sup> En los Planes de Acción no se encuentran metas de indemnización a víctimas con discapacidad.</small></p> | <p>protocolo, evidencia que no se ha podido ajustar la oferta de la medida de indemnización a este grupo poblacional.</p> <p>Carta de dignificación</p> <p>En materia de asequibilidad, se evidencia que las cartas de dignificación son entregadas en el marco de procesos de documentación de casos, entrevistas de caracterización de víctimas y jornadas o ferias de servicios. Si bien se registra la entrega de 58.935, no se especificó cómo fueron provistas durante los eventos mencionados, ni la forma en que se coordina la entrega de otras medidas de reparación.</p> <p>En lo que respecta con accesibilidad, sobre este punto es pertinente indicar que la carta de dignificación no se entrega con ajustes razonables, es decir que no se contempla una versión en lenguaje de señas o de sistema braille. No obstante, la UARIV manifestó que cuando las cartas son entregadas en el marco de una jornada de servicios, se buscan los medios más adecuados para que la víctima con discapacidad acceda al contenido, ya que no todas las víctimas con discapacidad conocen el sistema braille o el lenguaje de señas.<sup>329</sup></p> <p>Es importante señalar que en las jornadas en las que se realiza la lectura colectiva de la carta de dignificación, han participado 1.742 víctimas con discapacidad, lo que corresponde al 1.32% de la totalidad de las víctimas del conflicto armado con discapacidad (230.858 personas).</p> <p>Al analizar la adaptabilidad, y al no encontrar evidencia de la aplicación de ajustes razonables en la comunicación de las cartas de dignificación, puede afirmarse que no es una medida de reparación que se ajuste a la necesidad de las víctimas con discapacidad.</p> <p>Planes de Acción Territorial - PAT</p> <p>En lo que se refiere a asequibilidad, es importante señalar que toda entidad territorial, en virtud del artículo 254 de la Ley 1448 de 2011, tiene la obligación de implementar un PAT, razón por la cual, en la actualidad todos los departamentos del país, cuentan con uno.</p> <p>En este sentido, la UARIV tiene entre sus funciones<sup>330</sup> la de efectuar el acompañamiento técnico a las instancias pertinentes del nivel departamental y local para la formulación de programas de atención y reparación a víctimas, así como a las entidades territoriales. Este acompañamiento también lo realiza el Ministerio del Interior, aplicando la Guía para la Formulación y Ajustes de los Planes de Acción de Víctimas<sup>331</sup>, en la que señala que las</p> <p><small><sup>329</sup> <i>ibidem</i>.<br/><sup>330</sup> Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011.<br/><sup>331</sup> Guía para la Formulación y Ajustes de los Planes de Acción Departamentales, Municipales y Distritales para la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, junio de 2012.</small></p> |
| <p>entidades territoriales deben contar con la caracterización de las víctimas desde la perspectiva del enfoque diferencial y su implementación en el nivel territorial, debe tener líneas específicas para víctimas con discapacidad, entre otras poblaciones, la cual debe ser registrada en el RUSICST.<sup>332</sup></p> <p>De tal forma, la UARIV ha diseñado un documento que orienta la inclusión del enfoque diferencial y de género en los procesos territoriales de actualización de los PAT, el cual aún no ha sido aprobado y adoptado por el subcomité de enfoque diferencial. Sin embargo, a pesar de las actuaciones reportadas, la UARIV tampoco cuenta con la información de cuántos departamentos tienen incluido en sus PAT el enfoque de discapacidad.</p> <p>Por otra parte, en relación con la revisión a los PAT departamentales, se encontró que, en el caso de Casanare, dentro de la población beneficiaria de la estrategia de rehabilitación basada en la comunidad; se encuentran cupos para la población víctima con discapacidad, pero no se establece presupuesto específico para su implementación.</p> <p>Por su parte, los PAT de los departamentos de Norte de Santander, Sucre, Meta y Cauca, incluyen medidas de rehabilitación que se desarrollan a partir de actividades generales en las que se describe el enfoque diferencial, sin incluir acciones específicas dirigidas a víctimas del conflicto armado con discapacidad. Por lo tanto, sólo 4 departamentos informan que atienden de manera directa y concreta a la población víctima con discapacidad: Caquetá, Cauca, Guaviare y Tolima.</p> <p>Finalmente, en el PAT departamental de Caldas, se encontró asignada una suma de \$70.000.000 destinados a los programas de enfoque diferencial sin especificar el rubro asignado a población con discapacidad, mientras que, en el caso del departamento de Quindío, se brinda la atención a la población con discapacidad, según lo establecido en el PAT, incluyendo víctimas del conflicto armado, a través de la Dirección de Discapacidad y Adulto Mayor de la Secretaría de Familia.</p> <p>En relación con accesibilidad, en 19 departamentos del país, no existe una oferta territorial de medidas de atención, asistencia y reparación integral a la cual las víctimas con discapacidad puedan acceder. Al respecto, es importante señalar que el INCI recomienda que las entidades territoriales deben tener como prioridad la inclusión del enfoque diferencial, y el reconocimiento de las particularidades de las víctimas con discapacidad, a partir del diseño de los planes y del seguimiento de los mismos.</p> <p>En lo que respecta a la adaptabilidad, como ya se manifestó en acápite anteriores, solo 4 departamentos, cuentan en su PAT con actividades específicas para población víctima con discapacidad. De esta forma, en el 82% las víctimas con discapacidad no tienen</p> <p><small><a href="https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_plan_de_accion_territorial.pdf">https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_plan_de_accion_territorial.pdf</a> consultado el 16 de julio 2018.<br/><sup>332</sup> Registro Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial.</small></p>  | <p>acceso a medidas adicionales a las ofertadas por las entidades nacionales. Lo anterior, permite evidenciar que no se está respondiendo a las necesidades y particularidades de esta población en los territorios.</p> <p>En el mismo sentido, las víctimas entrevistadas manifestaron que no existe un compromiso de los entes territoriales con la atención de la población víctima con discapacidad. El INCI señala que las entidades nacionales y territoriales que se encargan de la atención a víctimas deben formular indicadores específicos de inclusión del enfoque diferencial, reconociendo las particularidades de las diferentes discapacidades en el diseño, la implementación y el seguimiento a las medidas de reparación integral.</p> <p><b>8.2.3 Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la planeación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas CONPES 3726 de 2012 y Plan Nacional de Desarrollo, no fueron incluidos indicadores, metas intermedias o productos que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad.</li> <li>No se evidencia el cumplimiento sobre algunas de las órdenes de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014 emitidos por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional. En tanto, la inclusión de las víctimas reconocidas en los Anexos Reservados en el Registro Único de Víctimas, corresponde en mayor porcentaje al hecho victimizante de desplazamiento forzado, dejando de lado el reconocimiento de otros hechos victimizantes como acto terrorista, amenaza, Minas Antipersonal/Munición Sin Estallar/Artefactos Explosivos Improvisados, homicidio y desaparición forzada. Adicionalmente, no todas las víctimas beneficiarias de estas órdenes han sido indemnizadas.</li> <li>El porcentaje de inclusión de actividades específicas para víctimas con discapacidad en los Planes de Acción Departamental, corresponde al 17% del total de planes estudiados.</li> <li>Se evidencia que en la orientación y asesoría a víctimas con discapacidad persisten barreras arquitectónicas, comunicativas y actitudinales que obstaculizan el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación de esta población. Igualmente, un obstáculo identificado para la entrega de la medida de indemnización es la falta de aplicación del protocolo de decisión con apoyo.</li> <li>Frente al acceso a la ayuda humanitaria por parte de las víctimas con discapacidad de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, no se dispone de información sobre quiénes se encuentran recibiendo la medida y si es entregada con que periodicidad o si los montos son pertinentes de acuerdo al estado de vulnerabilidad.</li> </ul>  |

- No encontrar evidencia de la aplicación de ajustes razonables a la comunicación de las cartas de dignificación, indica que no es una medida de reparación que se ajuste a las necesidades de las víctimas con discapacidad.

**8.2.4 Recomendaciones**

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, plantear indicadores que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad en la implementación de la política pública.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas realizar las gestiones jurídicas necesarias para posibilitar la aplicación del protocolo para la toma de decisiones con Apoyo para Personas con Discapacidad Intelectual, Psicosocial y Múltiple para la Entrega de Medidas de Atención, Asistencia y Reparación para el pago de la indemnización.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas iniciar la validación e implementación del documento de lineamientos a entidades territoriales para la Inclusión del enfoque diferencial y de género.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas la aplicación de ajustes razonables a la carta de dignificación, en especial con las personas con discapacidad visual, garantizando de esta manera el acceso efectivo a esta medida.

**NOVENA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS**

**9.1 INVESTIGACIONES FISCALES**

El numeral segundo de la parte resolutoria del Auto 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional, dispuso que a partir de 2016 el Contralor General de la República deberá presentar los resultados de las actuaciones de control fiscal.

El control fiscal es un proceso sistemático para la evaluación de las políticas públicas, así como de la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal o de los asuntos a auditar, mediante la aplicación de modelos de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de control interno.

Actualmente, dicho control "se fundamenta en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las cuáles son compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), con las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y con las indicaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)", encontrándose definido en las Guías de Auditoría de la CGR, adoptadas en su última versión, en junio de 2017.

Conforme se observa en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), en el periodo comprendido entre 2012-2018, la CGR adelantó un total de 82 actuaciones de control fiscal<sup>333</sup> en las entidades que conforman el SNARIV, detectando 1.517 hallazgos.

Estos hallazgos pueden revestir una o varias incidencias, simultáneamente, a saber: por una parte, se encuentran los hallazgos administrativos (A), en los que se pone de presente una deficiencia en los sistemas de gestión de la entidad auditada, de cara a sus procesos misionales, y que requiere de una acción correctiva para su prevención. Con tal fin, "la Contraloría puede amonestar o llamar la atención a los servidores públicos o particulares que han actuado en forma contraria a los principios generales de la función pública que consagra el artículo 3 de la Ley 489 de 1998".

Por otra parte, dicho hallazgo administrativo puede comportar, además, presunto alcance fiscal (F), "por existir presuntamente un detrimento patrimonial", presunto alcance disciplinario (D), "si se comprueba la violación de normas que regulan las operaciones de la entidad auditada" y/o presunto alcance penal (P), "cuando se presume la existencia de conductas que se tipifican en nuestro ordenamiento legal como conductas punibles".

<sup>333</sup> En la modalidad de auditorías por asunto y actuaciones especiales de fiscalización y, a partir de junio de 2017, mediante auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras.

Adicionalmente, un hecho podrá tener otras incidencias, cuando las presuntas irregularidades deban ser puestas en conocimiento de entidades distintas a los órganos de control o la Fiscalía General de la Nación, en razón de sus funciones.

Así las cosas, de los 1.517 hallazgos de tipo administrativo, 28 configuraron incidencia fiscal con un presunto detrimento cuantificado en \$27,8 mil millones, mientras que 288 tuvieron presunta incidencia disciplinaria y 8 presunta incidencia penal, por lo que fueron trasladados a la PGN y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

Por último, los equipos auditores recomendaron adelantar indagaciones preliminares respecto de 10 hallazgos, en los términos del artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Tabla 104 Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i).

| Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i). |  | 2012           | 2013           | 2014             | 2015             | 2016 | 2017              | 2018           | TOTAL             |
|---|--|----------------|----------------|------------------|------------------|------|-------------------|----------------|-------------------|
| Número de auditorías  |  | 1              | 2              | 1                | 3                | 2    | 2                 | 14             | 25                |
| Número de actuaciones especiales                                      |  | 0              | 6              | 7                | 6                | 11   | 18                | 0              | 48                |
| Total, ejercicios de control fiscal                                   |  | 1              | 8              | 8                | 9                | 13   | 20                | 14             | 73                |
| Tipo de hallazgo  |  |                |                |                  |                  |      |                   |                |                   |
| Administrativos   |  | 188            | 224            | 303              | 326              | 89   | 241               | 146            | 1517              |
| Fiscales  |  | 4              | 1              | 11               | 1                | 0    | 7                 | 4              | 28                |
| Posible detrimento  |  | \$ 733.572.000 | \$ 254.712.977 | \$ 9.087.101.276 | \$ 5.915.703.392 | \$ - | \$ 11.661.714.130 | \$ 240.094.226 | \$ 27.892.886.001 |
| Disciplinarios  |  | 15             | 61             | 61               | 81               | 7    | 24                | 39             | 288               |
| Penales   |  | 1              | 1              | 1                | 2                | 2    | 0                 | 1              | 8                 |
| Indagaciones Preliminares   |  | 0              | 0              | 1                | 5                | 0    | 0                 | 4              | 10                |

Fuente: Sistema Integrado para el Control de Auditorías SICA – CGR, Julio 2018. Elaboración propia.

Durante el periodo 2012-2018, fueron sujetos de control fiscal la UARIV, la UAGRTD, el MVCT - FONVIVIENDA –, la MADR, el Banco Agrario de Colombia, el ICBF, el Ministerio de Trabajo, el DPS, el SENA, el IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, el CNMH y, en el nivel territorial, 22 municipios y doce gobernaciones.

Adicionalmente, la Contraloría Delegada para el Sector Social, en coordinación con la UDP de la CGR, realizó un sondeo sobre el presupuesto asignado a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo Final, en 10 entidades territoriales que permitió determinar la programación de eventuales Planes de Vigilancia y Control Fiscal.

**9.2 INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS**

La Procuraduría General de la Nación como cabeza del Ministerio Público y como máxima autoridad disciplinaria ha conocido de manera preferente en su nivel central y en el nivel territorial de los procesos adelantados en contra de los funcionarios públicos que no cumplen con las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 o que incurrían en graves violaciones a los DDHH relacionados de manera cercana y suficiente con el conflicto armado, e infracciones al DIH.

En cumplimiento de esta labor y luego de un trabajo conjunto entre las distintas dependencias con funciones disciplinarias y la división de registro, control y correspondencia de la PGN, se pudo consolidar la información existente sobre las investigaciones y sanciones disciplinarias que este ente de control ha generado con ocasión a las infracciones disciplinarias derivadas de la implementación de la política pública de atención asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como de los delitos o faltas que se enmarcan en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

A partir de esta información, se pudo identificar que la PGN ha sancionado a 2 alcaldes<sup>334</sup>, un secretario de despacho<sup>335</sup>, y dos personeros municipales<sup>336</sup> por no cumplir con las obligaciones legales contenidas en la Ley 1448 de 2011. A continuación, se presentan las estadísticas generales obtenidas del cruce de los distintos sistemas de información institucional. Dicho reporte arrojó que desde el año 2017 se han iniciado 167 pesquisas formales en contra de funcionarios públicos por temas relacionados con la atención asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado<sup>337</sup>.

<sup>334</sup> Municipios de la Cumbre y Yumbo del departamento del Valle del Cauca.

<sup>335</sup> Municipio de Nimaíma Cundinamarca.

<sup>336</sup> Municipio de Paya Cundinamarca y de Jamundí Valle del Cauca. Este último ha sido sancionado en dos oportunidades.

<sup>337</sup> Es importante resaltar que a la Procuraduría General de la Nación llegan muchas quejas e informaciones que no dan lugar a actuaciones de tipo disciplinario y que son abordadas desde la función preventiva y/o de intervención judicial, actuaciones que no se dan cuenta en el presente informe.

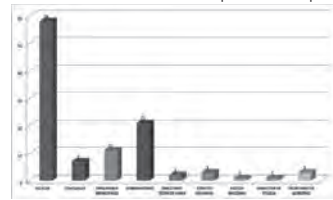
Gráfica 35 Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido la PGN. Año 2017-2018



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia. <sup>338</sup>

A la fecha se encuentran vinculados a las investigaciones en curso: 58 Alcaldes, 7 Concejales, 11 Personeros, 21 Gobernadores, 2 Directores Técnicos de la UARIV, 3 miembros del Ejército Nacional, un miembro de la Policía Nacional, 1 inspector de policía, y 3 secretarios de gobierno. En el marco del desarrollo de los procesos disciplinarios, está pendiente por establecerse la vinculación de 27 funcionarios de distintos niveles de gobierno<sup>339</sup>.

Gráfica 36 Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia.

<sup>338</sup> Los datos resultados de las consultas corresponden a la información susceptible de obtener, luego de utilizar parámetros de búsqueda técnicamente adecuados, incorporada por las diferentes dependencias de la entidad en el Sistema de Información Misional - SIM y están sujetos a variaciones originadas en la dinámica propia de las funciones misionales. Los despachos y funcionarios que conocen los procesos y registran la información emitida, son responsables de la confiabilidad y precisión de los datos aquí consignados, atendiendo las Circulares 009, 021, 038 y 048 de 2009 y la Resolución 068 de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación, al igual que el actual Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales, que establece el deber funcional de registro.

<sup>339</sup> Es preciso aclarar que un proceso pueden estar vinculados varios funcionarios públicos.

Es importante resaltar que el Procurador General de la Nación, mediante las Resoluciones 162 de 2017, y 127 de 2018, designó a la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para la Hacienda Pública para que adelanten las actuaciones necesarias para establecer si las autoridades locales desatendieron o no sus obligaciones en materia de atención, asistencia y reparación integral a la población en situación de desplazamiento forzado, atendiendo a los resultados de las mediciones que adelantó el DNP con ocasión a la orden del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional.

Conforme a lo anterior, se han iniciado 92 procesos<sup>340</sup> disciplinarios en contra de los funcionarios de las entidades departamentales y municipales focalizados por la fórmula Individualizadora diseñada por el DNP con ocasión a la orden 4 del Auto 383 de 2010, la cual determinó de manera preliminar las entidades territoriales que pese a tener una situación grave de desplazamiento forzado, incumplieron presuntamente de manera evidente e injustificada sus obligaciones de atención integral a la población víctima, a pesar de contar con los recursos suficientes para protegerla.

A estas pesquisas se vincularon funcionarios de 21 gobernaciones de los departamentos de: Antioquia, Arauca, Guainía, Córdoba, Chocó, Cauca, Casanare, Caquetá, Caldas, Bolívar, Vichada, Sucre, Risaralda, Quindío, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Meta, Magdalena, Huila y Guaviare.

Asimismo, fueron vinculadas a la indagación servidores de 50 alcaldías de los municipios de Fortúl, Saravena y Tame del departamento de Arauca; Soledad, Barranquilla y Malambo en el Atlántico; Magangué y El Carmen de Bolívar en Bolívar; Patía, Caloto, Cajibío y Buenos Aires en el Cauca; Belén de los Andaquíes en el Caquetá; Chimichagua, Chiriguaná, La Jagua de Ibirico, Valledupar y El Copey en Cesar; Carmen del Darién, Bagadó y Bojayá en el Chocó; Tierralta y Montelíbano en Córdoba; Pitalito en el Huila; Maicao, Fonseca, San Juan del Cesar en La Guajira; Ciénaga, El Banco, Santa Marta, Remolino y Plato en el Magdalena; Puerto Gaitán y Puerto Rico en el Meta; Ipiales y 6San Andrés de Tumaco en Nariño; Cúcuta, El Carmen y Teorama en Norte de Santander; Puerto Asís en el Putumayo; Pereira en Risaralda; Sabana de Torres, Piedecuesta y Girón en Santander; Palmitos, Colosó, Sincelejo y San Onofre en Sucre; Ibagué y Chaparral en el Tolima.

De igual manera, es importante mencionar que en la Procuraduría Provincial de Buenaventura se iniciaron 8 pesquisas disciplinarias en contra de la administración municipal de Buenaventura por el incumplimiento de sus obligaciones de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

<sup>340</sup> Un ente territorial puede estar vinculado en varias investigaciones porque las actuaciones disciplinarias se adelantan por cada vigencia fiscal.

**10. ANEXOS**  
Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto   | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017  |
|--|---|---|---|--|---|
| Implementación Sistema De Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional - FIP | Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.           | "Contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso" | Entrega de incentivos monetarios dado el cumplimiento de compromisos de prevención en salud, asistencias escolares y prácticas de bienestar comunitario para niños, niña y adolescente. Este proyecto se dirige a población vulnerable, dentro de la cual, se cuenta con población víctima de desplazamiento forzado. | Avance Físico: 103%<br>Avance Financiero: 99,8%<br>Asignación Total 2017: \$ 2.1 billones<br>Asignación a la Política Transversal: \$ 665.9 mm (30%) | 100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos.                                      |
| Horizonte del Proyecto: 2013-2022  |   |   |   |  | Proyecto con mayor asignación de recursos de la UARIV (46,3%).                                |
| Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional   | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y a la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos"   | - Implementación de acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.<br>- Acompañamiento al acceso a la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos en materia de asistencial.  | Avance Físico: 103%<br>Avance Financiero: 95,6%<br>Asignación 2017: \$ 524,5 mm  | Medidas apuntan a Asistencia (Atención)/ Ayuda Humanitaria: 96% y Reparación (Garantías de No |
| Horizonte del Proyecto: 2012 - 2018  |   |   |   |  |   |

| Nombre del Proyecto   | Entidad   | Objetivo del Proyecto  | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017   |
|---|---|--|---|--|--|
| Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional     | FONVIVIENDA.  | "Otorgar subsidios familiares de vivienda de interés SFV, en dinero o especie, para la adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento de vivienda, a los hogares más necesitados en situación de desplazamiento por la violencia" | -Garantizar el derecho a la subsistencia mínima, avanzar en los procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado*<br>-Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y peticiones, quejas y reclamos.                                 | Asignación a la Política Transversal 2017: \$524.5 mm (100%)   | Repetición) 4%.<br>De este valor se contó con compromisos del 96%, obligaciones del 95% y pagos del 93%. |
| Horizonte del Proyecto: 2008 - 2019   |   |  | Orçamento de subsidios familiares de vivienda de interés social Subsidio Familiar de Vivienda -SFV en dinero o especie, para la adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento de vivienda, a los hogares más necesitados en situación de desplazamiento por la violencia" | Avance Físico: 99%<br>Avance Financiero de Proyecto: 100%<br>Asignación Total 2017: \$500 mm<br>Asignación a la Política Transversal 2017: \$500 mm (100%) | 100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos.   |
| Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional | Unidad de Atención Reparación Integral a las Víctimas | "Contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto armado"  | Implementación de las medidas de reparación colectiva asociadas a los planes de reparación colectiva y buscando aumentar la cobertura de  | Avance Físico: 99%<br>Avance Financiero: 99.9%<br>Asignación Total 2017: \$281 mm  | Compromisos: 100%<br>Obligaciones: 99.9%   |

341 Bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

| Nombre del Proyecto   | Entidad                                 | Objetivo del Proyecto   | Descripción del Proyecto   | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017               |
|---|---|---|--|--|--|
| Social Rural Para Población Víctima De Desplazamiento Forzado Nacional  | Desarrollo Rural                        | mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural".  | vivienda rural nueva o mejoramiento de la existente. - Coordinación interinstitucional para ejecutar proyectos de vivienda rural<br>- Incrementar el acceso y calidad de los servicios de saneamiento básico de la vivienda rural.<br>- Generar acceso a la Justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través de los trámites administrativos, judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras y de los grupos étnicos.<br>- Operar el fondo de restitución para la restitución de tierras de los despojados.<br>- Generar capacidades institucionales, estratégicas, tecnológicas, de infraestructura y de sistemas de información de la Unidad.<br>- Realizar estudios técnicos, consultorías y convenios que | 99.9%<br>Asignación Total 2017: \$ 161,6 mm<br>Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 161,6 mm (100%)   | Obligaciones: 99,6%<br>Pagos: 99,5%                        |
| Horizonte del Proyecto: 2015-2026   |   |   |  | Avance Físico del Proyecto: 120%<br>Avance Financiero del Proyecto: 86,92%<br>Asignación Total 2017: \$ 142 mm<br>Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 129,2 mm (90,9%) | Compromisos: 87,8%<br>Obligaciones: 87,8%<br>Pagos: 86,7 % |
| Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional | Unidad de Gestión de Tierras Despojadas | "Establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras". |  |  |  |
| Horizonte del Proyecto: 2012-2021   |   |   |  |  |  |

| Nombre del Proyecto                               | Entidad   | Objetivo del Proyecto   | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017           |
|---|---|---|---|---|--|
| Horizonte del Proyecto: 2017 - 2021               | (UARIV)   |   | Víctimas que cuentan con medidas de reparación individual. El recurso asociado se encuentra directamente relacionado con la entrega de indemnización administrativa, de acuerdo con el informe presentado por la entidad, se otorgó indemnización administrativa a 38.054 víctimas. | Asignación a la Política Transversal 2017: \$281 mm (100%)                              | Pagos: 0%  |
| Asistencia a la Primera Infancia a Nivel Nacional | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF | "Ofrecer apoyo nutricional, psicosocial y pedagógico a los niños menores de 5 años de edad y fortalecer a sus familias y familias con mujeres gestantes y madres lactantes para el cumplimiento de su función protectora y socializadora a través de acciones de promoción y formación, con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida como sujetos sociales y ciudadanos con derechos." | Brindar atención integral a los niños y niñas menores de cinco años, fomentando la salud y nutrición, buscando fortalecer las relaciones intrafamiliares y la garantía de derechos de los niños y niñas.  | Avance Físico: 100%<br>Avance Financiero: 99.6%<br>Asignación Total 2017: \$ 4 billones | Compromisos: 100%<br>Obligaciones: 100%<br>Pagos: 100% |
| Subsidio Construcción De Vivienda De Interés      | Ministerio de Agricultura y                     | "El propósito general del proyecto de vivienda, es  | - Brindar acceso de la población víctima del desplazamiento a   | Avance Físico: 44%<br>Avance Financiero:  | Compromisos: 100%                                      |

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto  | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017              |
|--|---|--|---|--|---|
| Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional  | Unidad de Atención Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Implementar canales de atención y comunicación para las víctimas y facilitar su acceso a la oferta institucional".  | posibiliten la gestión del conocimiento y la instrumentalización de la política de restitución<br>-Dinamizar y facilitar el acceso a la población víctima a la oferta institucional y a las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.<br>-Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y PQR's.<br>- Sensibilizar a los servidores públicos en la aplicación de la ley de víctimas | Avance Físico del Proyecto: 71%<br>Avance Financiero del Proyecto: 85,03%<br>Asignación Total del Proyecto 2017: \$ 121,5mm    | Compromisos: 86,1%<br>Obligaciones: 85%<br>Pagos: 74,1 %  |
| Horizonte del Proyecto: 2014-2018  |   |  |   | Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 121,5mm (100%)   | Compromisos: 99,5%<br>Obligaciones: 87,5%<br>Pagos: 87,5% |
| Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso para el fortalecimiento de capacidades para su integración comunitaria, con enfoque reparador a | Departamento para Prosperidad Social - DPS                    | "Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en | -Acceso Oportuno a los alimentos de los hogares retornados o reubicados<br>- Acciones para el mejoramiento de condiciones en el hábitat y la vivienda<br>-Contribuir a la estabilización socioeconómica de los hogares retornados o reubicados.<br>- Acompañar los procesos de integración comunitaria entre  | Avance Físico del Proyecto: 71,57%<br>Avance Financiero del Proyecto: 87,53%<br>Asignación Total del Proyecto 2017: \$119,4 mm | Compromisos: 99,5%<br>Obligaciones: 87,5%<br>Pagos: 87,5% |



| Nombre del Proyecto   | Entidad                                 | Objetivo del Proyecto  | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017             |
|---|---|--|---|--|--|
| Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia   | Ministerio de Educación Nacional        | "Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial; prestar asistencia técnica, a las entidades territoriales y operadores del programa y desarrollar sistemas de información que permita dar seguimiento a la implementación y ejecución del programa"  | Proporcionar complementos alimentarios a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial; prestar asistencia técnica, a las entidades territoriales y operadores del programa y desarrollar sistemas de información que permita dar seguimiento a la implementación y ejecución del programa | Avance Físico del Proyecto: 117%<br>Avance Financiero del Proyecto: 99,9%<br>Asignación Total del Proyecto 2017: \$ 710,8 mm | 100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos. |
| Horizonte del Proyecto 2014 - 2018  |   |  |   | Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 58,4 mm (8,2%)   |  |
| Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la condición de desplazado a nivel nacional | Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) | "Impartir orientación ocupacional, formación para el trabajo, formación en emprendimiento y asesoría para planes de negocio a personas en situación de desplazamiento para el desarrollo de conocimientos y habilidades operativas y técnicas, que les permita mejorar los niveles de empleabilidad y por consiguiente la calidad de vida en sus lugares de origen, o en el lugar donde se | -Asesoría en emprendimiento a población víctima del desplazamiento por la violencia<br>-Orientación ocupacional a personas víctimas del desplazamiento por la violencia<br>-Acciones de formación a la población víctima del desplazamiento por la violencia.   | Avance Físico del Proyecto: 217%<br>Avance Financiero del Proyecto: 99,3%<br>Asignación Total del Proyecto 2017: \$39,4 mm   | Compromisos: 99,3%,<br>Obligaciones: 99,2%<br>Pagos: 98% |
| Horizonte del Proyecto: 2007 - 2018   |   |  |   | Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 36,1 (91,6%)   |  |

**Anexo 2 Cadena de entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita.**

Fuente: MVCT, FONVIVIENDA y DPS.

| Nombre del Proyecto  | Entidad                     | Objetivo del Proyecto   | Descripción del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017                |
|--|-----------------------------|---|---|---|---|
| nivel nacional   |                             |   |   | Política Transversal 2017: \$119,4mm (100%)   |   |
| Horizonte del Proyecto: 2013-2018  |                             | los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, con procesos que contribuyan al fortalecimiento de la organización social y realización de actividades colectivas de reparación simbólica" | los hogares retornados y/o reubicados<br>- Estimular el retorno o la reubicación de los hogares víctimas del desplazamiento forzado, con orientación a la solución de necesidades básicas de respuesta urgente.   | Avance Físico del Proyecto: 166%<br>Avance Financiero del Proyecto: 90,9%<br>Asignación Total del Proyecto 2017: \$77mm | Compromisos: 99,1%,<br>Obligaciones: 90,9%<br>Pagos: 67,2 % |
| Implementación de un Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional | Agencia Nacional de Tierras | "Garantizar el acceso y regularización de la propiedad en el marco del régimen general previsto en la ley, y los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan como alternativas de dotación de tierras para sujetos de reforma agraria"              | -Otorgamiento de subsidios integrales de reforma agraria a pobladores de las zonas rurales en condiciones de pobreza, marginalidad y/o vulnerabilidad;<br>-Desarrollar procesos para facilitar el acceso a tierras a través de predios pertenecientes al FNA a pobladores rurales;<br>-Promover las formas alternativas de dotación de tierras de los predios baldíos de la nación.<br>- Mejorar los niveles de control sobre la demanda y los procesos dotación de tierras y regularización de la propiedad. | Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 23 mm (29%)   |   |
| Horizonte del Proyecto 2017-2020   |                             |   |   |   |   |

| Nombre del Proyecto   | Entidad | Objetivo del Proyecto | Descripción del Proyecto | Información Presupuestal del Proyecto | Ejecución Política Transversal Víctimas 2017 |
|---|---------|-----------------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
|   |         | desplazaron"          |                          |                                       |  |
| La información de cada uno de los proyectos se basa en la consulta del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, disponible en <a href="http://www.spi.dnp.gov.co">www.spi.dnp.gov.co</a> , proyectos vigencia 2017. Marzo 2018. Elaboración propia. |         |                       |                          |                                       |  |

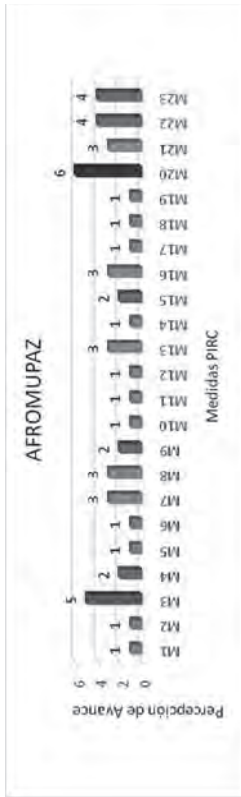


Anexo 6 Cuadro realizado con la información suministrada por la UARIV

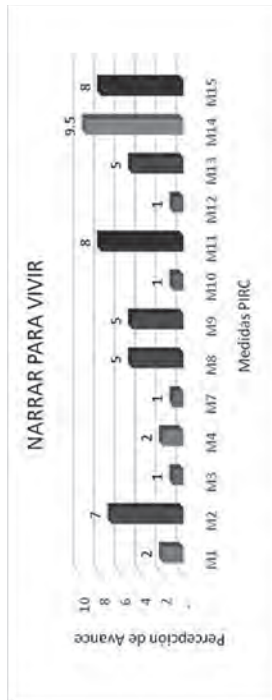
| SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA  | FASE                 |
|---|----------------------|
| Asociación de Mujeres Afro por la Paz-AFROMUPAZ                                   | Implementación       |
| Asociación de Mujeres Campesinas, Indígenas y negras de Colombia-AMNUCIC Nacional | Implementación       |
| Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas el Zulia-AMNUCIC-EI Zulia            | Implementación       |
| ASOMUPROCA  | Diseño y Formulación |
| Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia del Auto 092                          | Implementación       |
| Liga de Mujeres Desplazadas   | Implementación       |
| Narrar para Vivir   | Implementación       |
| Organización Femenina Popular-OFP   | Implementación       |
| Ruta Pacifica-AMI-  | Identificación       |
| Mesa LGBT Comuna 8  | Diagnóstico del Daño |

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 5 Sujetos de reparación colectiva con enfoque diferencial /organizaciones de mujeres



Fuente: Información brindada por el colectivo. Marzo 2018. Elaboración propia.



Fuente: Información brindada por el colectivo. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 7 Estado de Avances PIRC

| SRC                                | Descripción  | Características generales del sujeto   | Estado avance del PIRC reportado por la UARIV | Fecha aprobación PIRC Comité de Justicia Transicional   |
|------------------------------------|--|--|---|---|
| <b>AFROMUPAZ</b>                   | Organización con reconocimiento público y político. Mujeres que se auto reconocen afrocolombianas con 10 años de experiencia en la labor social. | Organización, conformada por 350 personas aproximadamente  | 20%   | 24/04/2015  |
| <b>Liga de Mujeres Desplazadas</b> | Organización de mujeres de base que surge en 1988 que lucha por la restitución y DDHH.   | Conformada por 300 mujeres aprox. con diversidad étnica, asentadas en Carmen de Bolívar, Turbaco, San Jacinto y Cartagena, logro fundamental el proceso de acceso al derecho a la vivienda en la "Ciudad de las Mujeres" ubicada en Turbaco.   | 7.8%  | *15/12/2016 aprobación PIRC Turbaco<br>*31/17/2017 Aprobación PIRC con aprobación Turbaco<br>*16/12/2016 aprobación PIRC San Jacinto<br>*Falla aprobación PIRC en el CTJT Caimen de Bolívar y Cartagena |
| <b>Narrar para vivir</b>           | Red de mujeres víctimas sobrevivientes de 15 municipios de la región de montes de maría.   | Conformada por 840 mujeres aprox. con presencia en los departamentos de Sucre y Bolívar en los municipios de: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, Zambrano, Chalán, Coloso, los Palmitos, Morroa, Ovejas, San Antonio de Palmito, San Onofre, Tolú Viejo. | 43.21%  | *11/02/2014 aprobación PIRC Sucre<br>*17/7/2014 aprobación PIRC Bolívar<br>18/03/2014 aprobación PIRC San Juan Nepomuceno.  |

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

**Comuna 8 LGBTI**

La Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín nació en 2007 en el sector de Esfuerzos de Paz de la Comuna 8 de Medellín. La Comuna 8, está ubicada en la zona centro-oriental de Medellín. Las acciones de la Mesa han estado encaminadas hacia el encuentro, la formación y el fomento de la participación de las personas LGBT.

En noviembre del año 2006 inicia sus actividades con 12 miembros, en el año 2009 recibieron un reconocimiento de la Secretaría de Gobierno de Medellín como uno de los 4 procesos de convivencia significativos de la ciudad. En la actualidad el colectivo está conformado por 8 personas.

Se encuentra en fase Diagnóstico del Daño.

Anexo 8 Medidas que apuntan a la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento y la dignificación

| AFROMIUPAZ  | Narrar para Vivir  | Liga de Mujeres Desplazadas  |
|---|--|--|
| <p>"Medida 7 Estrategia de Rehabilitación Huerta al Periéji, la cual es una estrategia psicosocial basada en saberes ancestrales creada por la misma organización.</p> <p>"Medida 8 Implementación de la Estrategia de Reconstrucción del Tejido Social Entrelazando.</p> <p>"Medida 11 Diseño e Implementación de un programa de Formadores que proporcione herramientas teóricas, metodológicas, prácticas, políticas y psicosociales de las mujeres.</p> <p>"Medida 12 Implementar un proceso de reconstrucción de la memoria histórica de la organización.</p> <p>"Medida 13 Fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas que promuevan el reconocimiento de imaginarios colectivos, asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza, condición de víctima.</p> <p>"Medida 14 Incidencia en la priorización de expedición libreta militar.</p> <p>"Medida 23 Formulación e implementación de una estrategia de atención (para niños y niñas) que promueva su reconocimiento como sujetos de derechos.</p> | <p>"Medida 2 Entrelazando</p> <p>"Medida 3 Acceso a las mujeres y sus familias al PAFPSIV</p> <p>"Medida 8 Actos de Dignificación en San Juan Nepomuceno</p> <p>"Medida 9 Campañas de Comunicación, video, radio, TV.</p> <p>"Medida 12 Fortalecimiento organizativo construido de manera participativa</p> <p>"Medida 13 Acompañamiento técnico en la elaboración de proyectos, administración, gestión y ejecución de proyectos.</p> <p>"Medida 15 Reconstrucción de la Memoria Histórica de la organización, su lucha, su resistencia y aportes a la construcción de paz en la Región de Montes de María.</p> | <p>"Medida 4 SAT A1, A2, A3, A4, A5, A6: gestiones destinadas al reconocimiento del nombre de las "Ciudades las mujeres" por parte de la administración de Turboaco. Apoyo en la interacción con empresas de transporte municipal para el reconocimiento de "Ciudad de las Mujeres" en las rutas que transitan en la zona.</p> <p>Actos simbólicos de dignificación y memoria donde se enlazaba el bien nombre de liga y sus familias; interacción con el Ministerio de Educación Nacional para la publicación de la historia de liga en textos escolares y universitarios; facilitar la interacción con el Ministerio de Educación Nacional para la impresión de las publicaciones.</p> <p>"Medida 7 GNRA 4, 6. Apoyar la reflexión y difusión de la verdad de los hechos vividos por la LMD. Participación liga en la instancia que se define en el punto 5 del acuerdo de la Habana.</p> <p>"Medida 8 SA1,2,3,4. elaboración de un documento de memoria histórica con participación de las delegadas, concertación y elaboración de un lugar de memoria de LMD, facilitar el desarrollo de un homenaje público con artillos reconocidos a nivel nacional e internacional; recuperación de archivos y documentación histórica.</p> <p>"Medida 10 Entrelazando</p> <p>"Medida 15 A1, A2, A3. recuperar y fortalecer los medios de comunicación con el que cuenta la organización, gestionar la divulgación y fortalecimiento proyector organizativo y su historia, apoyar la creación del premio nacional de LMD.</p> |

OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN

| MEDIDA   | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN   |
|--|--|
| M5. Programa de acompañamiento jurídico de mujeres de la organización y el caso de la organización. Nivel de avance: No aplica   | <p>Se hace énfasis en la responsabilidad de la Defensoría del Pueblo, por lo que fue necesario solicitar a la UARV que se nos excluyera del PIRC. Desde la Delegada de Género, se han realizado acciones muy puntuales de acompañamiento y de solicitudes de protección, así como la toma de declaración para inscripción en RUV, de manera conjunta con la Delegada de Víctimas. La relación con las personerías es muy deficiente. Anotan que, sorpresivamente, ellas identifican que dentro de la misma acción realizada por OIM está incluida la formación básica en DDHH. Insisten en la legalización de actividades por medio de listados de asistencia.</p> <p>El origen de esta medida es por el deseo de las mujeres y sus familias de iniciar estudios o continuar estudios superiores. Los cupos dados a los familiares en universidades públicas o privadas, no se garantizan y, al inscribirse y no entrar, se perdieron los recursos invertidos por las familias. El Ministerio de Educación se comprometió a desarrollar la alfabetización. Incluso intentaron apelar al derecho a la igualdad, por lo sucedido con otra organización. No hay seguimiento ni monitoreo a esta acción.</p> <p>Manifestan que, si el acto es para reivindicar los daños a la organización, la responsabilidad no debe recaer en el SCNE. Este se realizó en el año, pero los funcionarios que asistieron a la actividad, acudieron a una acción de protección generadas por las mujeres de la organización.</p> <p>Se logró la elaboración de un documental de 40 minutos, con recursos de la UARV (POA), se creó una página web, el espacio en el canal de televisión no se ha dado, tienen redes sociales de la organización. El documental no ha tenido difusión en los canales nacionales. MinTIC no ha adelantado ningún tipo de acercamiento.</p> |
| M6. Programa de formación básica en defensa de derechos con enfoque de género. Nivel de avance: No aplica  | <p>Manifestan que, si el acto es para reivindicar los daños a la organización, la responsabilidad no debe recaer en el SCNE. Este se realizó en el año, pero los funcionarios que asistieron a la actividad, acudieron a una acción de protección generadas por las mujeres de la organización.</p>  |
| M7. Recuperar la capacidad de la organización para continuar con sus programas de alfabetización. Nivel de avance: 1   | <p>El origen de esta medida es por el deseo de las mujeres y sus familias de iniciar estudios o continuar estudios superiores. Los cupos dados a los familiares en universidades públicas o privadas, no se garantizan y, al inscribirse y no entrar, se perdieron los recursos invertidos por las familias. El Ministerio de Educación se comprometió a desarrollar la alfabetización. Incluso intentaron apelar al derecho a la igualdad, por lo sucedido con otra organización. No hay seguimiento ni monitoreo a esta acción.</p>  |
| M8. Realizar un acto con presencia del Gobierno Nacional que dé un mensaje de respaldo a la Red de Mujeres Narrar para Vivir. Nivel de avance: 5   | <p>Manifestan que, si el acto es para reivindicar los daños a la organización, la responsabilidad no debe recaer en el SCNE. Este se realizó en el año, pero los funcionarios que asistieron a la actividad, acudieron a una acción de protección generadas por las mujeres de la organización.</p>  |
| M9. Campaña de comunicación y visibilización que incluya un programa radial comunitario, que dé cuenta de la acción misional de "Narrar para vivir", en espacio de televisión en medios nacionales, regionales. Asimismo la elaboración de un video que reconstruya y cuente la historia del proceso organizativo de las Mujeres. Nivel de avance: 5 | <p>Manifestan que, si el acto es para reivindicar los daños a la organización, la responsabilidad no debe recaer en el SCNE. Este se realizó en el año, pero los funcionarios que asistieron a la actividad, acudieron a una acción de protección generadas por las mujeres de la organización.</p>  |

| MEDIDA  | NARRAR PARA VIVIR  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN   |
|---|--|--|
| M1. Pago valor sede para la organización "Narrar para Vivir" ubicada en el municipio de San Juan Nepomuceno dotada y adecuada. Nivel de avance: 2   | <p>Sede ubicada en San Juan Nepomuceno, está fue legalizada, la dotación inicial fue de muy mala calidad (90 millones - valor real 20 millones). Los computadores no eran nuevos, solo llegaron los forros de los portátiles con un kit escolar en el interior, los vasos eran plásticos, las ollas estaban perforadas. Responsabilidad de la UARV. Documentación completa, la sostenibilidad de la sede está a cargo de la organización, no se realizaron los conventos que se propusieron para que las mujeres generaran ingresos para esta sostenibilidad, la gobernación asignó una partida para unas habilitaciones, pero, esta nunca se concretó. Las mujeres insisten que en el PIRC está el plan de implementación, pero, no se cumplió. Estás circunstancias les hicieron plantear no reunirse más con las instituciones para revisar las medidas, porque la sola asistencia daba por entendido que les habían cumplido, esto afectó la confianza.</p> <p>Manifestan que se cumplieron las actividades, excepto la implementación de la estrategia por parte de las tejedoras pues no se contaba con los recursos suficientes. Comientan que se asignaron 100 millones y con solo 2 sesiones ya se había gastado 70 millones. Manifestan que el proceso está parado porque los recursos están destinados para el operador y para la organización no está contemplado y se sienten utilizadas.</p> | <p>Sede ubicada en San Juan Nepomuceno, está fue legalizada, la dotación inicial fue de muy mala calidad (90 millones - valor real 20 millones). Los computadores no eran nuevos, solo llegaron los forros de los portátiles con un kit escolar en el interior, los vasos eran plásticos, las ollas estaban perforadas. Responsabilidad de la UARV. Documentación completa, la sostenibilidad de la sede está a cargo de la organización, no se realizaron los conventos que se propusieron para que las mujeres generaran ingresos para esta sostenibilidad, la gobernación asignó una partida para unas habilitaciones, pero, esta nunca se concretó. Las mujeres insisten que en el PIRC está el plan de implementación, pero, no se cumplió. Estás circunstancias les hicieron plantear no reunirse más con las instituciones para revisar las medidas, porque la sola asistencia daba por entendido que les habían cumplido, esto afectó la confianza.</p> <p>Manifestan que se cumplieron las actividades, excepto la implementación de la estrategia por parte de las tejedoras pues no se contaba con los recursos suficientes. Comientan que se asignaron 100 millones y con solo 2 sesiones ya se había gastado 70 millones. Manifestan que el proceso está parado porque los recursos están destinados para el operador y para la organización no está contemplado y se sienten utilizadas.</p> <p>El tema en el territorio tuvo muchas dificultades, algunas fueron promotoras psicosociales, se aprecia mucho interés político en la asignación de las profesionales. Al momento de hacer la focalización no tuvieron en cuenta a las mujeres de Narrar para Vivir. Individual y Familiar. La atención fue muy deficiente, no hubo acercamiento, ni de la secretaria de salud ni del Ministerio de Salud. Por iniciativa de la organización se acercaron a la secretaria departamental de salud y el encuentro con la funcionaria encargada fue desalentador.</p> <p>Un proyecto con la Organización Internacional para las Migraciones acerca de Derechos Sexuales y Reproductivos, así como las implicaciones jurídicas, este se desarrolló en día y medio, luego resultó que hacía parte de la medida. Esto, al parecer, formaba partes de otros proyectos. Lo lamentable es que sus expectativas no estaban cerca de lo que les propusieron. En materia de salud, los exámenes deben realizarse fuera de su área de residencia, porque, no hay confidencialidad en el manejo de los resultados.</p> |
| M2. Implementación de la Estrategia de rehabilitación del tejido social Entrelazando. Nivel de avance: 7  | <p>M3. Acceso de las mujeres de Narrar y sus familias al Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAFPSIV. Nivel de avance: 1</p>  | <p>Un proyecto con la Organización Internacional para las Migraciones acerca de Derechos Sexuales y Reproductivos, así como las implicaciones jurídicas, este se desarrolló en día y medio, luego resultó que hacía parte de la medida. Esto, al parecer, formaba partes de otros proyectos. Lo lamentable es que sus expectativas no estaban cerca de lo que les propusieron. En materia de salud, los exámenes deben realizarse fuera de su área de residencia, porque, no hay confidencialidad en el manejo de los resultados.</p>  |
| M4. Programa o proyecto integral en salud sexual y reproductiva y atención psicosocial para las integrantes y facilitadoras y sus núcleos familiares, con la participación de las mujeres en el diseño e implementación del mismo. Nivel de avance: 2 | <p>M4. Programa o proyecto integral en salud sexual y reproductiva y atención psicosocial para las integrantes y facilitadoras y sus núcleos familiares, con la participación de las mujeres en el diseño e implementación del mismo. Nivel de avance: 2</p>   | <p>Un proyecto con la Organización Internacional para las Migraciones acerca de Derechos Sexuales y Reproductivos, así como las implicaciones jurídicas, este se desarrolló en día y medio, luego resultó que hacía parte de la medida. Esto, al parecer, formaba partes de otros proyectos. Lo lamentable es que sus expectativas no estaban cerca de lo que les propusieron. En materia de salud, los exámenes deben realizarse fuera de su área de residencia, porque, no hay confidencialidad en el manejo de los resultados.</p>  |

| MEDIDA  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN  |
|---|---|
| M10. Proceso de formación con instituciones locales sobre la atención con enfoque diferencial. Nivel de avance: 1   | <p>Los entes territoriales no han desarrollado proyectos hacia la organización, manifiestan que incluso la Mesa de Víctimas se han presentado iniciativas productivas y aun siendo la organización parte de este espacio de participación efectiva, no las incluyeron, caso proyecto de ganadería (gubernación- INCODER año 2014).</p>  |
| M11. Resultados efectivos en la investigación y sanción para los responsables de las agresiones contra las mujeres de Narrar para Vivir. Nivel de avance: 8   | <p>La Investigación y sanción de Hechos Vicimzimantes contra las mujeres de la organización. Fiscalía. Los casos se encuentran concentrados en la Fiscalía 60 en Bogotá. 42 casos investigados, una captura por violencia sexual, sin comité jurídico ley 1719.</p>   |
| M12. Fortalecimiento organizacional construido de manera participativa que identifique potencialidades, debilidades y fortalezas. Nivel de avance: 1  | <p>Las acciones formativas del SCNE en materia de fortalecimiento organizacional se han desarrollado por cooperación internacional del Gobierno sueco, en especial en lo administrativo.</p>  |
| M13. Acompañamiento técnico en elaboración de proyectos: elaboración, administración, gestión y ejecución de proyectos. Nivel de avance: 5  | <p>Tuvieron apoyo en formación por parte de OIM para la formulación de proyectos, en efecto, debieron crearse cuatro proyectos, estos no se dieron. El SENA, si apoyó el proyecto de confecciones, el cual fue presentado al Ministerio del Trabajo y que hoy es una realidad. Además, realizaron un diplomado con la Universidad de la Sabana "Empresarias para la paz".</p> |
| M14. Medidas de protección colectiva. Nivel de avance: 9  | <p>La organización generó un piloto de protección individual, con efectos colectivos. Luego se genera el CERREM colectivo, donde la mayoría de las medidas fueron aprobadas. Las acciones se dieron por medio del acompañamiento institucional para generar entornos protectores, iniciativa que nace de la organización de mujeres.</p>                                      |
| M15. Reconstrucción de la memoria histórica de la organización, su lucha, resistencia y aporte a la construcción de paz en la región de los Montes de María, garantizando su amplia difusión por medios locales y nacionales. Un monumento de una mujer que represente la resistencia, con una placa que explica el significado del monumento y la frase de narrar: "los violentos podrán acabar con nuestros sueños, pero nunca con nuestra capacidad de soñar". | <p>Comentan que el municipio de Ovejas fue el único que apoyó para tener un predio, donde pusieron el monumento que la organización creó. No hay libro o documento.</p>   |

| MEDIDA  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN   | MEDIDA   | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN  |
|---|--|--|---|
| <p>Nivel de avance: 8</p> <p><b>LIGA DE MUJERES DESPLAZADAS</b></p> <p>M 1 RES. A1. Facilitar la gestión destinada al acceso a recursos para la implementación de proyectos relacionados con el post-conflicto, mujer, paz y seguridad y participación democrática de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A1. Asesoría jurídica para la restitución, adecuación y sostenibilidad de los refugios de: El Pozón, la conquista y el Corazón de las Mujeres en Turbaco.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A2. Desarrollar programas para el alivio de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A3. Gestiones de los entes territoriales y las entidades del nivel nacional destinadas a garantizar el goce efectivo de la infraestructura de la organización.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A4. Adecuación, mantenimiento y sostenibilidad a largo plazo, incluyendo la reconstrucción y encerramiento físico de los dos centros multifuncionales.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>   | <p>No hay ningún acercamiento por parte de la entidad responsable</p> <p>La URT de Bolívar manifestó que no tenía conocimiento de la medida y que por lo tanto no tiene responsabilidad alguna en ese PIRC. De los tres (3) centros multifuncionales, solo cuentan con escritura dos; El del barrio El Pozón y la sede Corazón de las Mujeres, el predio de La Conquista no cuenta con título, están como poseedores. El centro Corazón de las Mujeres, tiene un problema polivicio, debido a que un constructor (URBISA) les cerró la servidumbre, ante esta situación, la Defensoría del Pueblo brinda acompañamiento y asesoría por medio de un abogado del área civil. La Inspección de Policía ha aplazado las diligencias en varias ocasiones. Aprovechando la presencia de la personería municipal le exponen la situación de la sede Corazón de las Mujeres, para que intervenga de manera disciplinaria a los funcionarios de la inspección. La personería a su vez solicita el acta de la última diligencia fracasada para adelantar una investigación disciplinaria preliminar, por la mora en caso de existir. Analizada la situación se sugiere que La medida asignada a UAEGRTD, se debe ajustar, pues las mujeres no tienen la posesión de los predios en La Conquista y Refugio, se sugiere revisar si cumple esta medida al ente territorial y las inspecciones de policía. Acerca de la adecuación y sostenimiento, luego del hurto a la sede, donde se llevaron el archivo de la organización, hecho que fue denunciado ante la Fiscalía, el mobiliario, fue entregado por la UARIV. Sin embargo, por las razones antes expuestas, se está almacenando en una vivienda en arriendo, donde se pagan 350.0000 pesos mensuales. Esta situación, se le informó a los de la UARIV, quedando en acta por parte de un funcionario de la territorial bolívar.</p> | <p>Tres mujeres de la organización tienen medidas cautelares de la CIDH. No hay medidas individuales de protección. Las amenazas continúan e incluso estas alcanzan a los familiares. La analista del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo: aclara que la fuerza pública tiene un concepto de los GOAML, niegan la presencia de estos en la zona de influencia de la organización, por lo que hubo que aclarar en el CERREM frente a esta situación y puntualizar las nuevas modalidades de violencia indirecta. También se hizo énfasis que el informe de riesgo sobre los líderes y lideresas, las incluye a ellas. Las mujeres se expresan respecto a algunas medidas de protección que se presentaron en el CERREM colectivo y que no se habían concertado con las analistas de la UNP. Sobre las medidas físicas, de comunicación y de las sedes; este último aspecto guarda sus dificultades por la situación de abandono que hoy afronta la sede Corazón de las Mujeres, ya que el litigio con la empresa URBISA, donde por el bloqueo de la servidumbre, ocasionó, no solo el deterioro progresivo de las instalaciones físicas, sino, el espacio propicio para que se diera el hurto al archivo escrito de la organización. El tema de los elementos de comunicación se complicó dado que solo aportan llamadas y no contarán con plan de datos o con equipos inteligentes. La alarma comunitaria solo estaría en la sede del Corazón de las Mujeres, la medida tiene como responsable a la alcaldía municipal. Les autorizaron cuatro vehículos convencionales (sin blindaje), uno por municipio con dos escoltas, estaban propuestos dos. Ellas habían solicitado un vehículo tipo van que mejorara las condiciones de movilidad del colectivo.</p> <p>El predio del barrio El Pozón está invadido y se generan conflictos con la comunidad, además, tienen deudas acumuladas de impuestos y servicios públicos. El tema jurídico en El Pozón es un poco más complejo ya que se dio por divisiones al interior de la misma organización, sin embargo, el litigio fue resuelto a favor de las mujeres ubicadas en el mismo barrio. Esta medida se sugiere ajustar para que el responsable pueda ser el ente territorial, que puede ser quien tenga competencia en el alivio de pasivos.</p> <p>Esta medida se solicitó retirarla del PIRC por parte de la Defensoría del Pueblo, en tanto, hace parte de la labor misional de la institución, así como, no podemos ser parte del PIRC y a la vez realizarle seguimiento.</p> | <p>M 3. GNR. A1. Implementar medidas de protección a la organización y a las integrantes que lo componen, mediante la implementación de Red Interna de Protección colectiva. Estará constituida por: Mujeres físicas; Garantizar la comunicación entre las mujeres de la LMD incluido entre otras por una red de comunicación que incluya radio comunitaria, teléfonos, transporte colectivo.</p> <p>Formación en defensa personal.</p> <p>Nivel de avance: 3</p> <p>M 3. GNR. A2. Implementar medidas de protección a predios e infraestructura de los colectivos.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 3. GNR. A3. Diseñar e implementar estrategias para el desarrollo de alertas tempranas para evitar la repetición de hechos victimizantes contra la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: No aplica.</p>  |
| <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 4. SAT. A1. Gestiones destinadas al reconocimiento del nombre "La Ciudad de las Mujeres", por parte de la administración municipal de Turbaco.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 4. SAT. A2. Apoyo en la interlocución con empresas de transporte municipal para el reconocimiento del nombre "La Ciudad de las Mujeres" en las rutas que transitan por la zona.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 4. SAT. A3. Realizar actos simbólicos de dignificación y memoria donde se enaltezca el buen nombre de la Liga de Mujeres desplazadas, y de sus integrantes: mujeres y sus familias, adolescentes jóvenes, niños y niñas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 4. SAT. A4. Promoción de formas artísticas de representación sobre la Liga de Mujeres Desplazadas como obras teatro, programas de televisión y una película.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 4. SAT. A5. Facilitar la interlocución con el Ministerio de Educación Nacional para la publicación de la historia de la Liga de Mujeres desplazadas en textos escolares y universitarios de historia de Colombia.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> | <p>No se conoce ningún tipo de acción por parte de la administración municipal. El significado de la Ciudad de las Mujeres, se convierte en un eje importante para el desarrollo de la organización, por eso, necesitan que las instituciones deben ser efectivas en el cumplimiento de las medidas. Nuevamente solicitan que se revise la situación del departamento y cómo se aprueban los PIRC en los CTJT, ya que la Gobernación de Bolívar si no aprueban los PIRC, en el municipio, no se aprueban luego en la instancia departamental. Esto hace referencia a lo que la organización identifica como un trato inequitativo de las entidades hacia ellas, como SCNE.</p> <p>Existe un acto administrativo de planeación en borrador, para el reconocimiento de esta medida, luego del impulso que se ha realizado desde las Mesas de Participación Electiva de Víctimas municipales, donde, algunas de las mujeres fluyen como delegadas.</p> <p>Se tiene conocimiento de una resolución de la UARIV para fortalecimiento organizativo del sujeto de reparación colectiva, en lo que concierne a medidas de satisfacción, se solicitaron claridades frente a esta resolución, pero, aún no se reciben.</p> <p>Hubo un primer acercamiento a nivel nacional en agosto de 2017.</p> <p>Hubo un primer acercamiento a nivel nacional en agosto de 2017, luego de esto no se ha realizado nada más.</p>  | <p>M 4. SAT. A6. Facilitar la interlocución con el SNARIV para la impresión de las publicaciones de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 5. GNR. A1. Diseño e implementación de programas pedagógicos de formación en marco legal, planes y procedimientos de procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración que fortalezcan el conocimiento y capacidad de incidencia de La Liga de Mujeres Desplazadas</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 6. REST A1. Apoyo en la formulación de proyectos productivos y plan financiero para cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 6. REST A2. Acompañamiento técnico para garantizar la adecuada implementación de la actividad productiva de cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 6. REST A3. Compra de insumos y materia prima para la implementación de los proyectos productivos de cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>M 6. REST A4. Apoyo para la comercialización de productos, mediante alianzas con socios estratégicos, con cronogramas de trabajo e indicadores de cumplimiento.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 6. REST A5. Gestión para la creación de un fondo de pequeños créditos.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>   | <p>Se tiene conocimiento de una resolución de la UARIV, para fortalecimiento organizativo del sujeto de reparación colectiva, en lo que concierne a medidas de satisfacción, se solicitaron claridades frente a esta resolución, pero, aún no se reciben.</p> <p>No hay ningún acercamiento por parte de la institucionalidad.</p> <p>Solo hubo una visita de Organizaciones Solidarias. Según esta entidad se necesitaba una empresa que estuviera funcionando, se propuso que se adelantara con las mujeres tejedoras, pero, no se concretó. Se sugiere que esta medida debe tener como responsable al DPS. En su mayoría los proyectos productivos se perdieron por las acciones de grupos armados ilegales y las posteriores amenazas. La cooperativa también se acabó. El proyecto productivo de la siembra de maíz en el Carmen de Bolívar, fue exitoso, pero, como no tenían propiedad sobre la tierra, este también se perdió.</p> <p>No hay ningún acercamiento por parte de la institucionalidad.</p> |

| MEDIDA  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN  |
|---|---|
| <p>M 6. REST A6. Gestión para la restitución de la Unidad de Producción de Insumos para Construcción UPI. Nivel de avance: 1</p> <p>M 6. REST A7. Gestión para la restitución de la Unidad de Producción de alimentos UPA. Nivel de avance: 1</p> <p>M7. GNR. A1. Asesorar colectivamente a La Liga de Mujeres Desplazadas en materia de acceso a la justicia de acuerdo con sus particularidades. Nivel de avance: 1</p> <p>M7. GNR. A2. Gestiones destinadas a que la organización cuente con información sobre investigaciones y judicialización de responsables incluyendo a funcionarios y funcionarias públicas que, en los municipios de Cartagena, Carmen de Bolívar, San Jacinto y Turbaco han impedido el acceso a la justicia por parte de las integrantes. Nivel de avance: 1</p> <p>M7. GNR. A3. Hacer seguimiento e instar a las entidades competentes para que informen sobre el estado de los procesos por casos de violencia basada en género en el marco del conflicto. Nivel de avance: 1</p> <p>M7. GNR. A4. Apoyar la reflexión y difusión de la verdad de los hechos de violencia vividos por la LMD. Nivel de avance: 1</p> <p>M7. GNR A5. Informar periódicamente el estado de avance de investigaciones y procesos judiciales por los hechos victimizantes que ocurrieron en contra la Liga de Mujeres Desplazadas. Nivel de avance: 1</p> | <p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p> <p>Se desconoce algún tipo de investigación.</p> <p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p> <p>El responsable no está referenciado con competencia</p> <p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p>  |
| <p>M7. GNR. A6. Articulación para la participación de la Liga de Mujeres Desplazadas con la instancia que se define en el marco del punto quinto de los acuerdos de la Habana para el seguimiento de las acciones de justicia y verdad sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado incluyendo: la violación de mujeres y niñas, la esclavitud sexual a la que fueron sometidas las mujeres, la prostitución forzada, el aborto forzado, la esterilización forzada y la violencia sexual como un arma de guerra. Nivel de avance: 1</p> <p>M 8 SAT. A1. Elaborar un documento de memoria histórica donde se garantice la participación de las mujeres de la LMD o sus delegadas en todos los comités editoriales. Nivel de avance: 1</p> <p>M 8 SAT. A2. Gestiones para la concertación y elaboración de un lugar de memoria de la Liga de Mujeres desplazadas. Nivel de avance: 1</p> <p>M 8 SAT. A3. Facilitar el desarrollo de un homenaje público con artista reconocido a nivel nacional e internacional, en el que se haga un reconocimiento a la labor desarrollada por la Liga de Mujeres Desplazadas. Nivel de avance: 1</p> <p>M 8 SAT. A4. Recuperación de archivos y documentación histórica de la memoria histórica de la Liga de Mujeres desplazadas. Nivel de avance: 1</p>  | <p>No existe algún tipo de acercamiento del CNMH, diferente al inicial en agosto de 2017.</p>   |
| <p>M 9 REHA A. A1. Gestiones para la creación desarrollo e implementación de proyectos y programas de recreación integral a los grupos familiares de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, que les permitan mecanismos de sanación y rehabilitación emocional. Nivel de avance: 1</p> <p>M 9 REHA A.2. Facilitar el desarrollo de actividades de integración y recreación de las familias de la LMD. Nivel de avance: 1</p>  | <p>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</p> <p>Resolución 00948 de 2017. UARIV sobre el tema organizativo. Promoción y fomento de la actividad física de la liga y sus miembros. COLDEPORTES les comunicó que ellos solo trabajan con entes territoriales. Los niños quieren adelantar deportes, pero las escuelas son privadas y no cuentan con recursos para pagarlas, lo mismo sucede con las canchas, lo que no les permite realizar libremente sus actividades recreativas. Se sugiere ajustar esta medida para que sea IDERBOL quien por competencia pueda hacerse responsable.</p> <p>La Liga de Mujeres Desplazadas considera que la estrategia entrelazando no ha reconstruido el tejido social de la organización. No es una medida de rehabilitación cumplida, ya que no se ha logrado implementar en todo el territorio, son talleres que se realizan distantes en el tiempo sin continuidad, y las mujeres que son tejedoras no están preparadas para multiplicar la información, no están dirigidos a grupos poblacionales. La organización considera que esta medida no está terminada. Se han realizado algunas actividades, pero no es cumplimiento de la medida. Afirman que, entrelazando donde se realizan seis o siete sesiones por año, no funciona, pues se da una reunión por año, no hay impacto, la reunión de este año no se ha hecho por falta de operador. Manifiestan que el proceso no ha sido eficiente para empezar una etapa de réplica o multiplicación con otras mujeres, pues no sienten que hayan tenido un verdadero proceso psicosocial. Proponen recuperar una estrategia creada por ellas, dado que las que se han utilizado, no son constantes y no tienen seguimiento. Además, las mujeres y sus familias que han sido abordadas por PAPSIVI, no sienten que a nivel familiar se les ha brindado una atención óptima.</p> |
| <p>M 10 REHA A.1. Construcción e implementación del Plan de Acción de la estrategia de recuperación del tejido social. Nivel de avance: 2</p>   | <p>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</p> <p>Esta medida se entiende como la incidencia en escenarios de elección popular. Está medida debe ajustarse, al igual que el responsable (Congreso de la República), se sugiere que la iniciativa apunte hacia el empoderamiento de la organización para su participación en el ejercicio democrático en los escenarios de elección popular.</p> <p>No hay ningún tipo de acción colectiva, las actividades de promoción y prevención sucedieron antes del PIRC. Durante el año 2016 se reunieron las instituciones del orden nacional y territorial, donde se entregó un listado con los nombres de las integrantes de la organización para la atención en salud, hasta el momento sin respuesta. Nota: se indagó con MSPS y manifestaron que solo recientemente fueron contactados vía telefónica por un funcionario la UARIV, para la entrega de un listado correspondiente a esta organización SCNE.</p>  |
| <p>M 11 REHA A.1. Garantizar la asistencia técnico-legal y el litigio de género en los procesos penales a las mujeres víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia basada en género de la organización. Nivel de avance: No aplica</p>  | <p>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</p> <p>No existen actividades de este tipo. Es necesario ajustar estas medidas desde lo territorial.</p>  |

| MEDIDA  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN   |
|---|--|
| <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 13. REHA. A. 3 Facilitar la formulación y acceso de las y los integrantes de la LMD a programas de prevención de la prostitución infantil, drogadicción, embarazos a temprana edad.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 13. REHA. A. 4. Facilitar la formulación e implementación de programas de salud sexual y salud reproductiva con participación de las mujeres de las mujeres de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 14. RES. A. 1. La LMD capacitará en temas de género, y derechos humanos de las mujeres en el post conflicto y los integrantes de la Fuerza pública y de policía en cada uno de los municipios y distritos en donde desarrolla sus actividades. En contexto de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.</p> <p>Nivel de avance: Debe ajustarse</p> <p>M 14. RES. A. 2. Gestiones destinadas a fortalecer la participación de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas en proyectos estatales relacionados con Justicia de Género, Proyectos productivos para mujeres, proyectos con perspectiva de igualdad de género, democracia, paz (post conflicto); y desarrollo.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M14. RES. A.3. Fortalecer las capacidades de participación e incidencia de la Liga de Mujeres Desplazadas en instancias de planeación a nivel territorial.</p>   | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>No existen actividades de este tipo. Es necesario ajustar estas medidas desde lo territorial.</p> <p>Solo cuentan con la información emanada por la UARIV, acerca de una resolución orientada al fortalecimiento organizacional del SCNE, no obstante, desconocen el contenido de la misma, en tanto, no se ha socializado con ellas.</p> <p>Está medida debe ajustarse hacia el empoderamiento para el ejercicio democrático en estos escenarios.</p> <p>Si bien el CERREM colectivo dejó algunas mejoras en la comunicación con la entrega de los teléfonos celulares, es necesario que intervenga en la medida el MinTic, con el fin de aumentar la ubicación de puntos Vive Digital en las zonas de influencia.</p> <p>En ambas medidas el responsable es la UARIV, pero no existe ningún acercamiento que genere confianza respecto a la ejecución de estas medidas.</p>  |
| <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 14. RES. A. 4. Gestiones tendientes a la recuperación de la capacidad de la liga de mujeres desplazadas para la realización de talleres conducentes a la realización de los objetivos general y específico de la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 14. RES. A. 5. Concertación e implementación de un proceso de fortalecimiento organizativo que contribuya a la reactivación y sostenibilidad de las instancias propias de decisión de la organización, incluyendo al comité técnico y ejecutivo, a través de una resolución de fortalecimiento organizativo.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 14. RES. A. 6. Gestiones tendientes a la recuperación de la capacidad de la Liga de Mujeres Desplazadas para la incidencia en la Cámara de representantes, el Senado de la República y en los Concejos municipales de aquellos municipios en donde la LMD desarrolla sus acciones organizativas.</p> <p>Nivel de avance: Debe ajustarse</p> <p>M 15. SAT. A.1. Recuperar o fortalecer los medios de comunicación con que cuenta la organización.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 15. SAT. A.2. Gestionar la divulgación y fortalecimiento del proyecto organizativo y su historia en diversos escenarios.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 15. SAT. A.3. Apoyar la creación del premio nacional Liga de Mujeres Desplazadas como reconocimiento a las luchas de resistencia pacífica y contribución al desarrollo social, de las mujeres desplazadas del país.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>Reportan sin avances en esta medida, solo un diálogo realizado con el Ministerio de Salud. Refieren que algunas mujeres del colectivo cuentan con medidas cautelares ante el Sistema Interamericano. En el año 2010, la atención en salud de las mujeres era más fácil, pero a medida que ha pasado el tiempo, la atención en salud no ha tenido avances, no hay atención diferencial, las citas son demoradas.</p> <p>La Aquamani ya arrancó, por iniciativa de AFROMUPAZ, se han realizado reuniones, pero de parte de las instituciones, no se ha recibido apoyo. Ellas manifiestan haber concertado que se va a trabajar en la Aquamani para 2019, porque la UARIV este año no podía por el tope del recurso, porque este año se va a hacer la compra de la casa y la Alta Consejería tampoco tenía recursos, así que, como acuerdo, Acta 2019.</p> <p>Se han realizado reuniones, pero no hay avances significativos respecto a esta medida.</p> <p>Se había previsto que se hiciera en tres años. Quedó en la reunión que se van a hacer 30 pasos. La alta Consejería no dio los insumos para la huerta de niño. La AC dijo que para este año no tienen recursos, y que sería para el 2019. Se debe hacer la de hombres, mujeres, niños y niñas. Está la conversación y si están dejando el presupuesto, pero la UARIV dijo que la AC pusiera una parte y la organización distribuyera como hacer los 30 pasos. La UARIV dijo que le iba a garantizar. Ellos aportaron refrigerio, almuerzo, talleristas. Las modificaciones se han acogido a través de actas.</p> <p>Nivel de avance: 3</p> |
| <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 16. SAT. A.1. Gestiones destinadas a fortalecer la participación de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas en proyectos estatales relacionados con vivienda digna para las mujeres.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>Investigación, judicialización y sanción de los responsables de los hechos de violencia que vivieron las mujeres de la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>Formulación e implementación de una estrategia que permita el acceso efectivo y preferente a la justicia en los casos de violencia sexual de las mujeres, niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p>  | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>La iniciativa "Ciudad de las Mujeres" contempla cien (100) casas urbanas y cincuenta (50) rurales, con proyectos productivos. Solo algunas tienen subsidios de vivienda. Se sugiere modificar la medida a soluciones de vivienda.</p> <p><b>AFROMUPAZ</b></p> <p>Respecto a estas medidas refieren que no han existido avances frente a la investigación de sus casos, el mayor apoyo recibido ha sido por parte de la Defensoría del Pueblo quien ha ayudado a impulsarlos. Refieren que realizaron una reunión con la Consejería para la Equidad de la Mujer, y la UARIV, porque quieren un observatorio desde el enfoque de la organización, donde se verifiquen situaciones o hechos que se presenten con las mujeres que pertenecen a la organización.</p> <p>El 21 y 22 de junio se va a llevar a cabo un taller con UNP y ONU Mujeres para mirar el tema de las medidas colectivas, porque si bien tenemos dos carros, no son medidas colectivas. Respecto a la estrategia de formación en autoprotección colectiva: esa capacitación está pendiente. La misma organización, como estrategia de protección, compró <i>walkie talkies</i> y cámaras, están buscando apoyo para la capacitación en el manejo de estos elementos. Solo se ha realizado una charla de prevención de reclutamiento por parte de la UARIV y la OIM.</p> <p>Desarrollar una estrategia de prevención, protección y autoprotección para las mujeres de la organización y sus familias</p> <p>Nivel de avance: 5</p>   |

| MEDIDA  | OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN  |
|---|---|
| <p><b>AFROMUPAZ</b><br/>Nivel de avance: 1</p>  | <p>Afirmar que con Entrelazando se empezó un ejercicio de construcción de memoria. Además, se hizo algo con Canal Capital, pero este año se organizó como se va a trabajar. Pare ellas, la AC va a poner unos recursos. Ya UARIV va a dejar unos recursos para 2020 para terminar el Boga, que son las memorias de AFROMUPAZ (Mi Palenque Soñado) La idea es que el próximo año, con IDARTES, se tenga una exposición tipo museo para mostrar el Boga. También se hizo el año pasado una "velada ancestral", que es como la maqueta, así que la idea es comenzar a moverlo, de manera itinerante. Esperan que en septiembre sea instalado. El CNMH no ha llegado al ejercicio, pero sí AC y UARIV. La idea es que en cada escenario por el que se pase, la persona pueda escuchar la historia de lo que sucedió: en el Boga, en la mina. Además, parece que habrá recursos para el próximo año, apropió manifestar: "les ponemos un 1 porque han mostrado interés y unos acercamientos, pero no ha habido ninguna implementación. Lo que se hizo con Canal Capital no nos hizo sentir mucho impacto, porque la institución fue la protagonista, no la organización".</p> <p>Fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas de la organización que promuevan el significado de imaginarios colectivos asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza, condición de víctimas, entre otras.</p> <p>Nivel de avance: 2</p> <p>Incidencia para la priorización de expedición de la libreta militar para los casos identificados en el colectivo</p> <p>Nivel de avance: 1</p>   |
| <p>Implementación de la Estrategia de Reconstrucción del tejido social Entrelazando.<br/>Nivel de avance: 2</p>   | <p>Entrelazando se ha pagado mucho con lo que es AFROMUPAZ, han trabajado desde lo que es adelantado en casos de construcción de memoria, que se hicieron con Entrelazando. También se hizo un ejercicio con niños que nos dejaron liderar a nosotros; ollas comunitarias. Hemos hecho varias cosas, pero tienen pendiente: fortalecimiento organizativo. En entrelazando cogen 4, 5 mujeres y hacen capacitación (tejedoras) y ellas replican lo que se hizo en la actividad. Esas son 4 o 5 tejedoras.</p> <p>Manifestan haber hecho el trabajo y que ellos se toman la foto. El congreso sí se hizo con recursos de la UARIV. En una actividad hicieron el préstamo de la Plaza de Bolívar. Finalmente devolvieron el dinero. Congreso de 2015: AC; el de 2017: la UARIV y los pre congresos: ambas. Quedaron pendientes unos precongresos. Este año se hicieron dos locales. Se van a hacer 4 que están pendientes y el Congreso Distrital. De ahí no se han hecho nada más. Los congresos los han convocado ellas y lo han configurado ellas mismas. Consideran que esa medida ha sido muy reparadora. Les hicieron un evento en el parque Santander, que es el único que ha habido y no hubo disculpas públicas, pero la directora de la UARIV en su momento realizó la lectura de la carta de dignificación, en el marco de la entrega de la reparación, la carta fue conmovedora. Les llevaron a un sitio muy rico y con la lectura de la carta fue lo más reparador que pudo haber. Manifestan que este año están organizando eso, sin importar quién lo haga. Porque es algo muy simbólico. Que sea un funcionario público, para que todas las personas que estén allí, sientan que alguien se solidarizó, alguien se paró y pidió perdón.</p> <p>Reactivación de programas de cultura, recreación y manejo del tiempo libre para personas mayores, mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes y acceso de los miembros del colectivo a la oferta institucional que se tenga dirigida a estas poblaciones.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>Diseño e implementación de un programa de formación a formadores que proporcionen herramientas teóricas, metodológicas, prácticas, políticas y psicosociales a las mujeres de organizaciones y AFROMUPAZ no sintió ese impacto. Les pareció más efectiva y le han encontrado más sentido a Entrelazando. También afirman que incluso, en el ejercicio de formación, había organizaciones que no eran de víctimas. El personal ha tenido una buena disposición (de la AC), sienten que este año ha habido más compromiso.</p> |
| <p>Fortalecimiento a la organización por medio de la adjudicación de la sede o casa desarrollen de forma continua las iniciativas productivas y culturales y los programas dirigidos a la comunidad (madres cabeza de hogar, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas mayores)<br/>Nivel de avance: 2</p> | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>CUN. De esos tres cupos, sólo uno sí sigue, además, las opciones de estudio eran limitadas (administración hospitalaria). No le pagan transporte. La ACDVPR informa que dentro del programa Incubadora de Sueños, asignó tres cupos a la organización para cursar un programa tecnológico en la CUN dirigido a víctimas con un presupuesto de \$35.402.670. Al respecto la organización manifestó que esta acción no fue concertada como parte de la implementación del plan y las personas que se matricularon no contaron con la capacidad económica para poder asistir y poder culminar sus estudios.</p> <p>Respecto a esta medida, resaltan el apoyo del Ministerio del Trabajo, quienes apoyaron con el registro de la marca Minguetas y el INVIMA. El Ministerio del trabajo, aprobó \$335. Millones para fortalecer para la iniciativa productiva, y nos apoyó con formación para fortalecer la iniciativa.</p>   |
| <p>la organización<br/>Nivel de avances: 1</p>  | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>CUN. De esos tres cupos, sólo uno sí sigue, además, las opciones de estudio eran limitadas (administración hospitalaria). No le pagan transporte. La ACDVPR informa que dentro del programa Incubadora de Sueños, asignó tres cupos a la organización para cursar un programa tecnológico en la CUN dirigido a víctimas con un presupuesto de \$35.402.670. Al respecto la organización manifestó que esta acción no fue concertada como parte de la implementación del plan y las personas que se matricularon no contaron con la capacidad económica para poder asistir y poder culminar sus estudios.</p> <p>Respecto a esta medida, resaltan el apoyo del Ministerio del Trabajo, quienes apoyaron con el registro de la marca Minguetas y el INVIMA. El Ministerio del trabajo, aprobó \$335. Millones para fortalecer para la iniciativa productiva, y nos apoyó con formación para fortalecer la iniciativa.</p>   |
| <p>Fortalecimiento a la estrategia productiva denominado Expo Minguetas.<br/>Nivel de avance: 3</p>   | <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>Los recursos ya están asignados, pero no se ha hecho la entrega, no se tiene un número de resolución y tampoco se ha hecho la compraventa. Dicen que para agosto se tendría la casa. Se han realizado reuniones y ya se firmó la resolución presupuestal.</p> <p>No fue la UARIV, sino la AC, que le entregaron a muchas organizaciones insumos, productos de pésima calidad. En cambio, para ellas el Ministerio del Trabajo sí ha apoyado. La elaboración de los catálogos fue por parte de sus muchachos. La sesión de fotos también, incluso modelaron en las fotos. La página web sí la hicieron con los aportes de nuestros productos. En cuanto a la macro rueda, no les agendaron una cita con empresarios que realmente estuvieran interesados en la organización. Para ellas, eso no es fortalecer el sujeto. En la rueda de negocios se supone que ellos consiguen potenciales compradores, pero llevaban era personal que nos daban charitas sobre ventas.</p> <p>Llevaron unos tres años esperando el documento de la cámara de comercio. El Ministerio de Trabajo ha pagado los recursos para marca y esos relativos. Ya la marca de minguetas está registrada y lo del INVIMA ya se hizo. Quien ha apoyado esa medida es el Ministerio de Trabajo. Faltan: Dian, saneamiento, registros contables</p> <p>El programa 730 ya no existe. La canasta afro, en algún momento lo hicimos con UNP y el Ministerio. Ellas manifiesta haber explicado quién hacía parte de la canasta, el cambio en la gente debía notarse. Este es un proyecto que lleva 10 años, y mucha de las personas, después de que entraron en este proyecto tuvieron problemas de salud relacionados con el proyecto. Porque la persona "entró en este plástico". Manifestan que este tipo de proyectos, en vez de fortalecerlos, los danaron. La canasta hace parte del proyecto 730 que estaba encaminado a ir a los comedores, y a los otros les daban canastas. Nosotras queríamos era fortalecer los comedores de AFROMUPAZ. Con eso no ha pasado nada. Lo últimos insumos que hemos recibido, fueron del Ministerio de Trabajo, para el proyecto de Minguetas.</p> <p>No hay avances en esta medida. Manifestan que les dieron tres cupos para carreras universitarias, pero inicialmente no habían dicho que eso tenía que ver con la medida. Y después, les dijeron que la</p>  |
| <p>Fortalecimiento administrativo y jurídico<br/>Nivel de avance: 1</p>   | <p>Reubicación en lugar de recepción y retorno de las familias de AFROMUPAZ que tuvieron que desplazarse por causa del conflicto y por su incidencia en la organización</p> <p>Nivel de avances: 3</p> <p>La semana pasada se hizo una reunión y dijeron que la lista de las mujeres de AFROMUPAZ habla 33 que ya estaban más cercanas. Repararon 30, pero han priorizado a cinco después. Ellos tienen en su cabeza que son 33. Generalmente, nos han llevado como AFROMUPAZ al escenario, se nos entrega la carta. AFROMUPAZ ha hecho la huerta. Están esperando la reparación de las que quedaron faltando. Manifestan que le tuvieron que explicar a la UARIV que estaba para marzo, pero cambios de dirección, le bajó todo el ritmo de trabajo que se traía con las medidas de reparación. AFROMUPAZ tenía varias personas en lista para reparación, pero todo se bloqueó con los cambios antes mencionados. Uno de los ejercicios que consideran más reparador es que una funcionaria, profesional en salud, comenzó a llevarlas a la institución de salud, de cuatro en cuatro, para hacerles la citología. Y así lo lograron, porque muchas se negaban a hacerlo porque no querían volver a hacer invadidas. Manifestan que antes pasaba que no había mucho personal sensible, entonces se cargaba más una, con la interacción. En el sistema de salud la receptividad ha sido poca.</p>   |
| <p>Acceso al sistema educativo (básica, media, superior) de las y los integrantes de</p>  | <p>Impulso al ingreso a la ruta de reparación individual de las y los integrantes del colectivo</p> <p>Nivel de avances: 4</p>  |



| Anexo 9 Definiciones y evoluciones de conceptos reclutamiento y servicio militar en normalidad  |  |
|---|--|
| DEFINICIONES Y EVOLUCIONES DE CONCEPTOS RECLUTAMIENTO Y SERVICIO MILITAR EN NORMALIDAD  | OSBERVACIONES  |
| <p><b>DEFINICIONES Y EVOLUCIONES DE CONCEPTOS RECLUTAMIENTO Y SERVICIO MILITAR EN NORMALIDAD</b></p> <p><b>NORMA</b></p> <p>Art. 14: Todo varón colombiano tiene la obligación de inscribirse para definir su situación militar dentro del lapso del año anterior en que cumple la mayoría de edad, requisito sin el cual no podrá formular solicitudes de exención o aplazamiento.</p> <p>Exención en todo tiempo, art. 27: "están exentos de prestar el servicio militar en todo tiempo y no pagan cuota de compensación militar".</p> <p>Art. 22. El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado debe pagar una contribución pecuniaria al Tesoro Nacional.</p> <p>Art. 41. Los que habiendo sido citados a concentración no se presenten en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de reclutamiento, son declarados remisos.</p> <p>Ley 48 de 1993 "Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización" (Derogada y reemplazada por la Ley 1861 de 2017 sobre reclutamiento)</p>   | <p>Toda persona debía inscribirse —si no debía pagar las multas—. La exención no se incluía a víctimas ni siquiera de la condición de remiso, esto cambia con la normalidad posterior. Toda persona debe pagar cuota de compensación militar.</p>  |
| <p><b>MEDIDA</b></p> <p><b>OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>No se han vuelto a hacer huertas. En la UARIV no había una estrategia social diferencial, entonces ellas desiguaron la estrategia, para las mujeres y jóvenes fue fácil hablar, pero para los niños no. Se hizo un ejercicio que se llama Arropa Sueños donde cuidaban los niños, pero ellas manifiestan haber pedido que no sólo los cuidaran, sino que hicieran un diagnóstico de los niños. Hicieron una exposición la Alla Consejería de las Víctimas y se enteraron de que los niños tenían miedo. La UARIV pagó la primera huerta. Quedó programado retomarlo para 2018. La organización aportó 30 pasos para las huertas que hay que implementar; para los niños son 25; las de las mujeres son 14 y las de los hombres son 14, pero ellos financiarán 30.</p> <p>Fuente: Entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo a los sujetos y UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.</p>  | <p>ni de multas por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el art. 9- Ley 1184/05 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el art. 9 de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares.</p> <p>Artículo 140: "Salvo en caso de guerra exterior, las víctimas a que se refiere la presente ley y que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, sin perjuicio de la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley o de la ocurrencia del hecho victimizante, los cuales estarán exentos de cualquier pago de cuota de compensación militar. Es necesario recordar que la exención, que</p>  |
| <p>Art. 26. Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.</p> <p>Art.1 La Cuota de Compensación Militar es una contribución especial pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado.</p> <p>Art.188: "Los hombres mayores de 25 años y menores de 25 exentos por ley o inhabiles para prestar el servicio militar al Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar y multas para libreta</p> <p>Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"</p> <p>Ley 1184 de 2008 "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Ley 1450 de 2011 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014"</p> | <p>Exoneró de la condición de remiso a las víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>Entrega de una libreta provisional por 3 años a la víctima mientras regulariza su situación.</p> <p>Se regula la cuota de compensación militar para todos aquellos eventos de prestar servicio.</p> <p>Hasta este momento ni víctimas, ni víctimas por desplazamiento encuentran contemplados en las exenciones.</p> <p>Se establecen 4 grupos para exentos: i) por ley, ii) inhabiles para prestar el servicio, iii) vinculados al Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazado, no están exentos de cuota de pago por elaboración de Compensación Militar y multas para libreta</p> <p>Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Sentencia T 414 de 2014</p> |

Anexo 10 Plan de acción UARIV - Indicadores inclusión enfoque diferencial

| 2014   |      | 2015  |      | 2016  |      | 2017  |      | 2018      |      |
|--|------|---|------|---|------|---|------|-----------|------|
| Indicador  | Meta | Indicador   | Meta | Indicador   | Meta | Indicador   | Meta | Indicador | Meta |
| Victimas discapacitadas con acompañamiento emocional/ No de víctimas identificadas en el PAARI con discapacidad que solicitaron acompañamiento emocional     | 100% | Porcentaje de avance en la implementación del enfoque diferencial y de género (Desarrollar lineamientos para la identificación de ajustes necesarios para que la ruta de atención, asistencia y reparación integral sea accesible para las víctimas con discapacidad) | 100% | La estrategia de sup. ECI implementadas/actividades programas por el enfoque de discapacidad)*100 (Estrategia de superación ECI con el enfoque de discapacidad diseñada e implementada) | 100% | Promedio del Porcentaje de avances de los indicadores de ejecución* 8(total de indicadores en ejecución/total de indicadores de la dependencia) | 100% | -         | -    |
| No. casos reparados efectivamente/ No. casos ordenados por la Corte)*100 (Casos relacionados por el Auto 006 en la ruta de atención, asistencia y reparación | 100% |   |      |   |      |   |      |           |      |

Fuente: Elaboración propia.

|   |  |
|---|--|
| <p>consagrada en el art. 140 de la Ley 1448/11, es una medida de reparación integral, cuya satisfacción es independiente de la superación de la condición de vulnerabilidad y/o debilidad manifiesta de la víctima, pues a través de ella se busca "la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas". Quien prueba sumariamente que es víctima de la violencia podrá ser eximido de la incorporación a las filas del Ejército Nacional para la prestación del servicio militar obligatorio. (Para esta) todas las autoridades públicas, incluido el Ejército Nacional, deben respetar de buena fe, los derechos de las víctimas del conflicto interno.</p> | <p>Se especifica exención, pago de cuotas de compensación y multas son aplicable a todos los hechos victimizantes, Retroactiva</p> |
| <p>Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización".</p>  | <p>Artículo 12: exoneración de prestar servicio.<br/>Artículo 26: exoneración de pago de cuota de compensación</p>                 |

Fuente: Elaboración propia.

**INFORME DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4635 DE 2011 PARA LAS VÍCTIMAS PERTENIENTES A LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES**

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los entes de control**

| Procurador General de la Nación  | Contralor General de la República                                      | Defensor del Pueblo                       |
|--|--|---|
| Fernando Carrillo Flórez   | Edgardo Maya Villazón  | Carlos Alfonso Negret Mosquera            |
| Procurador Delegado para Asuntos Étnicos   | Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto                        | Defensor Delegado para los Grupos Étnicos |
| Richard Moreno Rodríguez   | Diego Rafael Dorado Hernández  | Pedro Santiago Posada Arango              |
| Profesionales  | Profesionales  | Profesionales                             |
| Diana Consuelo Martínez  | Luz Victoria Erazo Soler   | Catalina Rodríguez                        |
| Luis Jorge Arévalo   | Maria Isabel Galvis Suarez   | Eva María de la Concepción Sáenz Pulido   |
| Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas | Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras | Gloria Elena Rodríguez                    |
| Elena Ambrosi Turbay   | Andree Viana Garcés  |   |
| Profesionales  | Profesionales  |   |
| Juan Sebastián Carreño   | Juan Sebastián Córdoba   |   |
| Profesionales  | Profesionales  |   |
| Maria Paula Tostón Sarmiento   | Daniela Alexandra Quinché  |   |

20 de agosto de 2018

|   |   |
|---|---|
| <p><b>GLOSARIO</b></p> <p>ANT Agencia Nacional de Tierras<br/>                 CGR Contraloría General de la República.<br/>                 CSMDL o "Comisión" Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas.<br/>                 DAE Dirección de Asuntos Étnicos.<br/>                 DNP Departamento Nacional de Planeación.<br/>                 FUD Formato Único de Declaración para la solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos De Reparación Colectiva – Étnicos.<br/>                 IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi<br/>                 INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural<br/>                 PAARI Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.<br/>                 PGN Procuraduría General de la Nación.<br/>                 PIRC Planes Integrales de Reparación Colectiva.<br/>                 RESA Programa – Red de Seguridad Alimentaria<br/>                 RNI Red Nacional de Información.<br/>                 RUV Registro Único de Víctimas.<br/>                 RTDAF Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente<br/>                 SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.<br/>                 UARIV Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.<br/>                 URT Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas<br/>                 UNP Unidad Nacional de Protección</p>  | <p><b>TABLA DE CONTENIDO</b></p> <p>1. REGISTRO COLECTIVO ÉTNICO .....9<br/>                 2. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN.....15<br/>                     2.1. Sobre las afectaciones al gobierno propio de las comunidades .....15<br/>                     2.2. Sobre los elementos sustanciales, procedimentales y avances de la política pública para la prevención y protección individual y colectiva .....24<br/>                 3. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES .....28<br/>                     3.1. Evolución Histórica del Presupuesto de la Política Pública de Víctimas .....28<br/>                     3.2. Ejecución de Recursos en la vigencia 2017 .....31<br/>                     3.3. Escenario Financiero de la Atención a Población Víctima Afrocolombiana y Raizal .....33<br/>                 4. REPARACIÓN COLECTIVA ETNICA .....35<br/>                     4.1. Avance del proceso de reparación colectiva en sujetos étnicos.....35<br/>                     Sobre la Resolución No. 03143 de 2018. ....38<br/>                     Reflexiones del acompañamiento de procesos de reparación colectiva .....46<br/>                     La reparación colectiva étnica y la implementación del Acuerdo Final para la Paz.....49<br/>                     El Auto 266 de 2017 y la estrategia de armonización. ....50<br/>                 5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS .....52<br/>                     5.1. Estado actual de los casos identificados como sujetos de restitución de derechos territoriales de comunidades negras afrocolombianas. ....52<br/>                         5.1.1. Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Derechos Territoriales.....52<br/>                         5.1.2. Etapa judicial del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos .....58<br/>                         5.1.3. Etapa Posfallo del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.....59<br/>                         5.2.1. Informalidad en la tenencia de la tierra y medidas de seguridad jurídica sobre el territorio. ....62<br/>                         5.2.2. Presencia de dinámicas de minería legal e ilegal, cultivos ilícitos y medidas de protección ambiental del territorio.....64<br/>                         5.2.3. Medidas en el marco de la ruta de asistencia, reparación integral y garantías de no repetición .....67<br/>                         5.2.4. Medidas de infraestructura, dotación y acceso a los derechos de educación y salud .....71<br/>                         5.2.5. Medidas para el fortalecimiento organizativo de las comunidades restituidas .....72</p> |
| <p>5.3. Análisis de Caso: Medida Cautelar Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera .....73<br/>                 5.4. Ocupantes étnicos y no étnicos" en procesos de restitución de derechos territoriales .....75<br/>                     5.4.1. Ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales .....76<br/>                     5.4.2. Dificultades en el marco del procedimiento administrativo y Judicial .....77<br/>                 6. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....80<br/>                     6.3. Indemnizaciones administrativas según el marco legal .....83<br/>                     6.4. Entrevista Única y Asesoría en el Derecho a la Reparación Integral -ADRI.....84<br/>                 7. CONCLUSIONES .....86</p> <p><b>ÍNDICE DE TABLAS</b></p> <p>Tabla 1. Número de declaraciones tomadas y enviadas por cada grupo étnico. ....10<br/>                 Tabla 2. Declaraciones étnicas tomadas por año. ....10<br/>                 Tabla 3. Relación del estado de las declaraciones remitidas a la UARIV. ....10<br/>                 Tabla 4. Número de Proyectos de Inversión Asignados a la Política Transversal de Grupos Étnicos Vs. Proyectos de Inversión Comunidades Afrocolombianas– Víctimas .....29<br/>                 Tabla 5. Recursos de Inversión Asignados a la Política Pública Dirigida a la Población Víctima de Comunidades Afrocolombianas y Raizales por Componente .....29<br/>                 Tabla 6. Presupuesto de Inversión Asignado por medidas y componentes a Población Afrocolombiana y Raizal Víctima. ....30<br/>                 Tabla 7. Recursos para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas por entidad. ....31<br/>                 Tabla 8. Recursos de Proyectos de Inversión UARIV dirigidos a comunidades afrocolombianas y raizales víctimas. ....32<br/>                 Tabla 9. Esfuerzo Fiscal Requerido por el Gobierno Nacional para la atención y reparación integral de comunidades afrocolombianas y raizales. ....34<br/>                 Tabla 10. SCE en proceso de implementación (departamento y etnia) .....37<br/>                 Tabla 11. Territorios de CNARP en etapa de Estudio Preliminar .....53<br/>                 Tabla 12. Territorios de CNARP protegidos con Medidas Cautelares.....54<br/>                 Tabla 13. Territorios de CNARP en etapa de caracterización de afectaciones territoriales. ....58<br/>                 Tabla 14. Territorios de CNARP con Demandas de Restitución de Derechos Territoriales. ....59<br/>                 Tabla 15. Costos incurridos órdenes seguridad jurídica del territorio \$ (millones).....63<br/>                 Tabla 16. Costos incurridos órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos (millones).....67<br/>                 Tabla 17. Costos incurridos órdenes asistencia reparación integral y garantías de no repetición.....68<br/>                 Tabla 18. Distribución del RUV étnico por género y grupo étnico.....80<br/>                 Tabla 19. Diferencia entre las indemnizaciones reportadas a 2016 y 2017.....80<br/>                 Tabla 20. Indemnizaciones históricas para las víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales por departamento durante el año 2016. ....81</p> | <p>Tabla 21. Indemnizaciones 2017 .....82<br/>                 Tabla 22. Indemnizaciones históricas para víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por marco legal.....83<br/>                 Tabla 23. Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnico que hayan realizado el PAARI en la fase de reparación para el año 2018. ....85</p> <p><b>ÍNDICE DE GRÁFICAS</b></p> <p>Gráfica 1. Reporte de riesgo de líderes y autoridades indígenas. ....16<br/>                 Gráfica 2. Reporte de riesgo de líderes y autoridades afrocolombianas. ....16<br/>                 Gráfica 3. Recursos Programados Gobierno Nacional para Afrocolombianos Víctimas Vs. Recursos Asignados por Inversión para afrocolombianos Víctimas. ....28<br/>                 Gráfica 4. Sujetos de Reparación Colectiva por etnia. ....36<br/>                 Gráfica 5. SCE por fase del Programa de Reparación Colectiva. ....37<br/>                 Gráfica 4. Cumplimiento de órdenes seguridad jurídica de los territorios restituidos.....62<br/>                 Gráfica 5. Cumplimiento de órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos. ....66<br/>                 Gráfica 6. Cumplimiento de asistencia reparación integral y garantías de no repetición. ....68<br/>                 Gráfica 7. Cumplimiento órdenes Educación y Salud. ....72</p> <p><b>INDICE DE MAPAS</b></p> <p>Mapa 1. Consejos comunitarios, grupos amados y cultivos de uso ilícito. ....18<br/>                 Mapa 2. Consejos comunitarios y títulos mineros en Colombia. ....19<br/>                 Mapa 3. Resguardos indígenas, cultivos de uso ilícito y grupos armados. ....21<br/>                 Mapa 4. Resguardos indígenas y título mineros. ....22</p>  |

**INTRODUCCIÓN**

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 (CSMDL) presenta este informe al Congreso de la República con el propósito de aportar un balance de los resultados actuales de la incorporación del enfoque étnico en la política pública para víctimas del conflicto armado. Dicho balance busca servir como herramienta para la toma de decisiones que procuren la mejora de las estrategias de la atención del Estado a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado.

En este sentido, se abordarán los temas de proceso de registro colectivo étnico, prevención y protección, presupuesto y financiación, reparación colectiva, restitución de derechos territoriales e indemnización administrativa. Los análisis realizados se basaron en respuestas institucionales, visitas administrativas a las entidades, información reportada a sistemas de información del Estado y resultados propios del acompañamiento de los entes de control a los procesos de registro y reparación colectiva.

Respecto al proceso de registro colectivo étnico, se advierte de la necesidad de protocolizar y formalizar lineamientos orientados a aclarar los términos de la toma de declaraciones y valoraciones de sujetos colectivos étnicos. Asimismo, es importante avanzar la expedición de un formato particular para la toma de declaraciones de las organizaciones étnicas, mejorar los tiempos y canales de notificación de actos administrativos sobre la inclusión en el registro étnico y definir criterios de priorización para el registro de sujetos colectivos, identificados por oferta por la Unidad para las Víctimas (UARIV).

Respecto a la prevención y protección de comunidades, líderes sociales y autoridades étnicas, se llama la atención sobre el número de homicidios y situaciones de riesgo registrados en el último periodo, así como la ausencia de estrategias institucionales orientadas a la garantía de no repetición de los hechos delictivos que dieron origen a los sucesos de desplazamiento y victimización individual y colectiva del pueblo afrocolombiano.

El gobierno nacional a través del Conpes 3726 de 2012, programó recursos específicos para la política pública dirigida a población afrocolombiana y raizal en el periodo 2012-2021, por valor de \$2,8 billones de 2018. El cálculo de los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas y raizales en el marco de la política pública dirigida a la población víctima presenta complejidades y podría encontrarse subestimado, por cuanto no es posible establecer el monto de recursos que destinan las entidades por funcionamiento a la ejecución de la política, ni los recursos de salud y educación SGP dado que no cuentan con la información a nivel de detalle por comunidad étnica víctima.

Los escasos resultados de la reparación colectiva étnica son también notables, de un total de 158 comunidades negras y afrocolombianas tan solo 5 cuentan con un Plan de Reparación Colectiva en implementación, de los cuales tan solo uno ha superado el 40% de la misma. La reciente expedición de la Resolución No. 03143, la cual contiene los ajustes realizados al Programa de Reparaciones Colectivas, implica como principal impacto, la modificación de planes ya trabajados, elaborados y concertados con las comunidades, sin que sea clara la estrategia que se llevará a cabo a fin de respetar los procesos que se encuentran en marcha.

Por otra parte, a la fecha, de 60 casos de restitución afrocolombiana identificados, tan solo 2 cuentan con sentencias judiciales. De éstos, en ninguno se ha dado un cumplimiento total y efectivo de las órdenes

**1. REGISTRO COLECTIVO ÉTNICO**

El ingreso al Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>1</sup> es la puerta de entrada a las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Por ello, las declaraciones de las comunidades étnicas han debido ser rendidas ante el Ministerio Público y valoradas de manera oportuna por la Unidad para las Víctimas (UARIV), en los términos de los artículos 155 y 156 de la Ley 1448<sup>2</sup>, respectivamente. Lo anterior, de tal forma que, una vez incluidas en el RUV, se dé inicio a las etapas del proceso de la reparación colectiva étnica diseñado por la UARIV<sup>3</sup>, y el acceso a los demás componentes de la política pública para víctimas del conflicto armado. Sin embargo, aún existen deficiencias en el proceso de registro, tales como barreras de acceso para rendir la declaración, falta de claridad respecto al límite de tiempo para el registro e incumplimiento de los plazos legales para realizar la valoración en algunos casos<sup>4</sup>.

La toma de declaraciones colectivas étnicas inició en junio de 2014, a pesar que los Decretos Leyes entraron en vigencia el nueve (9) de diciembre de 2011, debido a que no se contaba con un instrumento adecuado y pertinente para la recolección de la información, dadas las particularidades de la población objetivo. Con el apoyo de la CSMDL, se logró la elaboración de un Formato Único de Declaración (FUD) de los Sujetos Colectivos Étnicos, que permitiría el recaudo de la información relacionada con los hechos victimizantes, afectaciones, factores vinculados y subyacentes al conflicto armado, que solamente ocurren a estos grupos poblacionales.

Sin embargo, el término previsto para la presentación de las declaraciones de las colectividades étnicas establecido en los Decretos Leyes ha venido siendo definido por la UARIV. Mediante la Circular 0002 del 25 de enero de 2016, dicha entidad definió este tema, en parte como respuesta a las solicitudes de la

<sup>1</sup> Respecto al derecho al registro ha señalado la Corte Constitucional que el mismo "(...) hace parte de los derechos básicos que tiene la población desplazada, pues permite el acceso a la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación, propendiendo porque su diseño e implementación se hagan a partir de sus necesidades (...)", Auto 266 de 2017. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Págs. 6 y 7.

<sup>2</sup> En concordancia con los artículos 188, 114 y 149 de los decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. En cualquier caso, la UARIV dispone de 60 días para la valorar la declaración y tomar de una decisión al respecto.

<sup>3</sup> Las cuales fueron ajustadas técnica y operativamente recientemente mediante la Resolución No. 3143 del 23 de julio de 2018: "por medio de la cual se adopta el modelo operativo de reparación colectiva de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas".

<sup>4</sup> El Auto 266 de 2017 emitido por la Corte Constitucional en relación con el procedimiento de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) de la población étnica, señaló que:

"(...) En consecuencia, hasta tanto no se: (i) evidencie un avance integral y progresivo en la reducción de las barreras identificadas frente al acceso al procedimiento de registro; (ii) cumpla con los términos legales para emitir la decisión respecto de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas (individual y colectivo) (...) y (iii) logre un flujo eficiente de la información entre los diferentes sistemas frente a las personas, comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes; seguirá existiendo subregistro de la población étnicamente diferenciada, con lo que se perpetúan sus condiciones de vulnerabilidad y, por ende, de desprotección y desatención, razón por la cual esta Corporación mantendrá su competencia sobre este elemento de la política pública (...)" (Subrayado y cursiva fuera de texto original).

impartidas. Pese a que, según el ejercicio de costeo realizado por las entidades compelidas en las sentencias, el valor invertido en el cumplimiento de las sentencias estaría alrededor de \$1.799 millones desde la expedición de la primera sentencia en 2015, la mayor parte de las acciones reportadas se enmarcan en la gestión, alistamiento institucional, concertación con comunidades, desplazamientos y contratación de profesionales y en menor medida a resultados efectivos para el cumplimiento.

Finalmente, en materia de indemnización administrativa es necesario avanzar en un uso más riguroso de los clasificadores étnicos en la información oficial reportada, avanzar en el pago de indemnizaciones a las víctimas afrocolombianas y ampliar la cobertura en la aplicación del PAARI en tanto este es un requisito para el avance en las medidas de reparación individual.

Sea esta una oportunidad para conminar a un diálogo constructivo entre la CSMDL, los honorables congresistas, las entidades del Gobierno nacional y las instancias de participación de la población afrocolombiana para discutir las actuales dificultades y considerar alternativas de política que permitan superar los retrasos actuales de la reparación integral del pueblo afrocolombiano víctima del conflicto armado.

CSMDL. Sin embargo, en reunión realizada en el mes de febrero de 2018, con la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) y otras áreas de la UARIV, se informó que la Circular no es aplicable a sujetos colectivos étnicos. Además, se evidenció que esta Circular fue socializada de manera irregular, pues se trató de un documento interno de la entidad que no constituía un acto administrativo. Ante este hecho, la CSMDL pudo constatar que aún persiste la falta de claridad jurídica sobre los límites de tiempo para el ejercicio del derecho al registro.

En relación con el número de declaraciones de sujetos colectivos étnicos (resguardos indígenas, consejos comunitarios, cabildos indígenas, pueblos étnicos, organizaciones étnicas, comunidades étnicas, etc.) que se han recibido por parte de la Defensoría del Pueblo, y remitido a la Subdirección de Valoración y Registro de la UARIV, se tiene un total de 473 declaraciones, distribuidas de la siguiente forma, según el grupo étnico correspondiente:

Tabla 1. Número de declaraciones tomadas y enviadas por cada grupo étnico.

| Grupo  | Declaraciones |
|--|---------------|
| Consejos comunitarios, asociaciones u organización afrocolombianas, comunidades negras, comunidades palenqueras. | 174           |
| Resguardos, cabildos, comunidades, pueblos indígenas.  | 298           |
| Pueblo Rrom o Gitano   | 1             |
| <b>Total</b>   | <b>473</b>    |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Por año, el total de declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo, y enviadas a la UARIV fueron las siguientes:

Tabla 2. Declaraciones étnicas tomadas por año.

| Año          | FUD diligenciados |
|--------------|-------------------|
| 2014         | 70                |
| 2015         | 207               |
| 2016         | 86                |
| 2017         | 110               |
| <b>Total</b> | <b>473</b>        |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo.

La Subdirección de Valoración y Registro de la UARIV remitió una matriz en el primer trimestre de 2018, la cual fue cruzada con la base de datos de declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo, arrojando la siguiente información en relación con el estado de estas en el RUV:

Tabla 3. Relación del estado de las declaraciones remitidas a la UARIV.

| NÚMERO | ESTADO <sup>5</sup> |
|--------|---------------------|
| 380    | INCLUIDOS           |

<sup>5</sup> Incluidos: se trata de los sujetos colectivos étnicos que ingresaron al RUV y que accederán a la oferta de esta política pública; No incluidos: son los casos de sujetos colectivos étnicos que no ingresaron al RUV y por lo tanto no accederán a la oferta referida; Glosados: se trata de los casos en que la UARIV devuelve vía correo electrónico, por lo general, a la Defensoría del Pueblo (Ministerio Público) la declaración para subsanar o corregir algún aspecto específico de la misma; En Valoración: esta es una etapa dentro de la cual la UARIV tiene sesenta (60) días para revisar el documento y tomar una decisión; Devoluciones: se presenta cuando la UARIV devuelve físicamente la declaración a la Defensoría del Pueblo (Ministerio Público) para subsanar o corregir algún Informe de seguimiento a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal víctima del conflicto armado.

| NÚMERO     | ESTADO <sup>5</sup>            |
|------------|--------------------------------|
| 34         | NO INCLUIDOS                   |
| 6          | GLOSADO                        |
| 48         | EN VALORACIÓN                  |
| 2          | DEVOLUCIONES                   |
| 3          | NO ENCONTRADOS EN MATRIZ UARIV |
| <b>473</b> | <b>TOTAL</b>                   |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo con base en información remitida por la UARIV

La CSMDL ha encontrado a lo largo de estos años en el proceso de declaración, valoración, registro en el RUV y notificación de las resoluciones por parte de la UARIV, dificultades que persisten, a pesar de haber sido advertidas en informes anteriores. Algunas de estas dificultades se analizan a continuación:

• **Falta de claridad frente a la ruta de declaración colectiva étnica.**

El Decreto 4800 de 2011<sup>6</sup> estableció dos (2) modalidades a través de las cuales la UARIV identificaría los sujetos de reparación colectiva: la oferta del Estado y la demanda o solicitud de la población. En el primer caso, la UARIV se encargó de identificar zonas y/o colectivos de mayor victimización colectiva a través de ejercicios de georreferenciación de hechos victimizantes, de identificación de comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, etc. En el segundo caso, los sujetos de reparación colectiva que se consideren con el derecho a la reparación deben adelantar la solicitud de registro ante el Ministerio Público, mediante el diligenciamiento del FUD. En todo caso la UARIV es la responsable de valorar los hechos y expedir la resolución de inclusión o no en el RUV.

En la actualidad, no resulta claro el grado de priorización que la UARIV ha otorgado a los sujetos colectivos étnicos que fueron identificados por dicha entidad en la modalidad de oferta, a quienes aún no se les ha tomado la declaración por diversas razones<sup>7</sup>.

• **Falta de claridad frente al uso del formulario étnico.**

Desde 2015, y en respuesta a la situación presentada con la declaración del colectivo de mujeres AFRODES, quienes luego de haber realizado su declaración en el formulario étnico, debieron ampliar la información pues el formulario étnico no permite recaudar información específica relacionada con el tema organizativo. Se solicitó aclaración frente a la aplicabilidad del formulario, para lo cual, en oficio del 2016<sup>8</sup>, la UARIV solicitó agregar al proceso 12 preguntas que permitieran caracterizar la organización y los hechos victimizantes que esta sufrió directamente.

yerro que amerita un ajuste en el físico del documento; No encontrados en la matriz de la UARIV: son casos que registran en la base de datos de la DP pero no en la de la UARIV frente a los cuales se indagó.

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Esta falta de claridad o cambio de criterio frente a los sujetos colectivos étnicos identificados bajo esa modalidad se evidenció en la reunión realizada en el mes de febrero de 2018 con la DAE, y otras áreas de la Unidad, espacio en el que se solicitó a la Defensoría del Pueblo remitir el listado de sujetos priorizados por oferta para tomar algunas decisiones al respecto, decisiones de las cuales no se tiene información alguna a la fecha.

<sup>8</sup> Oficio enviado el 30 de junio de 2016.

En criterio de esta Comisión, la decisión de la UARIV no está resolviendo de fondo una realidad que amerita atención especial y diferente. Por el contrario, está generando una metodología de trabajo compleja para el Ministerio Público al momento de recibir las declaraciones, y eventuales inconvenientes al momento de hacer realidad la reparación de las organizaciones o asociaciones étnicas que declaren.

Por el contrario, tomar la declaración de las organizaciones o asociaciones étnicas según lo establecido en los Decretos Leyes, tal como lo dispuso la UARIV en respuesta del 30 de junio de 2016, plantea dificultades de fondo, toda vez que el FUD colectivo étnico fue diseñado para las comunidades étnicas y no para las organizaciones o asociaciones de esta población, de ahí que la UARIV haya visto la necesidad de “ampliar la declaración”. Esto pone en evidencia la necesidad de que se elabore lo antes posible un formato adecuado para la recepción de las declaraciones de este tipo de colectividades.

• **Dificultades en el proceso de valoración y registro.**

El proceso de valoración y registro colectivo étnico, se ha visto afectado por varias dificultades, las principales son: un tiempo de valoración superior al previsto en los Decretos Leyes; la falta de articulación del proceso de reparación colectiva con el de retorno al territorio; el difícil traslado de las comunidades para realizar las declaraciones del caso, la falta de confianza en la institucionalidad local, y los temas de seguridad en los territorios que impiden la movilidad bajo condiciones de tranquilidad.

Los Decretos leyes establecieron un término máximo de sesenta (60) días<sup>9</sup> dentro del cual la UARIV, una vez recibe la declaración por parte del Ministerio Público, debe adoptar una decisión sobre otorgar o denegar el registro de la comunidad étnica respectiva en el RUV. Sin embargo, como se advierte en las matrices remitidas por la UARIV en distintos momentos, ese término en pocas ocasiones se ha cumplido y sólo recientemente y en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, la UARIV ha venido ajustando y reduciendo los tiempos de valoración de estas declaraciones.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Artículo 188, 114 y 149 del Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

<sup>10</sup> Auto 373 de 2016 y Auto 266 de 2017 (orden Decimoctava) de la Corte Constitucional.

<sup>11</sup> Al respecto la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017 hizo alusión al informe presentado por la UARIV el 4 de octubre de 2016 en relación con el Auto 438 de 2016 en el “[...] que señala expresamente que en promedio las solicitudes de sujetos colectivos indígenas se tardan 336 días (11.2 meses) y las de afrodescendientes 346 (11,53 meses), desde que se reciben hasta que se notifica la decisión [...]”.

Y más adelante advierte la Corte que “[...] Esta demora excesiva en la resolución de las solicitudes de registro se debe, en gran parte, a la falta de información e interoperatividad entre los diferentes sistemas de información que contienen datos de personas desplazadas con pertenencia étnica (RUV individual y colectivo-RTDAF, entre otros), pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, pues algunas estrategias trazadas entre entidades como la Unidad de Restitución de Tierras, el IGAC, el antes INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro (mesa de trabajo del “nodo tierras”) y el Ministerio del Interior, aún están en fase de implementación [...]”.

La Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017 señala que “[...] los registros de víctimas (individual y colectivo) y tierras y/o territorios no se encuentran interconectados, las bases de datos del Estado que recogen la información de estos pueblos y comunidades no se articulan entre sí y, por tanto, no son interoperables [...]”. Esta situación impacta negativamente en tanto no permite el seguimiento a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal víctima del conflicto armado.

Con respecto a los criterios de valoración, se encontró que estas comunidades deben articular su proceso de reparación al proceso de su comunidad en territorio, pudiendo llegar a condicionar el proceso de reparación a que ocurra un retorno. No obstante, esto no siempre corresponde a la voluntad de las comunidades desplazadas, que han intentado construir una nueva vida en el lugar en el que residen actualmente, y por tanto han cortado su relación con los territorios de origen y sus autoridades. Estas realidades ameritan un tratamiento especial, capaz de responder adecuadamente a las condiciones de vida actuales de la población.

Finalmente, la CSMDL<sup>12</sup> refirió los siguientes barreras de acceso al procedimiento de registro de las víctimas de grupos étnicos, las cuales se mantienen vigentes:

- Notable distancia entre los territorios étnicos y las cabeceras municipales, en las cuales se encuentra el Ministerio Público. En este sentido, es necesaria la creación de una estrategia en coordinación entre el Ministerio Público y la UARIV, para que se garantice el acceso al registro de estas poblaciones sin que necesariamente sean las víctimas las que deban asumir el desplazamiento hasta las cabeceras municipales.
- Temor de las comunidades a declarar los hechos, debido a la permanencia de actores armados en el territorio.
- Falta de conocimiento sobre el proceso de registro, sus alcances e implicaciones.
- Falta de confianza en las instituciones del Estado por parte de las comunidades.
- Limitaciones lingüísticas para establecer una comunicación fluida al declarar los hechos.
- Falta de atención especial del Estado a las comunidades étnicas en situación de confinamiento.

• **Demoras en la notificación de actos administrativos.**

Advierte esta Comisión demoras excesivas en la etapa de notificación de las decisiones (actos administrativos) de inclusión o no en el RUV, y falta de enfoque diferencial étnico en este procedimiento. Esta situación tiene implicaciones negativas en materia de las garantías del debido proceso de las etapas de notificación e impugnación de la resolución de registro. Lo anterior es así, en tanto la comunidad no tiene información de manera oportuna sobre su estado en el RUV, y por lo tanto el ejercicio del derecho de contradicción muchas veces no se realiza o se hace de manera tardía, con los efectos adversos de esta situación, teniendo en cuenta los términos legales para hacerlo.

Es necesario que las entidades competentes, concretamente la UARIV, continúen avanzando en los correctivos y mejoras frente a las dificultades que en materia de declaración, procedimiento de valoración y registro se plantearon anteriormente, pues el Gobierno Nacional debe dar cumplimiento a las obligaciones de garantizar y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, máxime cuando se trata de los integrantes de los grupos étnicos quienes son considerados por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional. Concluyendo entonces que “[...] la garantía de los

hay una articulación entre las reparaciones individuales y las colectivas que están en proceso o reciben los integrantes de una comunidad individualmente considerados, o como colectivo étnico.

<sup>12</sup> Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de los Decretos Leyes de Víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom. CSMDL. 2013.

derechos fundamentales no puede estar supeditada al proceso de registro administrativo que en algunas situaciones puede ser complejo y difícil [...]”.

Además, con base en lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017<sup>13</sup>, esta Comisión continuará realizando un seguimiento puntual a los tiempos de valoración y notificación de las solicitudes de inclusión en el RUV para los sujetos colectivos étnicos, con el fin de realizar las observaciones y recomendaciones que sean del caso y que permitan a la institucionalidad incorporar mejoras en estos procedimientos en aras de proteger los derechos de la población.

<sup>13</sup> Orden Decimonovena del Auto 266 de 2017. Pág. 65

**2. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN**

La situación de vulnerabilidad multifactorial de los pueblos étnicos se relaciona con el crecimiento y fortalecimiento de economías ilegales basadas en la ampliación de la frontera agraria destinada al cultivo de la hoja de coca, las redes de narcotráfico, la actividad minera, y las limitaciones del Estado para garantizar su presencia en los territorios.

Dicha vulnerabilidad se profundiza cuando las comunidades étnicas pasan por un proceso de re victimización, pues pese a que los Decretos Leyes y las demás normas relacionadas, previeron medidas de protección y prevención para los líderes y las comunidades, las comunidades no cuentan con las medidas suficientes que brinden las garantías necesarias para que sus derechos fundamentales como víctimas del conflicto armado sean plenamente restituidos, tal como lo ha advertido la CDMDL en informes anteriores.

Es de señalar que, para este informe, la información enviada por la Unidad Nacional de Protección resultó insuficiente para realizar un análisis más amplio de la implementación de la política pública. Teniendo en cuenta lo anterior, este documento expone dos escenarios en materia de prevención y protección. El primero, aborda la afectación ocasionada por el accionar de los grupos armados al fortalecimiento organizativo de los grupos étnicos, expresado en la persistencia de los homicidios y desapariciones de líderes y las amenazas. El segundo, retoma el análisis de los anteriores informes de la CSMDL desde tres enfoques: a. Sustancial, b. Procedimental y, c. Avances.

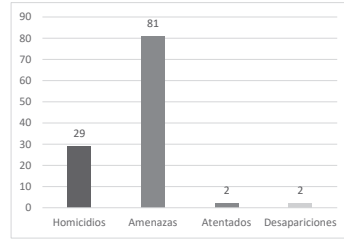
**2.1. Sobre las afectaciones al gobierno propio de las comunidades**

El fortalecimiento de los procesos organizativos de los grupos étnicos en Colombia, es clave para la exigencia de los derechos a la autonomía, al gobierno propio, al territorio y a la integridad cultural; así como para generar diálogos con la institucionalidad y con los distintos sectores para lograr la adecuación de políticas públicas tendientes a la garantía de sus derechos. Históricamente, dicho fortalecimiento ha consistido en estructurar formas de organización política, a partir de sus particularidades como pueblos y algunas dinámicas históricas de relacionamiento heredadas y resignificadas en la actualidad, constituyéndose en actores políticos desde lo regional y lo nacional. No por menos, internacionalmente Colombia es un país reconocido por ser progresivo en la generación de mecanismos de protección para los grupos étnicos.

Pese a lo anterior, se encuentra que el ejercicio del gobierno propio a través de sus autoridades propias y otro tipo de liderazgos, ha sido afectado por el conflicto armado, en confluencia con el desarrollo de economías ilegales, el control territorial de grupos armados y la falta de presencia estatal. La Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 026 de 2018<sup>14</sup>, reportó 206 hechos que atentaron contra la seguridad, vida e integridad de los líderes de grupos étnicos, 114 de los cuales se relacionaron con autoridades y líderes indígenas durante 2017. En el caso de las comunidades negras y afrocolombianas, se reportaron 92 hechos que configuran el escenario de riesgo para quienes ejercen como autoridad propia en sus territorios colectivos, y/o desarrollan algún liderazgo.

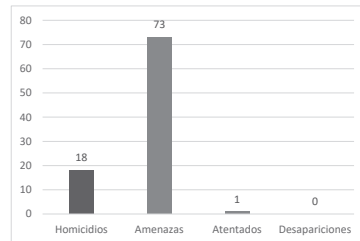
<sup>14</sup> Nota de Seguimiento al Informe de Riesgo 010 de 2017.

**Gráfica 1. Reporte de riesgo de líderes y autoridades indígenas.**



Fuente: Anexo Alerta Temprana 026-2017<sup>15</sup>

**Gráfica 2. Reporte de riesgo de líderes y autoridades afrocolombianas.**



Fuente: Anexo Alerta Temprana 026-2017<sup>16</sup>

El Ministerio Público, ha reiterado la relación entre estos hechos y el ejercicio de la autoridad propia y la reivindicación de los derechos territoriales. Recientemente el Procurador General de la República en la Audiencia Pública para Líderes Étnicos Amenazados<sup>17</sup> y el Defensor del Pueblo en múltiples declaraciones, manifestaron la persistencia de los homicidios, amenazas y desapariciones de líderes en Colombia, la situación de riesgo a la que se enfrentan los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país,

<sup>15</sup> Esta información fue tomada de los anexos con el objetivo para la comparación de datos a efectos de este informe, comprendida entre el 1 de febrero

<sup>16</sup> Esta información fue tomada de los anexos con el objetivo para la comparación de datos a efectos de este informe

<sup>17</sup> Palabras del Señor Procurador. AUDIENCIA LÍDERES ÉTNICOS AMENAZADOS Bogotá, 27 de abril de 2018.

en particular las autoridades étnicas, por la denuncia de la presencia de grupos armados y el desarrollo de economías ilegales en los territorios, tales como minería ilegal y los cultivos de uso ilícito en los territorios colectivos, son de altísima preocupación.

Este escenario fue ratificado en las declaraciones dadas por el Defensor del Pueblo en el marco de la emisión de la Alerta Temprana 026 de 2018: "A pesar del despliegue de algunas acciones por parte de las entidades competentes a nivel nacional y regional, el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, manifestó que no cesa la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos."<sup>18</sup>

Se ha identificado que las afectaciones a la organización política se dan como consecuencia de la tensión entre los intereses de los distintos actores externos y las comunidades por lograr la gobernabilidad en sus territorios. La presencia de minería ilegal, los cultivos de uso ilícito, el control por las rutas de narcotráfico en estos territorios pone de presente un escenario de riesgo para los grupos étnicos. De igual forma, la Alerta Temprana señalada, indicó que como parte de la agenda que lideraban los defensores de derechos humanos, se encontraba la defensa del territorio y de los recursos naturales, conflicto asociado a la oposición a los cambios en el uso del suelo. Impulso de iniciativas para la protección del ambiente, relacionado con la explotación de recursos naturales no renovables, como minería.

En los siguientes mapas se relacionan las dificultades para el ejercicio del gobierno propio y los derechos territoriales, con los factores anteriormente enunciados.

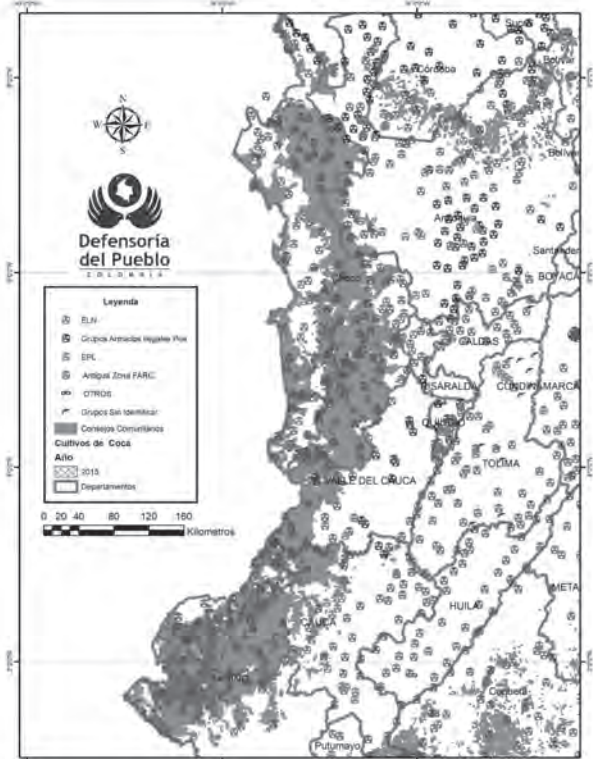
**Comunidades Negras y Afrocolombianas**

Un ejemplo de la problemática expuesta, es el caso del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, y Bajo Mira, sobre los cuales la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y al Auto 005 de 2009, emite el Auto 073 de 2014. En este Auto la Corte plantea acciones específicas en materia de prevención y protección para las comunidades, partiendo de los factores transversales asociados con la violencia y riesgos específicos, entre los cuales se encuentra la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito y los proyectos de explotación minera.

Con el objetivo de visibilizar estos factores transversales o lo que en el Decreto 4635 de 2011 se denominó factores subyacentes se realizó un ejercicio de georreferenciación de las distintas variables en dos mapas: el Mapa 1 muestra la superposición de tres variables: a. territorios colectivos de Consejos Comunitarios en la región del pacífico, b. Presencia de grupos armados y c. cultivos de uso ilícito.

<sup>18</sup> Comunicado de Prensa: "282 líderes sociales y defensores de DD.HH. asesinados en dos años es una cifra aterradora": Defensor del Pueblo, Carlos Negret. 1 de marzo de 2018.

**Mapa 1. Consejos comunitarios, grupos armados y cultivos de uso ilícito.**



Fuente: Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

Del mismo modo, el Mapa 2 contiene la georreferenciación de dos variables: a. los proyectos de minería y los títulos mineros.

Mapa 2. Consejos comunitarios y títulos mineros en Colombia.



Fuente: Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

Como se puede observar en los mapas, la confluencia geográfica de grupos armados y cultivos de uso ilícito y la minería en los territorios colectivos de Consejos Comunitarios sobre la región del pacífico es continua, lo cual evidencia la complejidad del contexto en la zona y lo que ello significa en términos de seguridad para las autoridades étnicas y el ejercicio de derecho al gobierno propio.

Este análisis es reconocido por la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento referido, y sobre la situación de riesgo en mención:

*“La Sala ha podido observar entonces que los líderes y lideresas de las comunidades afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento en estos territorios se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad derivada de la visibilización y exposición en que se encuentran. Esto, se da de manera agravada en los pueblos negros que se encuentran confinados o que, por su relación con el territorio, optan por la resistencia. En estos casos, a pesar de las distintas amenazas a las que se enfrentan, las comunidades se ven obligadas a quedarse, siendo forzadas a convivir con los distintos actores violentos que tienen interés sobre el territorio”.*<sup>19</sup>

De la misma forma, relaciona que la persistencia de los **factores transversales** en los territorios afecta el derecho a la participación efectiva de las comunidades:

*“Lo cual, además de vulnerar los derechos de participación, expresión y defensa de los derechos humanos de estas personas, pone en riesgo los derechos colectivos de los pueblos étnicos, que ven afectados sus procesos organizativos de asociación, pues desincentiva y amenaza las labores de liderazgo que ejercen las comunidades para reclamar la protección de sus derechos como pueblo. Este impacto colectivo se ha manifestado, por ejemplo, en los desplazamientos masivos de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en 2008 y de los integrantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Rescate Las Varas en 2013, entre otros. En estos casos, a través de presiones y amenazas, que se han vuelto una práctica generalizada en la región, grupos armados ilegales han tratado de controlar o apropiarse de las Juntas de Gobierno de las comunidades negras, desplazando a sus líderes y conformando nuevas Juntas. De este modo, los procesos organizativos se han visto debilitados producto de la coacción de grupos al margen de la ley, que buscan afectar e influir en esas labores de liderazgo, debilitando la autonomía de estos pueblos étnicos.”*<sup>20</sup>

**Pueblos Indígenas**

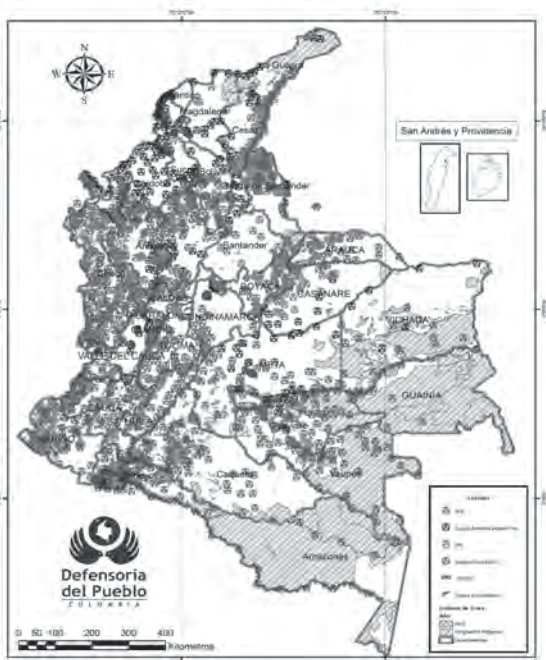
En el contexto de los pueblos indígenas las afectaciones a su organización política por los homicidios y las constantes amenazas de las autoridades propias, concurren con el desarrollo de factores subyacentes en los territorios.

<sup>19</sup> Auto 073 de 2014, C. Factores transversales y riesgos específicos adicionales que se manifiestan de manera particular en la región pacífica de Nariño.

<sup>20</sup> Auto 073 de 2014, C. Factores transversales y riesgos específicos adicionales que se manifiestan de manera particular en la región pacífica de Nariño.

A fin de encaminar la lectura de este contexto y su relación con las afectaciones al gobierno propio, se georreferenciaron las siguientes variables: a. territorio colectivo de resguardo, b. cultivos de uso ilícito y, c. presencia de grupos armados.

Mapa 3. Resguardos indígenas, cultivos de uso ilícito y grupos armados.



Fuente: Defensoría delegada para los Grupos Étnicos

De manera complementaria se realizó la identificación de: a. resguardos indígenas y c. los proyectos y actividades de minería.

Mapa 4. Resguardos indígenas y título mineros.



Fuente: Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

|  |   |
|--|---|
| <p>Estos escenarios han sido reconocidos tanto por las instituciones nacionales como por los organismos internacionales. Desde el ámbito nacional, el Ministerio Público y la Corte Constitucional en el marco de sus competencias, se han pronunciado, señalando la gravedad de la situación de riesgo en que se encuentran las autoridades indígenas que buscan ejercer el control territorial en sus resguardos, a través de la denuncia de la ocupación ilegal de su territorio para llevar a cabo actividades económicas ilegales de minería y cultivos de uso ilícito, por parte de grupos armados y foráneos.</p> <p>Es así como en el Auto 004 de 2009 se hace una descripción de las distintas afectaciones a los pueblos indígenas, tales como el desplazamiento forzado y el confinamiento:</p> <p><i>"2.2.2. Asesinato selectivo de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Los homicidios selectivos se han presentado en diferentes lugares del territorio nacional, y obedecen a distintas causas: el ánimo de intimidación o de aterrorización de la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto retaliación por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto; en retaliación por denunciar delitos y tratar de hacer efectivos los derechos de las víctimas; en desarrollo de intereses territoriales no indígenas frente a procesos de reivindicación territorial. Las cifras de homicidios selectivos dentro de las comunidades indígenas en la última década, son manifiestamente sobrecogedoras. En cada uno de los pueblos estudiados en detalle por la Corte se han presentado, y, además, hay pueblos como los Careguaje, los Wiwa, los Awá, los Kankuamo o los Emberá-Katio que reportan tasas de homicidios selectivos altísimas e inclusive masacres.<sup>21</sup>"</i></p> <p>Del mismo modo, menciona que como consecuencia del accionar de los actores armados y la violencia, se han ocasionado daños sobre las estructuras culturales y de organización propia, dada la discontinuidad en los procesos de fortalecimiento que se origina y preserva a través de los patrones culturales de relacionamiento: <i>"Otra faceta alarmante del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia es que, según se ha reportado a la Corte, hay un patrón extensivo, constante de desplazamiento forzado permanente de líderes y autoridades indígenas que son amenazados o agredidos, con efectos devastadores para las estructuras culturales. El rol cultural central que juegan las autoridades y líderes hace que su desplazamiento sea especialmente nocivo para la preservación de las estructuras sociales y étnicas de sus respectivos pueblos".<sup>22</sup></i></p> <p>Teniendo en cuenta la información presentada en el ejercicio de georreferenciación y los análisis expuestos por la Corte Constitucional, se puede concluir que existe una relación continua y proporcional entre los territorios colectivos étnicos, la presencia de grupos armados y las economías ilegales, la cual se une a la falta de presencia institucional. Por lo anterior, la CSMDL, plantea como ejercicio de reflexión, la necesidad de una consolidación territorial, desde una perspectiva colectiva e integral, que involucre al Estado y a las comunidades étnicas, para que, la implementación de las acciones de prevención y</p> <p><sup>21</sup> Auto 004 de 2009. 2.2. Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado.</p> <p><sup>22</sup> Afectación aguda y diferencial del desplazamiento forzado sobre los grupos indígenas.</p> | <p>protección, efectivamente brinden las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales, colectivos e integrales, a partir de la participación y el gobierno propio.</p> <p><b>Pueblo Rrom</b></p> <p>El pueblo Rrom fue el primer grupo étnico en Colombia que protocolizó el Plan Integral de Reparación Colectiva. En el diálogo con el pueblo Rrom se identificaron diversas problemáticas en materia de seguridad para las Kumpaño y sus miembros, entre ellas se encontró que, dado que este pueblo es trashumante, los grupos armados tendían a confundirlos con los llamados informantes, lo cual generó el asesinato y desaparición forzada de varios de sus integrantes, así como también su permanente persecución. Igualmente, se pudo observar que dentro de las medidas de prevención y protección concertadas en este Plan se encuentran medidas tendientes a la promoción de la cultura, como parte de una estrategia para la prevención de la estigmatización.</p> <p>Frente a las acciones definidas en el Plan de Reparación Integral preocupan las dificultades existentes para el desarrollo integral de las mismas, dado que en el proceso consultivo no se contó con la presencia de los entes territoriales (gobiernaciones y municipalidades) en donde tienen presencia las nueve kumpaño.</p> <p><b>2.2. Sobre los elementos sustanciales, procedimentales y avances de la política pública para la prevención y protección individual y colectiva.</b></p> <p>Al reconocer las dificultades planteadas y la necesidad de la consolidación territorial por parte del Estado y de la mano con las autoridades propias de los grupos étnicos, la CSMDL retoma el análisis de los informes anteriores, así:</p> <p><b>Elementos sustanciales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se insistió en la importancia de que las entidades responsables promuevan la inclusión del enfoque étnico de manera integral en la ruta de protección para pueblos indígenas concertada con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CCDDHPI) en el año 2015.</li> <li>Del mismo modo, se hizo referencia a la necesidad de garantizar la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para la concertación de una ruta que permita una adecuada atención institucional a esta población, conforme lo establecido en el Decreto 4635 de 2011.</li> </ul> <p><b>Elementos procedimentales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se consideró que persisten las demoras en la respuesta institucional en cada una de cinco fases de la ruta de protección, concluyendo que estas demoras restan efectividad a las medidas creadas para proteger a los solicitantes y a quienes ya cuentan con medidas de protección.</li> <li>Del mismo modo, persisten los retrasos en la labor de investigación y judicialización por parte de la Fiscalía General de la Nación y de los operadores de justicia competentes.</li> </ul>  |
| <p>Con relación a lo procedimental se hizo mención a la falta de articulación institucional y la efectiva inclusión del enfoque étnico para dar respuesta a las órdenes emitidas en materia de protección.<sup>23</sup></p> <p><b>Avances</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a los avances, se resalta la mejora en la comunicación con los solicitantes y se encuentran en la ruta de protección, así como también en la capacidad institucional con la presencia en algunas de las regiones y el fortalecimiento de sus funcionarios en materia de enfoque étnico.</li> <li>Del mismo modo, si bien la UNP tiene una gran responsabilidad en materia de protección, se considera primordial la articulación de los mecanismos de protección previstos, con las medidas de prevención, en las cuales se debe resaltar la investigación para la identificación de responsables y la garantía de su judicialización.<sup>24</sup></li> <li>Partiendo de lo anterior, la Comisión observa que durante el año 2017 el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación Nacional, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y otras entidades y organizaciones sociales fundamentales para la construcción de los marcos normativos y del Plan para la Implementación del Acuerdo Final, avanzaron en la definición de dichos mecanismos, en los cuales se identifican modificaciones y ajustes a la política pública de víctimas, entre las cuales se encuentran el componente de garantías de no repetición. El ejemplo más claro de ello es la creación de la Justicia Especial para la Paz JEP, la cual contempla, entre otros, la creación de un tribunal especial, una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y un sistema de prevención y protección. Estos mecanismos deberán articularse entre sí y con los ya existentes, en especial con la política de prevención del reclutamiento de menores y desminado humanitario en territorios ancestrales y resguardos, en aras de ofrecer las garantías de protección necesarias para los pueblos indígenas.</li> </ul> <p>Como parte de los avances tendientes para la protección y prevención de violaciones a los derechos humanos, se han emitido las siguientes medidas normativas, sin que necesariamente se haya trazado una ruta particular o establecido la construcción de un protocolo para comunidades étnicas:</p> <p><sup>23</sup> Sentencia Renacer Negro (2015). Ejemplo de esta situación, fue la demora de cuatro años para resolver la adjudicación de una lancha que, finalmente, no cumple con las características requeridas para la movilización de las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario Renacer Negro.</p> <p><sup>24</sup> "En lo que corresponde a la Fiscalía General de la Nación se proforió la Directiva 002 de 2017 -que le da mayor autonomía para la priorización de situaciones y casos a investigar, a pesar de lo cual, y de acuerdo con la información remitida por la misma entidad a la Defensoría del Pueblo, se observa una baja efectividad de los operadores judiciales en el esclarecimiento pleno de los hechos referidos en el IR 010-17, por restricciones en materia de disponibilidad de personal o por obstáculos de orden administrativo y normativo, con lo cual se refuerza la impunidad".</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 2252 de 29 de diciembre de 2017<sup>25</sup>, si bien este Decreto reglamentó la labor de gobernadores y alcaldes en relación con la protección individual y colectiva de líderes sociales y defensores de DDHH, nada se menciona sobre la articulación de las acciones promovidas con las autoridades étnicas.</li> <li>Decreto 660 de 2018<sup>26</sup>, en el cual se establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios. En este Decreto se establecen medidas integrales de prevención y seguridad, el componente para promotores comunitarios de paz y convivencia, el protocolo de protección para territorios rurales, el componente de apoyo a la actividad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios y se crean instancias de coordinación y decisión. Sin embargo, en dicho acto legislativo, no se crean canales de articulación con las autoridades étnicas ni mecanismos o protocolos especiales de protección colectiva, lo cual no logra superar las dificultades para proteger colectivamente a las comunidades étnicas.</li> <li>Decreto 1581 de 2017<sup>27</sup> a través del cual se expidió de la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad. En este Decreto, se crearon estrategias dirigidas a prevenir violaciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades con ocasión de restricciones ilegales o arbitrarias contra las libertades ciudadanas; estrategias dirigidas a prevenir las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad ya la seguridad personal derivadas de las disputas por la tierra y el territorio; mecanismos de acceso a la justicia; conocimientos comunitarios, apropiación, divulgación de los derechos y acceso local a la justicia; gestión institucional para la prevención de dinámicas económicas criminales e instrumentos para la coordinación y articulación interinstitucional para la implementación de la política, entre otras. Dicho Decreto no contempla una estrategia de intervención o articulación con grupos étnicos y sus autoridades.</li> </ul> <p>Además de las garantías de protección individual, se ha analizado el Programa de Protección Colectiva y sobre este, se ha señalado, la imperiosa necesidad de que se entienda la protección colectiva desde una perspectiva integral de acceso y ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom, tales como la autonomía, el gobierno propio, los derechos territoriales entre otros. Es decir que dicho programa debe contener acciones articuladas de carácter estructural, que contemplen el fortalecimiento organizativo de las comunidades, generación de capacidades para el control y gestión de sus recursos y de su territorio, y que por su naturaleza son responsabilidad tanto de entidades del orden nacional como territorial. En ese sentido, se</p> <p><b>ha manifestado gran preocupación porque aun cuando existe un Decreto de corresponsabilidad del Gobierno nacional y los gobiernos locales, no hay mayores indicios de la inclusión de los componentes de prevención y protección en los Planes de Desarrollo Territorial, adicional a que no existen las garantías financieras para atender las obligaciones de las entidades en los Decretos Leyes.</b></p> <p><sup>25</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo</p> <p><sup>26</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones</p> <p><sup>27</sup> Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.</p> |



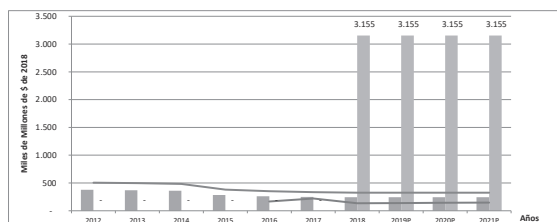
**3. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALEQUERAS Y RAIZALES**

**3.1. Evolución Histórica del Presupuesto de la Política Pública de Víctimas**

El gobierno nacional a través del Conpes 3726 de 2012, asignó recursos específicos para la política pública dirigida a población afrocolombiana y raizal víctima en el periodo 2012-2021, por valor de \$ 2,8 billones de 2018. Este recurso constituye el 75% del valor asignado a poblaciones étnicas y el 4,5% del valor asignado para la política pública de víctimas en general. Estos recursos se distribuyeron para la atención de Salud(51%), educación (27%) y el Programa de Generación de Ingresos(22%).

*Gráfica 3. Recursos Programados Gobierno Nacional para Afrocolombianos Víctimas Vs. Recursos Asignados por Inversión para afrocolombianos Víctimas.*

Cifras en Miles de Millones de Pesos de 2018.



\* Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.  
 \*\* Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.  
 \*\*\* Respuesta a la Orden Cuarta del Auto 266 de 2017, sobre Desplazados.  
 \*\*\*\* Se proyecta el valor de la inversión con el ritmo de crecimiento de la inflación (3%), Supuestos Macroeconómicos del MFMP 2018. Min hacienda.

El cálculo de los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas y raizales en el marco de la política pública dirigida a la población víctima presenta complejidades y podría encontrarse subestimado. En recursos de funcionamiento no existen marcadores en las bases de datos nacionales, ni una base de datos estandarizada que permita extraer dicha información. Los recursos de salud y educación SGP, no cuentan con la información a nivel de detalle por comunidad étnica víctima<sup>28</sup>. En el caso de los recursos de inversión, se reconoce que el gobierno ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas y grupos étnicos desde 2016, no obstante, no existe claridad sobre la

<sup>28</sup> Dato de suma importancia, por cuanto a nivel de la ley en general, estos recursos participan en promedio con el 56% del total de lo asignado a la política pública de víctimas.

relación entre los recursos marcados para la política pública de víctimas y los de la política transversal de grupos étnicos. De igual manera no se encuentra el detalle del componente de la política pública de víctimas hacia el cual se dirige el recurso asignado.

En el periodo 2015-2018, se encontró que dentro de los proyectos marcados para grupos étnicos afrocolombianos y raizales, 45,1% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades afrocolombianas y 40% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades raizales. La asignación de recursos de los proyectos dirigidos a población étnica víctima, corresponde aproximadamente al 0,9% del total de los proyectos de la población étnica en general. En el periodo de análisis se ha contado en promedio con 17 proyectos por año que atienden población víctima de los pueblos afrocolombianos y 4 a población raizal.

**Tabla 4. Número de Proyectos de Inversión Asignados a la Política Transversal de Grupos Étnicos Vs. Proyectos de Inversión Comunidades Afrocolombianas- Víctimas.**

| PROYECTOS REGISTRADOS EN SPI   | 2016                                     | 2016                                     | 2017                                     | 2018                                     | 2018                                     |            |
|--|--|--|--|--|--|------------|
|  | Inversión en Proyectos<br>Millones de \$ | Inversión en Proyectos<br>Millones de \$ | Inversión en Proyectos<br>Millones de \$ | Inversión en Proyectos<br>Millones de \$ | Inversión en Proyectos<br>Millones de \$ |            |
| <b>Total Proyectos Grupos Étnicos Registrados</b>                                  | 70                                       | 12.647.860                               | 66                                       | 28.215.580                               | 62                                       | 22.776.278 |
| <b>Proyectos Marcados Para Comunidades Afrocolombianas</b>                         | 37                                       | 3.087.442                                | 40                                       | 5.917.315                                | 36                                       | 4.518.004  |
| <b>Proyectos Marcados Para Comunidades Raizales</b>                                | 10                                       | 931.688                                  | 14                                       | 3.532.971                                | 12                                       | 1.177.078  |
| % Participación de Participación Afrocolombianos en Total Proyectos Grupos Étnicos | 52,9%                                    | 24,4%                                    | 60,6%                                    | 21,0%                                    | 58,1%                                    | 19,8%      |
| % Participación de Participación Raizales en Total Proyectos Grupos Étnicos        | 14,3%                                    | 7,4%                                     | 21,2%                                    | 1,0%                                     | 19,4%                                    | 5,2%       |
| <b>Proyectos Marcados Para Comunidades Afrocolombianas Víctimas</b>                | 16                                       | 167.058                                  | 19                                       | 219.238                                  | 16                                       | 135.163    |
| <b>Proyectos Marcados Para Comunidades Raizales Víctimas</b>                       | 4  | 1.228                                    | 4  | 1711,6                                   | 4  | 140,15     |
| % Participación de Participación en Proyectos para Comunidades Afrocolombianas     | 43,2%                                    | 5,4%                                     | 47,5%                                    | 3,7%                                     | 44,4%                                    | 3,0%       |
| % Participación de Participación en Proyectos para Comunidades Raizales            | 40,0%                                    | 0,1%                                     | 28,6%                                    | 0,0%                                     | 33,3%                                    | 0,0%       |

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 01-08-2018.

Para construir la siguiente tabla, fue necesario realizar la revisión de los proyectos de acuerdo a su objeto y productos en el marco de cada componente de la política pública dirigida a la población víctima y realizar la clasificación por componente de la política pública dirigida a población víctima.

**Tabla 5. Recursos de Inversión Asignados a la Política Pública Dirigida a la Población Víctima de Comunidades Afrocolombianas y Raizales por Componente Cifras en Millones de Pesos Constantes de 2018<sup>29</sup>**

| Componentes Ley           | Vigente Política 2016 | Vigente Política 2017 | Vigente Política 2018 |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. Asistencia             | 117.123               | 189.276               | 61.395                |
| 2. Atención               | 1.340                 | 2.842                 | 14.142                |
| 3. Reparación             | 54.074                | 24.222                | 50.037                |
| 4. Costos Institucionales | 5.974                 | 4.672                 | 2.112                 |
| 5. Transversales          | 3.184                 | 6.864                 | 7.856                 |

<sup>29</sup>Para efectos del análisis, en adelante se agregan los proyectos afrocolombianos y raizales.

| Componentes Ley      | Vigente Política 2016 | Vigente Política 2017 | Vigente Política 2018 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Total General</b> | <b>181.696</b>        | <b>227.877</b>        | <b>135.542</b>        |

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.

Entre 2016 y 2017, los recursos asignados por inversión para la política pública de víctimas de comunidades afrocolombianas y raizales se han incrementado pasando de \$181,6mm a \$227,8 mm, en el valor asignado para 2018 se presenta una reducción de que alcanza \$135,5mm. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de asistencia (64,3%), reparación (25,8%), y atención (4,1%).

**Tabla 6. Presupuesto de Inversión Asignado por medidas y componentes a Población Afrocolombiana y Raizal Víctima. Cifras en Millones de Pesos Constantes de 2018**

| Componentes Ley                                | Vigente Política 2016 | Vigente Política 2017 | Vigente Política 2018 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>1. Asistencia</b>                           | <b>117.122,86</b>     | <b>189.275,84</b>     | <b>61.394,51</b>      |
| 1.1. Alimentación                              | 1.619,52              | 1.031,35              | 1.811,73              |
| 1.2. Atención/ Ayuda Humanitaria               | 115.449,36            | 188.038,22            | 57.941,18             |
| 1.3. Retornos - Reubicación                    | 53,98                 | 206,27                | 1.641,60              |
| <b>2. Atención</b>                             | <b>1.339,80</b>       | <b>2.842,36</b>       | <b>14.142,38</b>      |
| 2.1. Orientación, Información y Acompañamiento | 1.339,80              | 2.842,36              | 14.142,38             |
| <b>3. Reparación</b>                           | <b>54.074,35</b>      | <b>24.222,31</b>      | <b>50.036,76</b>      |
| 3.1. Generación de Ingresos                    | 46.619,91             | 11.561,57             | 16.516,10             |
| 3.2. Reparación Colectiva                      | 2.241,59              | 4.523,65              | 25.799,71             |
| 3.3. Vivienda                                  | 5.212,85              | 4.250,06              | 7.720,95              |
| <b>3.4. Restitución de Tierras</b>             | <b>-</b>              | <b>3.897,02</b>       | <b>-</b>              |
| <b>4. Costos Institucionales</b>               | <b>5.974,09</b>       | <b>4.672,05</b>       | <b>2.112,26</b>       |
| 4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas      | -                     | 1.807,56              | 2.112,26              |
| 4.2. Fortalecimiento Institucional             | 5.974,09              | 2.864,49              | -                     |
| <b>5. Transversales</b>                        | <b>3.184,50</b>       | <b>6.864,38</b>       | <b>7.857,26</b>       |
| 5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales  | -                     | 2.055,81              | 3.600,00              |
| 5.2. Enfoque Diferencial                       | 3.184,50              | 3.808,55              | 4.017,26              |
| 5.3. Participación                             | -                     | 928,22                | -                     |
| <b>Total General</b>                           | <b>181.695,60</b>     | <b>227.876,94</b>     | <b>135.303,18</b>     |

Fuentes:

\* Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.

En materia de Asistencia<sup>30</sup>, se evidencia una participación del 64,3% en promedio del total de los recursos asignados, en términos reales estos recursos alcanzaron para 2017 la suma de \$189.275 millones, destacándose los recursos del componente a la medida de Atención/ Ayuda humanitaria (99%) seguidos de la medida de alimentación (1%).

En materia de atención<sup>31</sup> se evidencia una participación del 4,1% del total de los recursos asignados, con un valor para la vigencia 2017, en términos reales de \$2.842 millones que corresponde a proyectos de orientación, información y/o acompañamiento, principalmente desarrollados por la UARIV y la Defensoría del Pueblo. El crecimiento de 397% en este rubro entre 2017 y la asignación 2018 obedece al incremento en la asignación de recursos del proyecto mejoramiento de los canales de atención y comunicación para

<sup>30</sup>Definida por la ley 1448 de 2011 como "El conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, ..., orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindándoles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política".

<sup>31</sup>Entendida como la "acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación" (A 49. ley 1448 de 2011).

las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional que pasó de \$ 2.429 millones a \$ 14.142 millones.

El componente de reparación con recursos en 2017 de \$24.222 millones de pesos constantes de 2018, cuenta con una participación de 25,8% en promedio. Este componente contiene proyectos de inversión que atienden medidas de Generación de Ingresos, Garantías de No Repetición, Medidas de Satisfacción, Rehabilitación, Reparación Colectiva, Vivienda y Restitución de Tierras. Los recursos principalmente en 2017 se destinaron a generación de ingresos (48%), seguido de reparación colectiva (19%), vivienda (18%) y restitución de tierras (16%).

El componente de Costos Institucionales contó con recursos del orden de \$ 4.672 millones de pesos constantes de 2018, destinados principalmente a proyectos de fortalecimiento institucional de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas - UARIV.

El componente de proyectos transversales contó con recursos del orden de \$ 6.864,38 millones de pesos constantes de 2018, destinados principalmente a proyectos de Enfoque Diferencial (57%), concurrencia con entidades territoriales (30%) y Participación (14%) liderados por la UARIV y el Ministerio del Interior.

**3.2. Ejecución de Recursos en la vigencia 2017**

En la vigencia 2017, se registran 66 proyectos para población étnica, de los cuales, 40 están marcados para grupos afrocolombianos y 10 para población raizal, de estos 19 y 4 son exclusivamente dirigidos para población víctima, respectivamente. La Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas tiene a su cargo 11 proyectos (57,8%) dirigidos esta población, seguida del Departamento para la Prosperidad Social- DPS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR y Ministerio del Interior con 2 proyectos cada uno.

**Tabla 7. Recursos para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas por entidad. Cifras en Millones de Pesos Corrientes de 2017**

| Entidad   | N. Proyectos | Apropiación Vigente-Proyecto | % Compromisos-Proyecto | % Pagos-Proyecto | Vigente Política | % Política   | Compromisos-Política | % Pagos-Política |
|---|--------------|------------------------------|------------------------|------------------|------------------|--------------|----------------------|------------------|
| Defensoría del Pueblo                                     | 1            | 900                          | 94,4%                  | 73,1%            | 400              | 44,4%        | 92,5%                | 62,5%            |
| Departamento para la Prosperidad Social                   | 2            | 79.232                       | 99,7%                  | 74,4%            | 7.210            | 9,1%         | 99,3%                | 83,7%            |
| Ministerio de Agricultura                                 | 2            | 364.644                      | 97,6%                  | 20,7%            | 9.121            | 2,5%         | 65,4%                | 65,4%            |
| Ministerio del Interior                                   | 2            | 2.107                        | 96,7%                  | 83,0%            | 2.079            | 98,7%        | 97,0%                | 83,2%            |
| UAE. Gestión de Restitución de Tierras Desplazados        | 1            | 142.028                      | 88,9%                  | 87,8%            | 3.769            | 2,7%         | 72,9%                | 67,3%            |
| U.A. De Atención y Reparación Integral a Víctimas - UARIV | 11           | 842.188                      | 94,5%                  | 83,9%            | 196.659          | 23,4%        | 98,5%                | 97,2%            |
| <b>Total General</b>                                      | <b>19</b>    | <b>1.431.099</b>             | <b>95,0%</b>           | <b>67,7%</b>     | <b>219.238</b>   | <b>15,3%</b> | <b>96,7%</b>         | <b>94,7%</b>     |

Fuente: Cálculos CGR, con base en información SPI. Corte 15 de junio 2017.

6 Entidades desarrollaron en 2017 proyectos para poblaciones víctimas de comunidades afrocolombianas y raizales por valor de \$ 219.238 millones que corresponden al 15,3% del total de los recursos de los 19 proyectos. Por monto de recursos destinados, la UARIV cuenta con una apropiación del 89,7% del total de los recursos de estos proyectos para estas comunidades, le siguen en su orden el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (4,2), el Departamento para la Prosperidad Social - DPS (3,3,

% y Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (1,7%). Por ejecución de recursos se observa que el 96,7% de los recursos asignados fueron comprometidos<sup>32</sup>, y se contó con recursos efectivamente pagados del 94,7%<sup>33</sup>. En el anexo 1, se presenta una relación de 15 proyectos significativos en términos de recursos dirigidos a la población afrocolombiana víctima.

**El avance físico de 9 de los 15 proyectos analizados está por encima del 88%.** Estos 9 proyectos representan el 91,9% de los recursos asignados a la política. Se destaca para 7 proyectos un avance físico por encima del 100%, lo que puede atribuirse a fallas en el proceso de planeación o falta de actualización de los indicadores al avance real de los productos.

**En 6 casos se presenta un rezago importante del avance físico de los proyectos frente al avance financiero de los mismos, que en todos los casos es superior.** Son los proyectos de implementación de las medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional (2%), implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial- APD del DPS (7%), subsidio de construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional- UARIV (44%), incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional (60%), implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional (60%) y el de mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional (71%).

**La UARIV apropió para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas en el marco de los proyectos de inversión un total de \$ 198.342 millones que equivalen al 23,5% del valor total de sus proyectos y al 89,7% del valor asignado a la política dirigida a población afrocolombiana y raizal víctima.** Estos recursos fueron comprometidos en un 98,4% y presentaron pagos del 97,1%, valores superiores a los de ejecución de los proyectos en general, como se puede observar en la tabla 4.

**Tabla 8. Recursos de Proyectos de Inversión UARIV dirigidos a comunidades afrocolombianas y raizales víctimas. Cifras en Millones de Pesos**

| NOMBRE DEL PROYECTO   | Apropiación Vigente Proyecto 2017 Millones de \$ | % Compromisos Proyecto | % Pagos Proyecto | Asignación Grupos Étnicos Millones de \$ | % Participación en el Proyecto | % Compromisos Política Grupos Étnicos | % Pagos Política Grupos Étnicos |
|---|--|------------------------|------------------|--|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| APOYO A ENTIDADES TERRITORIALES A TRAVÉS DE LA COFINANCIACIÓN PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL | 35.425,49  | 99%                    | 46%              | 1.993,32                                 | 6%                             | 100%                                  | 36%                             |
| APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA Y RECONSTRUCCIÓN SOCIAL A NIVEL NACIONAL   | 4.428,61   | 30%                    | 26%              | 486,92                                   | 11%                            | 25%                                   | 22%                             |
| APOYO PARTICIPACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS  | 11.630,35  | 98%                    | 54%              | 900,00                                   | 8%                             | 100%                                  | 95%                             |
| ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL  | 29.038,76  | 95%                    | 68%              | 606,53                                   | 2%                             | 90%                                   | 90%                             |
| IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA A NIVEL NACIONAL  | 36.319,01  | 96%                    | 50%              | 3.899,22                                 | 11%                            | 45%                                   | 45%                             |

<sup>32</sup>Valor superior en 1,7 puntos porcentuales frente al valor comprometido de los proyectos totales.  
<sup>33</sup>Valor superior al comparado con el consolidado de pagos de los proyectos que alcanzó un 68%.

| NOMBRE DEL PROYECTO   | Apropiación Vigente Proyecto 2017 Millones de \$ | % Compromisos Proyecto | % Pagos Proyecto | Asignación Grupos Étnicos Millones de \$ | % Participación en el Proyecto | % Compromisos Política Grupos Étnicos | % Pagos Política Grupos Étnicos |
|---|--|------------------------|------------------|--|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A NIVEL NACIONAL | 15.128,00  | 92%                    | 59%              | 200,00                                   | 1%                             | 0%                                    | 0%                              |
| IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN PARA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL  | 29.113,34  | 98%                    | 85%              | 2.777,41                                 | 10%                            | 98%                                   | 85%                             |
| INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL  | 3.807,41   | 90%                    | 46%              | 1.655,31                                 | 43%                            | 91%                                   | 53%                             |
| MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN Y COMUNICACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS PARA FACILITAR SU ACCESO A LA OFERTA INSTITUCIONAL                       | 121.566,00                                       | 86%                    | 74%              | 2.355,95                                 | 2%                             | 100%                                  | 89%                             |
| PREVENCIÓN ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA NIVEL NACIONAL  | 524.507,66                                       | 96%                    | 94%              | 181.715,33                               | 35%                            | 100%                                  | 100%                            |
| SERVICIO DE REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS ARTICULADO CON LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL   | 31.223,34  | 98%                    | 91%              | 1.752,61                                 | 6%                             | 100%                                  | 100%                            |
| TOTAL UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS   | 842.187,96                                       | 94%                    | 84%              | 198.342,59                               | 24%                            | 98%                                   | 97%                             |

Fuente: Información SPI. Corte 15 de junio 2018. Cálculos CGR.

Los reportes presupuestales realizados por la Unidad para las Víctimas al SPI, presentaron inconsistencias en la revisión realizada por la CGR. Se realizaron reuniones con los ejecutores y formuladores de cada uno de los proyectos<sup>34</sup>, en las cuales se estableció que existe un sub-reporte de ejecución de los recursos para grupos étnicos, que los informes de seguimiento a los proyectos no son actualizados ni reportados en el sistema dentro de los plazos establecidos por el DNP. De igual manera se evidenció la necesidad de usar correcta y oportunamente el marcador de reportes transversales para grupos étnicos. La conclusión de estas reuniones fue el compromiso de la entidad para la actualización de información por parte de la entidad y la CGR realizó el seguimiento pertinente.

**3.3. Escenario Financiero de la Atención a Población Víctima Afrocolombiana y Raizal**

El esfuerzo fiscal requerido para la implementación de la política para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas de desplazamiento forzado, según los cálculos del gobierno nacional alcanza un valor de \$ 12,6 billones de pesos de 2017, lo que implica una destinación de \$ 3,15 billones por año entre 2018-2021<sup>35</sup>. En la respuesta a la Orden cuarta del Auto 266 de 2017, el Gobierno Nacional realizó un cálculo del esfuerzo fiscal requerido para atender la población étnica víctima, únicamente asociada a desplazamiento forzado de la población afrocolombiana y raizal basado en el costo realizado para la respuesta a la orden 3 del auto 373 de 2012<sup>36</sup>. Los recursos calculados se destinan principalmente a los componentes de vivienda (36,6%), reparación (35,1%), educación (12,9%) y salud (3%). Dada la falta de

<sup>34</sup> Reuniones realizadas por la CGR entre el 18 y el 22 de mayo de 2018.

<sup>35</sup> Se deja claro que estas son cifras parciales, dado que se encuentra en revisión el costo de otras medidas.

<sup>36</sup> Respuesta al auto 266 de 2017, página 8.

claridad y detalle en la información oficial disponible por comunidad étnica, no es posible contrastar estos datos.

**Tabla 9. Esfuerzo Fiscal Requerido por el Gobierno Nacional para la atención y reparación integral de comunidades afrocolombianas y raizales. Cifras en Millones de Pesos**

| Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes | Compes 3726 de 2012 (2012-2021) Original | Compes 3726 de 2012 (2012-2021) Precios 2018 | Respuesta al Auto 266 solo Desplazados | Respuesta al Auto 266 solo Desplazados (2016-2021) Precios de 2018 |
|---|--|--|--|--|
| Alimentación                                  | -  | -  | 0,100                                  | 0,10   |
| Educación                                     | 0,36                                     | 0,45   | 1,64                                   | 1,69   |
| Generación de Ingresos                        | 0,17                                     | 0,22   | 0,24                                   | 0,25   |
| Identificación                                | -  | -  | 0,01                                   | 0,01   |
| Reunificación Familiar - Reintegración        | -  | -  | 0                                      | 0,00   |
| Salud   | 0,35                                     | 0,45   | 0,93                                   | 0,96   |
| Subsistencia Mínima                           | -  | -  | 0,39                                   | 0,40   |
| Vivienda                                      | -  | -  | 4,63                                   | 4,78   |
| Orientación y Comunicación                    | -  | -  | 0,95                                   | 0,95   |
| Reparación                                    | -  | -  | 4,43                                   | 4,57   |
| Ejes Transversales                            | -  | -  | 0,21                                   | 0,22   |
| Fortalecimiento de la Identidad Cultural      | -  | -  | 0                                      | 0,00   |
| TOTAL   | 0,89                                     | 1,13   | 12,63                                  | 13,03  |

Fuente: Respuesta a la Orden Cuarta del Auto 266 de 2017. Página 10. Cálculos CGR.

De acuerdo con lo anterior se observa como el Compes 3726 de 2012, a precios de 2018 programó recursos inferiores en 11 puntos porcentuales frente al costo actual del gobierno nacional. Esto en relación a que el costo inicial no incluyó la totalidad de las medidas requeridas para la atención y reparación integral de las víctimas de poblaciones afrocolombianas y raizales.

El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011, en la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2012<sup>37</sup>. Respecto a la financiación de las medidas requeridas en la respuesta al auto 266 de 2017, se hace claridad acerca de las restricciones fiscales del presupuesto general de la nación - PGN y la necesidad de atender los principios de austeridad, complementariedad y transparencia fiscales. Así mismo, se anota que cada entidad nacional es autónoma en la ejecución presupuestal y en la priorización de población a atender, por lo que no se estima el plazo requerido para cumplir con la financiación de las medidas requeridas por esta población. Se aclara que los recursos con los que se financian las entidades ejecutoras de esta política, provienen del PGN por lo que no tienen una fuente de ingreso fija ni una destinación específica.

Es claro entonces que se requiere por parte del gobierno nacional realizar un análisis presupuestal y de costo de todas las medidas aplicables a la totalidad población afrocolombiana y raizal víctima, lo que incrementará el valor estimado. Lo anterior teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de las medidas aplicables a los pueblos afrocolombianos y raizales víctimas.

<sup>37</sup> Radicado mediante comunicación 201620041722937 del 25 de octubre de 2016 a la Corte Constitucional.

**4. REPARACION COLECTIVA ETNICA.**

El presente capítulo presenta un balance del estado actual de la reparación colectiva de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. La principal fuente ha sido la información remitida por la UARIV respecto al avance de los diferentes Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los documentos expedidos por la entidad y que son base de las actuaciones y ajustes sobre el Programa de Reparaciones Colectivas. Adicional al balance general de los PIRC, se hará referencia a la expedición de la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018.

El proceso de Reparación Colectiva tiene 5 fases, según los documentos remitidos por la UARIV:

**Identificación:** Busca caracterizar al sujeto de reparación colectiva a partir de sus atributos y posibles daños colectivos. Para ello se tendrá como fuente la declaración presentada por parte del colectivo para su inclusión en el registro Único de Víctimas y los registros administrativos existentes.

**Alistamiento:** El objetivo de esta fase es capacitar al sujeto de reparación colectiva y a las entidades de orden territorial y nacional sobre el modelo de Reparación Colectiva y su responsabilidad frente al mismo, teniendo en cuenta las particularidades del sujeto de reparación colectiva.

**Diagnóstico y caracterización del daño:** Tiene el propósito de caracterizar las formas de afectación a los atributos de los sujetos de reparación colectiva. Esta fase deberá construir un documento diagnóstico o caracterización del daño colectivo de forma participativa, el cual incluye a su vez un análisis de causas, patrones y victimización, agentes dinamizadores del conflicto y mecanismos de afrontamiento y resistencia.

**Formulación del PIRC:** La finalidad de esa fase es la construcción del PIRC, y éste se configura como el instrumento de planeación que define y programa la implementación de las acciones que contribuyen a reparar los daños ocasionados a los atributos del colectivo. Este programa contiene las actividades acordadas entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el sujeto de reparación colectiva para tal fin. Para los colectivos étnicos, los PIRC, se desarrollan en el marco fundamental de la Consulta Previa, como se expresa en los respectivos Decretos Leyes 4633, 4634, 4635 de 2011. Dichos planes contienen Medidas de Reparación: Medidas de restitución, Medidas de Satisfacción, Medidas de Garantías de No repetición, Medidas de Rehabilitación, Medidas de Indemnización Étnica.

**Implementación:** Los PIRC serán implementados teniendo en cuenta varios lineamientos entre los que se encuentran, que su implementación no tendrá una duración mayor a 3 años y para el caso de los SRC étnicos, se registrarán bajo los componentes de los Decreto Leyes.

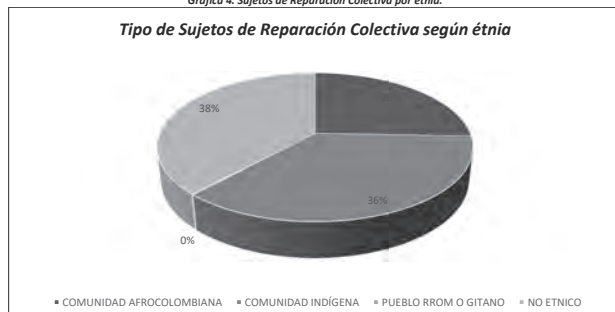
**4.1. Avance del proceso de reparación colectiva en sujetos étnicos.**

Este balance, debe tomar como punto de partida, lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017: "...actualmente no existe una batería de indicadores completa que permita evaluar el cumplimiento y la continuidad de la política pública dispuesta para proteger los derechos de pueblos

étnicos ni detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación con el fin de adoptar decisiones encaminadas a superar dichas fallas. Como consecuencia de lo anterior, en estado actual de cosas no es posible definir umbrales de cumplimiento y de superación de falencias en la política pública para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes desplazadas o en riesgo de estarlo." (Corte Constitucional, 2017, pág. 3).

Teniendo en cuenta esta advertencia, este balance pretende obtener un diagnóstico actual frente a la Reparación Colectiva Étnica, que permita examinar cuáles serán los principales retos en beneficio de las comunidades étnicas, víctimas del conflicto colombiano. Es importante, advertir de las dificultades para obtener una información confiable y consistente, esto en tanto fue necesario solicitar aclaración sobre la información de la base de reparaciones colectivas, pues a cada ente de control fue reportada una información diferente. Con corte al 31 de julio de 2018, existen 382 sujetos de reparación colectiva (SRC) étnicos, de un universo total de 616 Sujetos de Reparación Colectiva.

Gráfica 4. Sujetos de Reparación Colectiva por etnia.

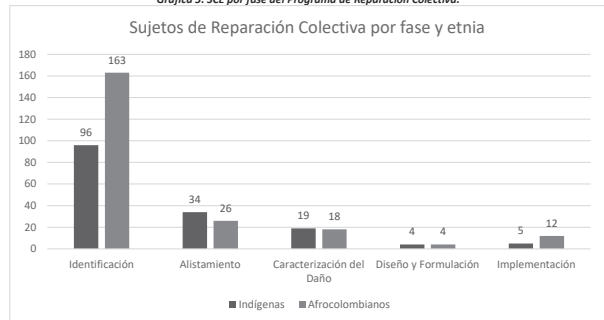


Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a 30 de julio de 2018.

De los Sujetos Colectivos Étnicos (SCE) identificados, el 61% han ingresado al Programa vía demanda, es decir a solicitud de las comunidades. Sin embargo, respecto a la inclusión del RUV, la información de la base de datos remitida por la UARIV no es coincidente aún con la información de la Defensoría del Pueblo. Mientras la base de datos arroja 13 SCE sin FUD, la Defensoría del Pueblo ha remitido 539 declaraciones colectivas étnicas a la UARIV. Es decir que, para el Ministerio Público, 144 declaraciones se encontrarían pendientes de valoración o definición de su estado en el RUV.

Es considerable el número de SCE pendientes de protocolizar su PIRC, la mayor parte de los SCE identificados se encuentran en fases iniciales del programa. El 84% de los Sujetos Étnicos se encuentran en las fases de identificación y alistamiento. El 10% se encuentran en fase caracterización del daño. El 2% se encuentran en diseño y formulación y 5% en promedio cuentan con un PIRC en implementación.

Gráfica 5. SCE por fase del Programa de Reparación Colectiva.



Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a 30 de julio de 2018.

A la fecha, 18 SCE se encuentran en fase de implementación del PIRC, de los cuales el 66% pertenece a la población indígena. Tres de los 18 SCE han superado el 20% de la implementación: Resguardo Kitek Kiwe, Consejo Comunitario Guacoche y el Pueblo Rrom<sup>38</sup>. De los restantes, 9 no superan el 10% de implementación y 6 no presentan ningún grado de avance dado su reciente aprobación del PIRC.

Tabla 10. SCE en proceso de implementación (departamento y etnia)

| Nombre del SCE  | Departamento | Etnia          |
|---|--------------|----------------|
| PUEBLO RROM   | Bogotá       | Rrom           |
| CABILDO NASH WE'SX LA GAITANA                             | Caquetá      | Indígena       |
| PUEBLO EMBERA CHAMI DEL RESGUARDO DE HONDURAS             | Caquetá      | Indígena       |
| CABILDO KITEK KIWE  | Cauca        | Indígena       |
| COMUNIDAD INDIGENA NASH DEL RESGUARDO JAMBALO             | Cauca        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO                         | Cauca        | Afrocolombiano |
| RESGUARDO DE PITAYO                                       | Cauca        | Indígena       |
| RESGUARDOS DE TORIBIO, TACUEYÓ Y SAN FRANCISCO PROJ. NASH | Cauca        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO DE GUACOCHÉ                           | Cesar        | Afrocolombiano |
| COMUNIDAD AFRO DE BELLAVISTA                              | Chocó        | Afrocolombiano |
| COMUNIDAD EMBERA KATIÓS - EYÁQUERA - DOGIBI               | Chocó        | Indígena       |
| COMUNIDAD INDIGENA DE LA PURIA                            | Chocó        | Indígena       |
| RESGUARDO CUTI - EMBERA KATIÓS                            | Chocó        | Indígena       |

<sup>38</sup> Por decisión del Pueblo Rrom, este ingreso al Programa como un solo sujeto de reparación colectiva.

| Nombre del SCE  | Departamento | Etnia          |
|---|--------------|----------------|
| RESGUARDO SABALETA                                      | Chocó        | Indígena       |
| RESGUARDO TANELA - EMBERA KATIÓS                        | Chocó        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO SAN JOSE DE URE                     | Córdoba      | Afrocolombiano |
| CONSEJO COMUNITARIO VILLA ARBOLEDA                      | Putumayo     | Afrocolombiano |
| COMUNIDAD KANALITOJO (PUEBLOS SIKUANI, AMORUA Y SALIVA) | Vichada      | Indígena       |

Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a corte 31 de julio.

Además de lo anteriormente referido, el hecho de que no exista un término legalmente establecido para el inicio de las fases que integran el proceso de reparación colectiva, también impacta negativamente en la satisfacción de los derechos a la reparación colectiva en cabeza de la población étnica. Este hecho permite que por ejemplo haya casos de comunidades étnicas que lleven en la fase de alistamiento más de dos años.

**Sobre la Resolución No. 03143 de 2018.**

En los distintos informes emitidos por la CSM DL se han advertido las dificultades y retos que enfrentan las entidades a cargo de la implementación de la política pública de reparación integral de las víctimas colectivas que pertenecen a los grupos étnicos, algunos de los cuales además han sido evidenciados por la Corte Constitucional en las sentencias y autos emitidos sobre el tema, y por las demás comisiones y organizaciones de la sociedad civil que realizan seguimiento a la implementación de esta política pública.

En particular sobre reparación colectiva, la UARIV, con el fin de responder de manera más eficaz ante sus competencias legales, expidió la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018 "Por la cual se adopta el modelo operativo de reparación colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", sobre la cual se centrará el análisis de este acápite. Se trata de unas mejoras, según lo informado por la UARIV, que ha realizado al Programa de Reparación Colectiva gracias a las evaluaciones hechas frente al mismo<sup>39</sup>, en tanto entiende esta entidad que:

"(...) La dimensión de la reparación colectiva genera gran expectativa en comunidades que históricamente han padecido el distanciamiento estatal, volcando la solución del cúmulo de necesidades insatisfechas en las posibilidades que da la formulación de los planes integrales de reparación colectiva que se manifiesta en un PIRC con un número desbordado de medidas de reparación en algunos casos, que a su vez superan las posibilidades del plan mismo, en lo que encontramos: medidas de desarrollo local, medidas de la oferta social del Estado y de servicios universales, solicitudes a otras ramas del poder público o que no corresponden a la oferta institucional del Estado, evidenciando dificultades tales como:

- Comprender la relación entre nexos causal y hechos ocurridos - el daño y las medidas formuladas.

<sup>39</sup> 1) El DNP a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA- realizó una revisión del Programa que va de finales de la vigencia 2015 a mediados vigencia 2016, 2) la Universidad de Harvard en el proceso Piza y Caballero revisó la vigencia 2016 - 2017, derivándose como resultado de las observaciones, la elaboración del documento preliminar de "Modelo de Reparación Colectiva", y 3) la consultoría con el DNP que revisó la vigencia 2017 cuyo objetivo era acotar en alcance de los productos de los PIRC y diseñar una metodología más técnica para la formulación de los PIRC.

- Dificultades para gestionar la coordinación del sistema para la implementación de medidas de desarrollo local tendientes a superar condiciones de abandono histórico estatal sin poder identificar que tengan una correlación con los daños sufridos en el marco del conflicto.
- Medidas de reparación que sobrepasan la capacidad de gestión administrativa para la reparación por cuanto incluyen otras ramas del poder público (judicial y legislativo) por fuera del alcance de ejecución de la rama ejecutiva del poder público (casos como reformas legales como en la Universidad de Córdoba, decisiones judiciales sobre responsables).
- Las medidas de desarrollo local se gestionan en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública por lo que logrando 2016 la inclusión de algunas medidas en Planes de Desarrollo y PAT muy por debajo de las expectativas.
- La inclusión en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública depende de la voluntad política de entes territoriales y/o competentes en el desarrollo de política social del Estado pues no existe en la Ley 1448 de 2011 obligaciones expresas en materia de reparación colectiva, advirtiendo el aporte valioso a través de las advertencias que hace el Ministerio Público para que los entes territoriales asuman la responsabilidad que les corresponde en lo de su competencia para la atención a víctimas (...)<sup>40</sup>.

Lo anteriormente citado constituye uno de los fundamentos por los cuales la Unidad para las Víctimas emite la Resolución No. 03143 antes referida, pues para dicha entidad la adopción de este modelo implica realizar varias adecuaciones técnicas y operativas al Programa. Sin embargo, algunos de los ajustes técnicos y operativos al Programa, en cierta medida podrían implicar la restricción o limitación de algunos de los derechos que fueron reconocidos a la población étnica a través de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Además, podrían constituir el incumplimiento de competencias de coordinación del SNARIV por parte de la UARIV.

En el artículo Segundo de la Resolución se señala que "(...) para la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas verificará que los sujetos de reparación colectiva hayan sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los siguientes atributos:

1. Autoreconocimiento y/o reconocimiento por parte de terceros (...).
2. Proyecto colectivo (...).
3. Prácticas colectivas (...).
4. Formas de organización y relacionamiento (...).
5. Territorio (...).

En el Parágrafo Cuarto del mismo artículo se señala que para el caso de la población étnica estos atributos se encuentran armonizados con los derechos colectivos establecidos en los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 afirmación que debe ser revisada de cara al anexo técnico que hace parte de esta Resolución, el cual fuere conocido por esta Comisión para cuando este informe ya se encontraba avanzado, razón por la cual será objeto de revisión en el próximo informe que se elabore respecto a este mismo tema. No obstante, lo anterior, esta Comisión se permitirá realizar unas reflexiones al respecto.

<sup>40</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018.

|  |  |
|--|--|
| <p>El artículo 3 de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 define a las víctimas de los grupos étnicos como los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rrom o Gitano, y las Kumpañi, como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.</p> <p>En otras palabras, las comunidades conformadas por población étnica, son víctimas del conflicto armado en tanto la colectividad como tal o sus integrantes individualmente considerados hayan sufrido daños como consecuencia de la violación grave de los derechos humanos, derechos fundamentales o colectivos que les han sido reconocidos, o sufran crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario, es decir que la victimización está ligada a la violación de los derechos humanos, fundamentales y colectivos, y nada tiene que ver con los atributos recién creados por la Resolución en comento, por más que se advierta que los mismos se “armonizan” con los derechos colectivos de los grupos étnicos.</p> <p>En Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra “atributo” como cada una de las cualidades o propiedades de un ser. En derecho civil se entiende por “atributos de la personalidad” uno de los elementos innatos y permanentes, por cuanto forma parte de la individualidad del sujeto<sup>41</sup>. La expresión atributo no podría entonces reemplazar las categorías de derechos humanos, derechos fundamentales y derechos colectivos, toda vez que estas categorías son más amplias y cobijan íntegramente al ser humano y no solamente una parte de este.</p> <p>La introducción de este nuevo concepto – atributo - en el Programa de Reparación Colectiva implica la existencia de nuevos criterios de valoración en tanto, para ser considerado sujeto de reparación colectiva y por ende poder ser beneficiario del Programa, la UARIV deberá verificar que la colectividad étnica, haya sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los atributos enlistados anteriormente. Entonces ya no se hablaría de derechos humanos, fundamentales o colectivos, sino de atributos, y ya no se hablaría de violaciones graves a dichos derechos, sino de afectaciones o impactos negativos.</p> <p>Por ejemplo, en el caso del atributo “Territorio” se señala que el mismo “(...) debe ser un espacio determinable con anterioridad a los hechos victimizantes y vigente en el presente del colectivo (...)”. Además, en el Parágrafo Primero del Artículo Segundo se advierte que a este programa “(...) solo podrán acceder las comunidades, organizaciones y grupos que hayan existido con anterioridad a la ocurrencia de los hechos victimizantes (...)”. Frente a la población étnica y sus derechos, lo resaltado genera interrogantes acerca de los conceptos de territorio determinable con anterioridad a los hechos victimizantes y vigente en el presente del colectivo.</p> <p>Lo cierto es que estos ajustes técnicos y operativos al Programa de Reparación Colectiva Étnico pueden implicar una restricción o limitante para acceder al mismo, y desconocer lo establecido en los Decretos</p> <p><sup>41</sup> NARANJO, Ochoa Fabio, Derecho Civil Personas y Familia. Décima Edición 2003 actualizada y corregida. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Pág. 130.</p>  | <p>Leyes Étnicos, en tanto cualquier comunidad étnica que haya declarado como víctima del conflicto armado, cuyos atributos no hayan sido afectados o impactados negativamente, no serán considerados sujetos de reparación colectiva y por lo tanto no podrán acceder al Programa. Se advierte, además, que con estos ajustes técnicos se está restringiendo el Programa a las actividades que están dentro de la competencia de la UARIV, y que no dependen de otras entidades.</p> <p>Por otro lado, se entiende que las Organizaciones son una clase de sujetos colectivos (Artículo Tercero) y que harán parte del Programa, pero para el caso de aquellas Organizaciones y/o Asociaciones étnicas, en ningún momento se está remitiendo en la Resolución a lo establecido en los Decretos Leyes Étnicos. En resumen, estos procesos deberían realizarse respetando el enfoque diferencial étnico advirtiendo las particularidades propias que tienen las organizaciones étnicas y cómo el conflicto armado les afecta de manera igualmente diferente. El vacío normativo (inexistencia de instrumento para recaudar la información de victimización de las organizaciones étnicas y la falta de claridad al respecto en la normatividad) no puede ser la justificación para desconocer los derechos de la población étnica que integra las organizaciones o asociaciones, llevando a atender a esta población bajo la Ley 1448 de 2011.</p> <p>De otra parte, la UARIV señala que el Programa de Reparación Colectiva a partir de esta Resolución tendrá 3 procesos que funcionarán de manera paralela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ruta de Reparación Colectiva, que contribuye a la reparación de los daños colectivos;</li> <li>• El Fortalecimiento del Sujeto Colectivo, que contribuye a instalar capacidades de autogestión para su desarrollo; y</li> <li>• El Proceso de Gestión de Oferta, comprendido como las acciones adicionales que, sin ser competencia de la UARIV, establecen condiciones mínimas para el desarrollo del proceso de reparación colectiva<sup>42</sup>.</li> </ul> <p>El primer proceso se materializa en 5 fases<sup>43</sup>:</p> <p>En la fase de <i>identificación</i> se caracterizarán los sujetos de reparación colectiva a través de sus atributos y los posibles daños colectivos, sin que se precisen referencias sobre los derechos colectivos y las vulneraciones a los mismos.</p> <p>La fase del <i>alistamiento</i>. Al respecto, llama la atención que muchos de los SCE identificados han tenido un estancamiento en esta fase, sin que se hayan seguido realizando acciones institucionales. En este sentido, la inoperatividad institucional ha afectado la confianza de las comunidades en el proceso de reparación.</p> <p>Adicionalmente, en esta fase también se contempla que la UARIV implemente acciones de acompañamiento psicosocial al colectivo, que se enmarcarán en la medida de rehabilitación desde la fase de <i>alistamiento</i>. En este sentido, es necesario que las instituciones comprendan la implicación de estos procesos desde el marco de las diferencias culturales y de cosmovisión; por ejemplo, la importancia del fortalecimiento de la medicina ancestral. Por lo tanto, será necesario la adecuación de estas acciones desde un enfoque diferencial étnico que efectivamente responda a las necesidades que en materia “psicosocial”, espiritual, medicinal, organizativa, etc. tenga esta población.</p> <p><sup>42</sup> Artículo Sexto de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.<br/> <sup>43</sup> Artículo Séptimo de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.</p>  |
| <p>Otra fase del proceso es el <i>diagnostico o caracterización del daño</i>. En los Decretos Leyes Étnicos se hace referencia a la caracterización integral de daños y afectaciones<sup>44</sup> y a la caracterización de daños colectivos e identificación de necesidades específicas<sup>45</sup>, señalando además que uno de los objetivos del PIRC es identificar los daños y afectaciones colectivas de las comunidades<sup>46</sup>. Sin embargo, en la Resolución No. 03143 solamente se alude a la caracterización de los daños, dejando de lado la caracterización de las afectaciones que en los Decretos Leyes Étnicos están ampliamente relacionadas con el derecho al territorio<sup>47</sup>.</p> <p>El desconocimiento de las afectaciones en el documento de caracterización, podría tener implicaciones de fondo, al limitar el alcance del Programa de Reparación Colectiva y no corresponder con lo legislado en los Decretos Leyes Étnicos. Respecto a las caracterizaciones, en reiteradas oportunidades se recomendó a la UARIV y a la URT en los informes de esta Comisión, avanzar en el trabajo conjunto de elaboración de la caracterización integral de daños y afectaciones cuando ello fuere necesario según el caso, con el fin de optimizar recursos y evitar desgastes en las comunidades.</p> <p>De igual forma, no caracterizar las afectaciones, puede implicar que los PIRC se construyan sin incluir acciones reparadoras sobre el territorio, lo cual resulta complejo, máxime si los Decretos Leyes consideran como víctima del conflicto armado al territorio<sup>48</sup>.</p> <p>Otra de las fases es la <i>formulación del PIRC</i>. Al respecto resulta interesante lo señalado en la Resolución referida: “(...) Este instrumento – el PIRC- contiene las actividades acordadas entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el sujeto de reparación colectiva para tal fin (...)”<sup>49</sup>. No es claro si éste será igualmente el contenido de los PIRC étnicos, los cuales deben contener además de lo referido, las acciones reparadoras que requiera la comunidad que no sean competencia de la UARIV, y que deberán concertarse en el marco de un proceso de consulta previa con las entidades del SNARIV que efectivamente tengan competencia en relación con las mismas.</p> <p>Por otra parte, constituye un ajuste importante lo planteado en el Parágrafo Cuarto del Artículo Décimo Primero, respecto a que, “(...) Los Planes Integrales de Reparación Colectiva deberán contener las medidas de reparación de acuerdo con los daños colectivos identificados, los productos priorizados, costos, tiempos, las entidades responsables de las mismas (...) en el marco de su proceso de concertación, de tal manera que sea posible hacer seguimiento a su implementación (...)”.</p> <p><sup>44</sup> Artículo 109 del Decreto Ley 4633 de 2011.<br/> <sup>45</sup> Artículos 99 y 105 del Decreto Ley 4634 y 4635 de 2011.<br/> <sup>46</sup> Artículos 77, 96 y 137 del Decreto Ley 4635, 4634 y 4633 de 2011.<br/> <sup>47</sup> Artículos 12, 108, 109, 110 y 118 del Decreto Ley 4635 de 2011. En los Decretos Leyes Étnicos se ha entendido que las afectaciones territoriales son las acciones vinculadas directa o indirectamente al conflicto armado interno, en la medida que éstas causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos, de conformidad con los usos, costumbres y manejos del territorio por parte de la respectiva Comunidad (Decreto Ley 4635/11); y como las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo, en la medida que causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio (Decreto Ley 4633/11).</p> <p><sup>48</sup> Esto significaría no tener en cuenta afectaciones como: abandono del territorio, confinamiento, despojo territorial, o por factores subyacentes o vinculados, y en este sentido no plantear acciones reparadoras frente a las mismas.<br/> <sup>49</sup> Artículo Décimo Primero de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.</p> | <p>En relación con el tercer proceso que integra el Programa de Reparación Colectiva, denominado <i>Proceso de Gestión de Oferta</i> que comprende “(...) las acciones adicionales que, sin ser competencia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecen condiciones mínimas para el desarrollo del proceso de reparación colectiva (...)”<sup>50</sup>, es importante mencionar que el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas “(...) el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley (...)”.</p> <p>Y más adelante la misma norma advierte que será la UARIV la entidad encargada de coordinar “(...) de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas (...)”<sup>51</sup>.</p> <p>En este sentido, es importante señalar que, el hecho de excluir del proceso de consulta previa de los PIRC, las acciones reparadoras contempladas en los Decretos Leyes Étnicos que son competencia de otras entidades del SNARIV, significa en primer lugar dejar la concertación de estas acciones por fuera de la protección y exigibilidad que brinda un proceso de consulta previa, y ubicar tales acciones en el marco de gestiones individuales a cargo de cada entidad; en segundo lugar, también se estaría incumpliendo la competencia de la UARIV sobre la coordinación de las entidades que integran el SNARIV de cara a la garantía del derecho a la reparación colectiva.</p> <p>Al respecto se ha señalado por la doctrina que “(...) la noción de regresividad puede aplicarse a normas jurídicas: es decir, se refiere a la extensión de los derechos concedidos por una norma (regresividad normativa), en este sentido -no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior” (...)”<sup>52</sup>.</p> <p>Sobre esto, es necesario llamar la atención sobre el debido cumplimiento al derecho fundamental a la consulta previa, derecho que le fuere reconocido a la población étnica tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en la normatividad nacional<sup>53</sup>, en tanto, según lo planteado en la Resolución, muchas de las acciones reparadoras, serán definidas directamente con las entidades competentes en el marco de un proceso diferente, llamado “Proceso de Gestión de Oferta”, sin que se integren en efecto al PIRC que será consultado. Esto significa que estas acciones reparadoras, no estarán</p> <p><sup>50</sup> Artículo Sexto de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.<br/> <sup>51</sup> Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.<br/> <sup>52</sup> COURTIS, Christian. Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Centro de Asesoría Laboral. Centro de Estudios Legales y Sociales. Editores del Puerto s.r.l. 2006.<br/> <sup>53</sup> Convenio 169 de 1989, ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991.</p> |

blindadas bajo los principios, reglas, garantías y mecanismos de exigibilidad que si habría en un proceso de consulta previa.

Por otra parte, no es aceptable la desatención de la obligación de la UARIV de coordinar a las entidades que hacen parte del SNARIV, pese a la justificación dada por la entidad: "(...) *Dificultades para gestionar la coordinación del sistema para la implementación de medidas de desarrollo local tendientes a superar condiciones de abandono histórico estatal sin poder identificar que tengan una correlación con los daños sufridos en el marco del conflicto (...)*"<sup>54</sup>.

El Artículo Décimo Quinto de la Resolución bajo análisis define el *Proceso de Gestión de Oferta* en los siguientes términos: "(...) *Gestión de Oferta para la contribución a los derechos básicos del sujeto colectivo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá coordinar y articular acciones adicionales a la ruta de reparación colectiva, con las entidades del SNARIV nacional y territorial, que permitan contribuir a la garantía de los derechos a la salud, la educación y la alimentación. Se definirán las acciones prioritarias que permitan contar con las condiciones mínimas para el desarrollo del programa, a través de un ejercicio de identificación de necesidades con cada sujeto de reparación colectiva, que iniciará en la fase de alistamiento de la ruta de reparación colectiva (...)*". (Subrayado fuera del texto original). La expresión "podrá coordinar o articular" plantea el interrogante sobre la potestad de decisión que tiene una entidad para cumplir una competencia legalmente impuesta.

De otra parte, también preocupa a esta Comisión el hecho de que en el artículo Décimo Quinto de la Resolución que define el "Programa de Gestión de Oferta" solamente se alude a la garantía de los derechos a la salud, la educación y la alimentación, no siendo claro qué pasa con el resto de derechos que tiene la población étnica, es decir con las acciones reparadoras que no son competencia directa de la UARIV, y las que no se relacionan con estos derechos. Lo anterior podría ser interpretado como un listado no taxativo y meramente enunciativo de aquellas acciones que puede hacer la UARIV para contribuir a los derechos de la población étnica en el marco de este Programa, sin embargo, frente a esto no hay claridad.

Los artículos 174 y 104 de los Decretos Leyes 4633 y 4634 de 2011, respectivamente señalaron que en la UARIV se crearía una Dirección Técnica de Grupos Étnicos que contaría con una Coordinación de Pueblos, Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom, que sería la encargada de coordinar, de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en los decretos referidos, y las acordadas en el marco de los PIRC de las comunidades y Kumpañi registradas.

Por su parte en el Parágrafo del Artículo Sexto de la Resolución en cuestión, se informa que para el caso de Sujetos de Reparación Colectiva con pertenencia étnica, y de acuerdo a los Decretos Leyes Étnicos, la Dirección de Asuntos Étnicos será la encargada de realizar las acciones que permitan avanzar en la ruta de reparación colectiva en lo que se refiere a la concertación, caracterización de daños, garantía del derecho fundamental a la consulta previa, propuesta de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, y seguimiento de las medidas contenidas en dichos planes. Y más adelante advierte que "(...) *la implementación de lo concertado dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de este tipo de sujetos de reparación colectiva estará a cargo de la Dirección de Reparación (...)*".

<sup>54</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018.

Es claro para esta Comisión, tal como se advirtió en los informes anteriores que revisaron este mismo tema, que los yerros, debilidades y carencias de los PIRC formulados por la UARIV y que actualmente se encuentran en proceso de implementación, fueron fruto de la orientación y acompañamiento de la propia Unidad, y en ciertos casos del Ministerio del Interior. Por lo tanto, no resulta admisible que la carga de la negligencia deba ser asumida por las comunidades y no por las entidades a cargo de los procesos.

**Reflexiones del acompañamiento de procesos de reparación colectiva**

- Acompañamiento a la formulación de medidas de reparación del PIRC, de los Consejos Comunitarios de Nueva Esperanza, la Chaparrosa y Villa Grande en el municipio de el Bagre, Antioquia (junio de 2018).

El proceso de reparación colectiva de estas comunidades inició en el año 2012, sin que a la fecha haya dado cumplimiento de lo acordado, lo cual ha generado desgaste comunitario, agotamiento sobre el proceso y falta de confianza en las instituciones. Pese a que la comunidad fue convocada para llevar a cabo la formulación de las medidas de reparación del PIRC, tras contar ya con el documento de caracterización de daños y afectaciones, la reunión realizada durante el mes de julio de 2018 se centró en la presentación de los ajustes realizados al Programa de Reparación Colectiva, ya explicitados en el acápite anterior.

Así mismo señaló la UARIV que los PIRC concretarían tiempos de duración y presupuestos. Sin embargo, esto solo se hará sobre las acciones que realizará la UARIV propiamente dichas, sin incluir las otras acciones reparadoras que puedan llevar a cabo otras entidades. Ante esto la Defensoría del Pueblo realizó advertencias frente a los yerros y riesgos de vulneración de derechos que implicará esta nueva concepción del contenido y alcance de los PIRC.

En la misma vía, se señaló que todas las acciones reparadoras que se formulen con base en el documento de caracterización del daño y afectaciones, deben ser discutidas con las distintas entidades que tengan competencia al respecto, y plasmarse en el PIRC una vez protocolizado aquellas acciones acordadas concretamente que deberán ser implementadas.

Por otra parte, no se tomó como punto de partida la sistematización de daños y afectaciones que ya se tenía construida para ir identificado las posibles acciones reparadoras, pues se insistió a la comunidad en la necesidad de identificar un sólo daño que cobijase todos los demás. Posteriormente, con base en ese problema identificado se planteó el objetivo y luego este se conectaría con los atributos. Ante esto, la comunidad manifestó que la metodología no era comprensible.

De otra parte, esta actividad estuvo acompañada por OACNUDH, que advirtió que, en el marco del seguimiento que viene realizando a los procesos de reparación colectiva étnicos, la posición frente al proceso dentro de la UARIV no se encuentra unificada. Para la Subdirección de Reparación Colectiva lo que debe quedar consignado en el PIRC en adelante son solamente las acciones reparadoras concertadas directamente con la UARIV por ser de su competencia; mientras que en otras áreas de dicha entidad aún se continúa bajo la metodología anterior que implica la construcción de un PIRC integrado por todas las acciones reparadoras que se identificaron de los daños y afectaciones caracterizados, y por ende vinculan a varias entidades del SNARIV.

Si bien es cierto se evidencia un avance por parte de la UARIV al trasladar ciertas actividades a la DAE- que desde la expedición de los Decretos Leyes eran propias de su competencia; también lo es que la DAE en cumplimiento de lo ordenado en los Decretos Leyes, debería asumir no sólo la concertación, caracterización de daños, garantía del derecho fundamental a la consulta previa, propuesta de los PIRC, seguimiento de las medidas contenidas en dichos planes, sino adicionalmente la ejecución e implementación de lo acordado en los PIRC en cumplimiento de lo señalado en los Decretos Leyes. Por cerca de siete (7) años todos estos temas en relación con los procesos de Reparación Colectiva de población étnica fueron asumidos por la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV, sin ser asuntos propios y directos de su competencia según lo establecido en los Decretos Leyes.

Por lo anteriormente expuesto, no encuentra esta Comisión comprensible el hecho de que el tema la implementación de lo concertado dentro de los PIRC de este tipo de sujetos de reparación colectiva continúe a cargo de la Dirección de Reparación, concretamente a través de la Subdirección, en tanto la DAE debe coordinar, de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en los decretos referidos, y las acordadas en el marco de los PIRC de las comunidades y Kumpañi registradas. Justamente en la fase de implementación de lo acordado en los PIRC, tanto la administración y manejo adecuado de los recursos disponibles para ello, y el seguimiento a la ejecución de las medidas contenidas en dichos planes, son algunos de los momentos más relevantes para avanzar en el efectivo goce y disfrute de los derechos a la reparación colectiva étnica.

En el Artículo Vigésimo de la Resolución referida arriba, en relación al desarrollo de la Transición entre los procesos de reparación colectiva ya avanzados y el ajuste planteado al Programa de Reparación Colectiva, señala que: "(...) *La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas revisará (i) la pertinencia, la viabilidad financiera, técnica y jurídica de los PIRC aprobados a la fecha de expedición de esta resolución, y (ii) la relación de las medidas acordadas con los daños colectivos. Posteriormente, de manera conjunta con el sujeto de reparación colectiva, se concertarán los ajustes necesarios para su implementación (...)*".

Al respecto es pertinente resaltar que de los 18 PIRC étnicos formulados a la fecha, la UARIV ha informado a esta Comisión que frente a 4, que fueron formulados bajo la metodología anterior, no se ha considerado necesario aplicar las "mejoras" introducidas al Programa de Reparación Colectiva por la Resolución referida<sup>55</sup>. Es decir que frente a los otros 8 PIRC étnicos restantes que ya fueron formulados, protocolizados y que se encuentran en la fase de implementación, la UARIV entrará a aplicar lo descrito en el artículo aludido.

Entendiendo que estos PIRC fueron elaborados en el marco de un proceso de consulta previa, y que por lo tanto son fruto de unos acuerdos pactados con las comunidades étnicas, los cuales en principio se entiende que están protegidos por el ejercicio de dicho derecho fundamental, según lo referido en el artículo aludido de la Resolución en debate, la UARIV va a revisar varios aspectos de estos procesos, implicando quizás dicha revisión un desconocimiento e incumplimiento de lo inicialmente pactado con las comunidades.

<sup>55</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018.

- Acompañamiento fase de socialización y validación del documento PIRC del Resguardo Indígena de Kisgó en Silvia, Cauca (julio de 2018).

Esta comunidad hace parte de los pueblos indígenas cuyos derechos fueron protegidos por el Auto 266 de 2017<sup>56</sup>. En cumplimiento del Auto, la DAE de la UARIV y la DAIRM del Ministerio del Interior, informaron a esta Comisión que han venido realizando un trabajo articulado con el fin de avanzar paralela y conjuntamente en la construcción del Plan Salvaguarda Étnica ordenado en el Auto referido, y en la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva correspondiente a este pueblo, según lo ordenado en el Decreto Ley 4633 de 2011. Así mismo, pretenden estas entidades avanzar en el cumplimiento de la Orden Quinta del mismo Auto relacionada con la adopción de una estrategia de armonización de órdenes dadas por la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T – 025 de 2004 y los Decretos Leyes Étnicos.

La declaración de este sujeto colectivo étnico fue tomada en el mes de noviembre de 2017 por la Defensoría del Pueblo, y como insumo de esta actividad, la comunidad aportó el documento de caracterización de daños y afectaciones por esta elaborado. Se trata de un pueblo con un alto grado organizativo, lo cual ha incidido positivamente en el avance expedito de este proceso. Para el mes de junio de 2018 este pueblo contaba con documento de caracterización de daños y afectaciones que fue ajustado según orientaciones realizadas por la institucionalidad<sup>57</sup>, el cual fue socializado y validado al menos preliminarmente por la comunidad en el mes de julio de 2018.

La Defensoría del Pueblo pudo evidenciar que, en este caso, las distintas fases planteadas en el proceso de reparación colectiva anterior a la Resolución referida en este capítulo, avanzaron de una manera ágil, y que ello se debe en parte al hecho de que la comunidad cuenta con un proceso organizativo interno muy consolidado. Así mismo, el hecho de que la Corte Constitucional haya establecido ciertas órdenes en relación con este pueblo incide, en que las entidades prioricen sus acciones y trabajen de manera diferente.

*La UARIV afirmó en la reunión con la comunidad: "Estamos procurando trabajar de la forma como lo hacen algunos pueblos indígenas para quienes los procesos no son lineales sino circulares"*<sup>58</sup>. Ello plantea una reflexión en relación con la forma como se implementan las políticas públicas que están insertas en la configuración de un Estado Nación Moderno, que se basa en la concepción de desarrollo lineal. En el abordaje de este caso se ha podido advertir que se va avanzando en relación con distintas actividades sin que sea necesario que las mismas alcancen un punto final como prerrequisito para pasar a otra fase o actividad. Al respecto vendría bien reflexionar con la institucionalidad a cargo sobre las metodologías de trabajo en relación con los Procesos de Reparación Colectiva Étnica.

<sup>56</sup> "(...) Octavo. – ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministro del Interior, con el apoyo de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos Tukano, Bari y Kisgó, sin perjuicio de los pueblos señalados en el fundamento jurídico 15 de este auto (...)".

<sup>57</sup> La Defensoría del Pueblo realizó aportes frente a este documento en este espacio y posteriormente en reuniones que al respecto se realizaron en la ciudad de Bogotá y en el territorio de la comunidad.

<sup>58</sup> Para el Pueblo Misak se hablaría de pensamiento espiral.

No obstante, lo anterior, aún se evidencian aspectos susceptibles de mejora que fueron advertidos por esta Comisión en informes anteriores, específicamente en relación con el documento de caracterización de daños y afectaciones, el cual es insumo fundamental para la formulación de las acciones reparadoras del Plan. Se encuentran propuestas de acciones reparadoras que hacen parte de la oferta institucional general, ante lo cual la Corte Constitucional ha advertido en varios autos que, frente a la problemática de las víctimas, y para el caso de las víctimas étnicas, debe crearse una oferta específica que responda a sus necesidades particulares<sup>59</sup>. Sin embargo, ha habido casos en los que como medida de reparación la oferta institucional es priorizada, o se priorizan recursos con el fin de atender de manera prevalente a la comunidad víctima, generando un acceso diferenciado para esta población y reduciendo las dificultades de realización de dicha oferta frente a esta población.

Por ejemplo, plantear que el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación realicen jornadas para la declaración o denuncia de hechos victimizantes, no resulta ser una acción reparadora como tal, pues esto constituye una función propia de la entidad y de su oferta general. Cosa distinta sería que por ejemplo para el caso del Pueblo Kisgó, las entidades competentes del desminado humanitario, destinaran realizar acciones en este territorio, pese a que el mismo no se encuentre focalizado por el Programa de Desminado Humanitario.

De igual manera se advirtió que, en este caso, varias de las medidas reparadoras planteadas son muy amplias y no permiten especificar presupuestos ni tiempos de cumplimiento. Por ejemplo, esta comunidad solicita la realización de programas de formación (capacitaciones o talleres) dirigidos a determinado sector poblacional, con el fin de, entre otras, fortalecerse organizativamente, pero nada se dice sobre la estructura de estos programas (temáticas a abordar, duración, costos, etc.). Esto facilitará que las acciones reparadoras que se lleven a los escenarios de consulta previa con las entidades del SNARIV competentes, estén planteadas de manera más específica, permitiendo avanzar de mejor manera en las concertaciones.

Además, se sugirió en este espacio la necesidad de que se revisaran las acciones reparadoras planteadas por la comunidad con el apoyo de la institucionalidad, de manera más detallada, pues se advertía que quizás algunas de estas podrían unirse en una sola acción reparadora, permitiendo optimizar recursos, reducir desgastes institucionales, y ser más eficaces en la garantía del derecho a la reparación colectiva. Es posible además que algunas acciones reparadoras planteadas en los PIRC contribuyan al avance en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en relación con los Planes de Salvaguarda Étnicos, y viceversa, es decir que acciones contempladas en los Planes de Salvaguarda, redunden en acciones que repararán a las comunidades bajo la atención de las necesidades básicas de la población desatendidas históricamente.

Por lo otro lado, se observó que aún existen dificultades para comprender las competencias de las distintas entidades, y que por eso se asignan acciones reparadoras a entidades que no tienen el tema a cargo dentro de sus funciones, o se dejan acciones sin responsable directo. Esto debe ser corregido si se quiere llegar a procesos de concertación eficaces, en los que se convoquen a las entidades necesarias, y que por ende estas puedan asumir compromisos serios con las comunidades. Ha pasado en varios casos de procesos de consulta previa de PIRC étnicos que no se convocan a las entidades competentes del nivel correspondiente (Nacional, Departamental, Municipal), lo cual incide negativamente en el establecimiento de compromisos

<sup>59</sup> Autos 004 y 005 de 2009 emitidos por la Corte Constitucional.

modificaciones y adecuaciones al Programa de Reparación Colectiva que sean convenientes y que permitan que la población étnica ejerza efectivamente su derecho a ser reparada como víctima del conflicto armado.

Además, es relevante resaltar el hecho de que los PDET deben incorporar planes de reparación colectiva, y en los territorios donde no se implementan los PDET se deberán fortalecer los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades. En todo caso PDET y planes de reparación colectiva han de tener un carácter reparador. Por lo tanto, los PDET no podrán estar desarticulados de los planes de reparación colectiva, en aquellas regiones y municipios donde deban formularse aquellos.

De otra parte, señala el documento del Acuerdo que los planes de reparación colectiva deberán tener un enfoque territorial "(...) Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo (...)". La territorialidad de los PIRC implica, entre otras, que la construcción de los mismos deberá comprender las características y particularidades propias de los territorios y la forma especial como los mismos fueron afectados por el conflicto armado. Además, estos planes deberán ser construidos de la mano de las comunidades étnicas y las autoridades locales y territoriales que serán las llamadas al cumplimiento de lo acordado en estos.

En este mismo contexto, instan los Acuerdos a la articulación en los siguientes términos: "(...) Los planes de reparación colectiva deberán articularse, donde haya lugar, con los PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia (...)". Ello significa, entre otras, que los PIRC deberán contar con mayor respaldo de la institucionalidad municipal, en tanto los planes de ordenamiento territorial y demás planes que se elaboren desde las administraciones locales, deberán incorporar acciones, presupuestos, y demás criterios a través de los cuales se pueda advertir la articulación aludida.

**El Auto 266 de 2017 y la estrategia de armonización.**

El 12 de junio de 2017 la Corte Constitucional emitió el Auto 266<sup>64</sup> mediante el cual evalúa los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T – 025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009.

Para el tema que nos ocupa, resulta pertinente hacer alusión a la Orden Quinta, la cual textualmente señala lo siguiente:

"(...) ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro del Interior y a los Directores de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, y de Comunidades Negras,

<sup>64</sup> Numeral 5.1.3.3.2. del Acuerdo Final para la Paz. EN <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento Sentencia T – 025 de 2004. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

por parte de las entidades en tanto advierten no ser la entidad competente para la ejecución de determinada acción.

Finalmente, frente al acompañamiento de este proceso, es importante referir el hecho de que el mismo carece de un enfoque de género y territorial, en tanto no se evidenciaron acciones reparadoras encaminadas a resarcir los daños que el conflicto armado interno le causó a las mujeres, los jóvenes, los niños y las niñas, y tampoco se observó que se hubiesen contemplado acciones reparadoras a favor de la población perteneciente a este pueblo que reside fuera del municipio de Silvia, concretamente en el Caquetá. Es necesario que a toda la población de las comunidades étnicas que conforman un sujeto colectivo étnico que este en el proceso de reparación, se le identifiquen los daños y afectaciones que sufrió, y que se establezcan acciones reparadoras concretas para esta población. Un actuar contrario puede implicar dificultades internas a futuro en las comunidades.

**La reparación colectiva étnica y la implementación del Acuerdo Final para la Paz.**

Resulta importante para esta Comisión llamar la atención sobre la necesidad de articular los procesos de reparación colectiva étnica con la implementación del Acuerdo Final para la Paz. Del total de SCE identificados en el Programa de Reparación Colectiva, el 42% se encuentra en municipios PDET, lo que implica la necesidad de articular esfuerzos institucionales para hacer sincrónicas las formulaciones de los PIRC con los avances en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.

Establece el Capítulo 5 del Acuerdo Final para Paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP, relacionado con las víctimas del conflicto armado, que el mismo fortalecerá "(...) los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador (...)".<sup>60</sup>

Más adelante señala que los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET)<sup>61</sup> tendrán un carácter reparador, informando que "(...) el nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET tiene una intención reparadora, y en esa medida, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades (...)".<sup>62</sup>

Para esta Comisión resulta importante llamar la atención sobre lo señalado en el Acuerdo Final para la Paz, en relación con la obligación del Gobierno Nacional de fortalecer los procesos de reparación colectiva, pues ello resulta ser muy pertinente según el panorama referido en este capítulo. Los avances en los procesos de reparación colectiva étnica son pobres en relación con el tiempo que ha pasado desde que la institucionalidad empezó a trabajar en ello, y los recursos que se han destinado para atender este tema, lo cual no se traduce en la materialización de los derechos de la población étnica. Por lo tanto, esta obligación de fortalecimiento de los PIRC resulta ser una coyuntura oportuna para realizar las

<sup>60</sup> Numeral 5.1.3.3. del Acuerdo Final para la Paz. EN <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

<sup>61</sup> "(...) instrumentos de planificación y gestión para la implementar de manera prioritaria los planes y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las demás establecidas en el Acuerdo que guarden relación (...)". PDET. El Enfoque Reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. CODHES, Observatorio de Reparación Colectiva, USAID.

<sup>62</sup> Numeral 5.1.3.3.1. del Acuerdo Final para la Paz. EN <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

*Afrolombianas, Raizales y Palenqueras de esta cartera, la adopción de una estrategia de armonización de las órdenes emitidas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación, protección y fortalecimiento de los modos de vida de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado.*

(...)

*Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales de avances en la implementación de la referida estrategia ante la Sala Especial, hasta alcanzar el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia (...)".*

El cumplimiento de esta orden implica un reto importante para las entidades a cargo de la misma, no solo para cumplir de manera adecuada las competencias que le fueron asignadas, sino para adoptar la estrategia de armonización de las órdenes emitidas en los autos de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004, y los Decretos Leyes de Víctimas étnicas.

Frente al primer punto, es necesario que la UARIV continúe liderando su función de coordinación del SNARIV en tanto esta función busca, entre otras, que a través de esta entidad se jalone al resto de la institucionalidad de cada a la reparación colectiva étnica. En relación con el Ministerio del Interior, a través de las direcciones obligadas bajo la orden referida, es claro para esta Comisión que las mismas deben continuar con su función de coordinación y protección del derecho fundamental a la consulta previa, no siendo aceptable desistir de esta competencia que les fuere asignada legalmente.

En relación con el segundo punto, se trata de un reto para estas entidades que consiste en lograr construir planes de salvaguarda y planes de reparación colectiva étnicos que respondan de una parte a las necesidades de la población en materia de acceso prioritario a la oferta institucional de las entidades en distintos aspectos, tales como salud, educación, alimentación, etc.; y de otra, al derecho a ser reparados por los daños y afectaciones causadas por el conflicto armado. Para ello será conveniente revisar las acciones que se cruzan y que podrían responder a ambos planes, diferenciándolas de aquellas que de manera específica dan respuesta a uno de estos.

Esto contribuirá a que las entidades optimicen los recursos y esfuerzos destinados al cumplimiento de sus competencias legales frente a la población étnica.

**5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS**

“[...] sin el reconocimiento del derecho a la tierra, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son sólo reconocimientos formales.”  
Corte Constitucional Sentencia T-188 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En el marco del presente capítulo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes presentará una descripción de las rutas para la protección y restitución de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Con el fin de localizar las problemáticas concretas que enfrentan los procesos de restitución de las comunidades negras, se revisará la situación del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera. Además, se presenta un balance del cumplimiento de las sentencias de restitución emitidas con corte a marzo de 2018 y finalmente, se proponen algunas reflexiones sobre la situación de los ocupantes no étnicos en los procesos de restitución étnica.

**5.1. Estado actual de los casos identificados como sujetos de restitución de derechos territoriales de comunidades negras afrocolombianas.**

**5.1.1. Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Derechos Territoriales**

**Solicitud**

A la fecha la CSMDL pudo establecer que la URT ha recibido o iniciado de oficio el trámite para adelantar 61 solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

**Estudio preliminar**

La URT asume el estudio preliminar de los casos apoyándose en la información de instituciones como la Agencia Nacional de Tierras, las Oficinas de Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Red Nacional de Información. El estudio preliminar determina la adopción de medidas de protección y/o la focalización del caso para dar inicio a la ruta de la restitución a través de la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales<sup>65</sup>.

A marzo de 2018, la URT reportó 22 casos de solicitudes de protección y/o restitución de comunidades negras en estudio preliminar, sin especificar desde qué fecha se encuentran en esta fase. Cabe aclarar que, de acuerdo con el Decreto Ley 4635 de 2011, la Unidad cuenta con 2 meses para adelantar este estudio.

<sup>65</sup> Artículos 110 y 119 del Decreto Ley 4635 de 2011.

La ruta étnica permite la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria en caso de territorios titulados. Si bien la URT es la entidad que administra el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA, conforme a lo estipulado por el artículo 28 del Decreto 2365 de 2018, el trámite administrativo para realizar el estudio sobre las solicitudes y decidir mediante resolución motivada, sobre la inscripción de la medida de protección en el caso de territorios pertenecientes a comunidades negras se encuentra a cargo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior (DACN). Lo anterior se desprende de la orden quinta del Auto 005 de 2009 y de la orden sexta<sup>67</sup> del Auto 073 de 2014, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Por su parte, las medidas cautelares pueden ser solicitadas en cualquier momento ante el juez civil del circuito especializado en restitución de tierras, por las autoridades de las comunidades, sus representantes, el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas “en caso de gravedad o urgencia o cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares”. Estas medidas tienen por finalidad “evitar daños inminentes” o “cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas y sus territorios (...)”<sup>68</sup>.

De acuerdo con la información recogida por la CSMDL, con corte a abril de 2018 los jueces de restitución han proferido 48 providencias decretando medidas cautelares<sup>69</sup>, de las cuales 16 se han dirigido a proteger los derechos territoriales de 98 comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La medida cautelar vigente más antigua corresponde al Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, decretada en octubre del 2012 y ampliada en julio de 2017.

**Tabla 12. Territorios de CNARP protegidos con Medidas Cautelares.**

| Nº | Departamento | Municipio              | Territorio                      | Estado y fecha      |
|----|--------------|------------------------|---------------------------------|---------------------|
| 1  | Bolívar      | San Jacinto            | CC. Etadio Ariza                | Concedidas 13/12/17 |
| 2  | Cauca        | Patía                  | CC. La Nueva Esperanza del Hoyo | Concedidas 14/12/15 |
| 3  | Cauca        | Santander de Quilichao | CC. Zanjón de Garrapatero       | Concedidas 19/01/18 |
| 4  | Cauca        | Suárez                 | CC. La Toma                     | Concedidas 05/02/15 |
| 5  | Cauca        | Timbiquí               | CC. Renacer Negro               | Concedidas 18/12/12 |

<sup>67</sup> **Sexto.** - REITERAR al Ministro del Interior, en conjunto y con el apoyo del INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, el IGAC y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la orden quinta del auto 005 de 2009 de poner en marcha la ruta étnica de protección. Siguiendo las consideraciones desarrolladas en la sección IV.B.3 de este auto, la Sala ORDENA que, en el término de cuatro (04) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, se remita, en medio físico y magnético, un informe en el que se identifiquen las medidas para adaptar y articular la ruta étnica diseñada en 2008 con las rutas de protección desarrolladas por la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, así como su implementación, de modo que se garantice la protección armónica y complementaria de los derechos territoriales tanto de la población desplazada víctima del conflicto armado, como de la población desplazada por la violencia en los términos de la Ley 387 de 1997.

<sup>68</sup> Artículo 116, Decreto Ley 4635 de 2011.

<sup>69</sup> Ver Anexo 6. “Territorios indígenas protegidos con Medidas Cautelares”.

**Tabla 11. Territorios de CNARP en etapa de Estudio Preliminar**

| No. | Departamento    | Municipio                                   | Territorio                          |
|-----|-----------------|---|-------------------------------------|
| 1   | Bolívar         | El Carmen de Bolívar                        | Berruguita                          |
| 2   | Bolívar         | San Jacinto                                 | Santo Madero                        |
| 3   | Cauca           | Guapi                                       | CC. Guapi Abajo                     |
| 4   | Cesar           | La Jagua de Ibirico                         | Coafropal                           |
| 5   | Chocó           | Nóvita, Medio San Juan, San José del Palmar | CC. Mayor de Nóvita                 |
| 6   | Chocó           | Río Quito, Atrato                           | CC. Paimadó                         |
| 7   | Chocó           | Riosucio                                    | CC. Río Cacarcía                    |
| 8   | Chocó           | Riosucio, Carmen del Darién                 | CC. Dos Bocas                       |
| 9   | Magdalena       | Aracataca                                   | Jácobo Pérez Escobar                |
| 10  | Magdalena       | Puebloviejo                                 | Predio Vista Hermosa / ASCONONARMAG |
| 11  | Nariño          | Barbacoas                                   | CC. La Nueva Esperanza              |
| 12  | Nariño          | Olaya Herrera (Bocas de Satinga), La Tola   | CC. Río Satinga                     |
| 13  | Nariño          | Tumaco                                      | CC. Rescate Las Varas               |
| 14  | Putumayo        | S/I   | Los Andes                           |
| 15  | Putumayo        | S/I   | La Primavera                        |
| 16  | Sucre           | San Onofre                                  | Labarces                            |
| 17  | Sucre           | San Onofre                                  | San Antonio                         |
| 18  | Valle del Cauca | Buenaventura                                | CC. La Esperanza                    |
| 19  | Valle del Cauca | Buenaventura                                | CC. Río Calima                      |
| 20  | Valle del Cauca | Buenaventura                                | CC. Citronela Río Dagua             |
| 21  | Valle del Cauca | S/I   | El Esfuerzo                         |
| 22  | Valle del Cauca | S/I   | Santa Cecilia                       |

Fuente: Información URT.

**Medidas de protección**

Los derechos territoriales de las comunidades o pueblos que han sido víctimas de abandono o despojo, o que estén en riesgo inminente de serlo, pueden ser protegidos a través de dos medidas establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011: la vía administrativa (ruta étnica de protección) y la vía judicial (medidas cautelares), las cuales deben ser inscritas en el FMI y no se encuentran condicionadas a la focalización de los territorios.

La ruta étnica de protección de derechos territoriales, prevista en el Decreto Ley 4635 de 2011<sup>66</sup>, es una medida administrativa de carácter tutelar que busca prevenir afectaciones territoriales colectivas, o una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización, al constituirse como prueba sumaria previa al inicio de los trámites de restitución.

<sup>66</sup> **Quinto.** - ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio. La aplicación de esta ruta será obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales. Igualmente, esta ruta de protección deberá ser aplicada cuando los informes y análisis de las autoridades sobre la evolución de la situación de orden público señalen un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas en determinadas regiones. Para ello podrán apoyarse en la información del Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.

| Nº | Departamento    | Municipio                                 | Territorio   | Estado y fecha                           |
|----|-----------------|---|--|--|
| 6  | Chocó           | Acandí                                    | CC. La Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur – COCOMASUR      | Concedidas 24/04/17                      |
| 7  | Chocó           | Baudó                                     | CC. Río Baudó Acaba  | Concedidas 02/06/17                      |
|    |                 |   | CC. San Francisco Cugucho                                      |  |
|    |                 |   | CC. Puerto Echeverry   |  |
|    |                 |   | CC. Río Pepé   |  |
|    |                 |   | CC. Bellavista Dubaza  |  |
|    |                 |   | CC. San Agustín de Terrón                                      |  |
|    |                 |   | CC. San Andrés de Usaragá                                      |  |
|    |                 |   | CC. Sivirú   |  |
|    |                 |   | CC. Villa María de Purrichá                                    |  |
|    |                 |   | CC. Virudó   |  |
|    |                 |   | CC. Cuevitas   |  |
| 8  | Chocó           | Bagadó                                    | CC. Organización Popular Campesina del Alto Atrato - COCOMPOCA | Concedidas 01/07/14                      |
|    |                 |   | CC. Los Ríos la Larga y Tumaradó                               |  |
| 9  | Chocó           | Riosucio                                  | CC. Pedeguita y Mancilla                                       | Concedidas 12/12/14                      |
|    |                 | Riosucio                                  | CC. Pedeguita y Mancilla                                       | Concedidas 06/03/15                      |
| 11 | Nariño          | Tumaco                                    | CC. Alto Mira y Frontera                                       | Concedidas 22/04/13 y ampliadas 30/10/17 |
| 12 | Nariño          | Tumaco                                    | CC. Bajo Mira y Frontera                                       | Concedidas 25/10/12 y ampliadas 10/07/17 |
| 13 | Valle del Cauca | Buenaventura                              | CC. Río Yurumangú  | Concedidas 5/10/2015                     |
| 14 | Valle del Cauca | Buenaventura                              | CC. Vereda La Esperanza  | Concedidas 21/02/17                      |
| 15 | Antioquia       | Turbo, Apartado y Carepa                  | CC. Puerto Girón   | Parcialmente concedidas 19/10/17         |
| 16 | Chocó           | Litoral del San Juan – Zona Bajo San Juan | CC. Cucurupí   | Concedidas 16/04/18.                     |
|    |                 |   | CC. Copomá   |  |
|    |                 |   | CC. Murillo  |  |
|    |                 |   | CC. Guachal  |  |
|    |                 |   | CC. Corriente Palo   |  |
|    |                 |   | CC. Peñita   |  |
|    |                 |   | CC. Pangalita  |  |
|    |                 |   | CC. Tordo  |  |
|    |                 |   | CC. Bella Victoria   |  |
|    |                 |   | CC. Puerto Limón   |  |
|    |                 |   | CC. Barrios Unidos   |  |
|    |                 |   | CC. Munguicó   |  |
|    |                 |   | CC. Delicias   |  |

| N° | Departamento | Municipio | Territorio                 | Estado y fecha |
|----|--------------|-----------|----------------------------|----------------|
|    |              |           | CC. Los Pereas             |                |
|    |              |           | CC. Taparal                |                |
|    |              |           | CC. Quicharo               |                |
|    |              |           | CC. El Coco                |                |
|    |              |           | CC. Palestina              |                |
|    |              |           | CC. Malaguita              |                |
|    |              |           | CC. Cuellar                |                |
|    |              |           | CC. Cabecera               |                |
|    |              |           | CC. Carrá                  |                |
|    |              |           | CC. Docordó                |                |
|    |              |           | CC. Charambirá             |                |
|    |              |           | CC. Togoromá               |                |
|    |              |           | CC. Pichima                |                |
|    |              |           | CC. Gracia Gómez           |                |
|    |              |           | CC. Cacahual               |                |
|    |              |           | CC. Chavica                |                |
|    |              |           | CC. Isla Mono              |                |
|    |              |           | CC. El Chonco              |                |
|    |              |           | CC. Los Esteros            |                |
|    |              |           | CC. Noamana                |                |
|    |              |           | CC. Murillo                |                |
|    |              |           | CC. Santa María de la Loma |                |
|    |              |           | CC. Fugiadó                |                |
|    |              |           | CC. Rapiche                |                |
|    |              |           | CC. Olave Negro            |                |
|    |              |           | CC. Potedó                 |                |
|    |              |           | CC. Monte Bravo            |                |
|    |              |           | CC. Cocové                 |                |
|    |              |           | CC. Panamaco               |                |
|    |              |           | CC. Chambacú               |                |
|    |              |           | CC. Doido                  |                |
|    |              |           | CC. Negria                 |                |
|    |              |           | CC. San Miguel             |                |
|    |              |           | CC. Isla Cruz              |                |
|    |              |           | CC. Brisas de Docompadó    |                |
|    |              |           | CC. Dipurdú                |                |
|    |              |           | CC. La Unión               |                |
|    |              |           | CC. Bebedó                 |                |
|    |              |           | CC. Paimadó                |                |
|    |              |           | CC. Chaquí                 |                |
|    |              |           | CC. Primavera              |                |
|    |              |           | CC. Charco Hondo           |                |
|    |              |           | CC. Charco Largo           |                |
|    |              |           | CC. Barrancón              |                |
|    |              |           | CC. Torra                  |                |

| N° | Departamento | Municipio | Territorio         | Estado y fecha |
|----|--------------|-----------|--------------------|----------------|
|    |              |           | CC. Santa Barbará  |                |
|    |              |           | CC. Sipí           |                |
|    |              |           | CC. Cajón          |                |
|    |              |           | CC. Tanando        |                |
|    |              |           | CC. Santa Rosa     |                |
|    |              |           | CC. Marquesa       |                |
|    |              |           | CC. Loma de Chupey |                |
|    |              |           | CC. Teatino        |                |
|    |              |           | CC. Cañaveral      |                |
|    |              |           | CC. San Agustín    |                |
|    |              |           | CC. Las Brisas     |                |

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por la URT a la CSMDL con corte a abril de 2018.

Pese a que las medidas cautelares contemplan un panorama de transitoriedad, y que sus órdenes deben ejecutarse de manera célere, en la mayoría de casos estas aún no se han cumplido a cabalidad. La situación de desprotección y el riesgo para el territorio, la comunidad y sus líderes no sólo no ha mermado, sino que se ha agravado debido a la reconfiguración territorial que ha tenido lugar tras la firma del Acuerdo Final de Paz. Además de la persistencia de actores armados en los territorios, la intervención institucional no ha sido articulada ni sincrónica. Esto ha supuesto un preocupante aumento del riesgo para las comunidades y sus líderes, ya que ellos son quienes terminan siendo la cara visible de los procesos cuando la institucionalidad suspende sus actividades o dilata sus cronogramas de actuación.

**Caracterización**

La caracterización de afectaciones territoriales es la etapa en la cual un equipo interdisciplinario integrado por profesionales y técnicos de la URT (abogados, antropólogos, profesionales ambientales, catastrales, etc.) o en algunos casos, contratistas financiados por organismos de cooperación internacional con apoyo de la URT se disponen a hacer una recolección de información exhaustiva, que incluye visitas y actividades en el territorio, cuya duración depende de la complejidad del caso y de la extensión del territorio. Esta etapa tiene inicio formal a través de una *asamblea de apertura de caracterización de afectaciones territoriales*, que debe contar con el aval y la presencia de las autoridades étnico-territoriales, así como garantizar la traducción simultánea a la lengua propia de cada comunidad. En esta asamblea se establecen acuerdos metodológicos sobre las actividades dirigidas a construir el informe de caracterización, tales como las áreas del territorio a recorrer, el tipo de información que se va a recabar, los instrumentos de recolección de pruebas sociales, entre otras. Este ejercicio se articula con el acopio y análisis de documentación relevante proveniente de fuentes secundarias.

Lo anterior permite a la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT recopilar la información correspondiente a las afectaciones territoriales y violaciones a los derechos territoriales étnicos de las comunidades y sus territorios en el marco del conflicto armado interno y de sus factores vinculados y subyacentes. Producto de esta caracterización se elabora el respectivo "Informe de caracterización de afectaciones", sobre el cual se sustenta la demanda de restitución de derechos territoriales.

Si bien el Decreto Ley 4633 de 2011 establece un término de dos meses para efectuar esta caracterización, dicho plazo no ha sido suficiente para que la DAE de la URT documentara la totalidad de solicitudes de restitución que ha recibido a la fecha. Así, a abril de 2018 se encontraban "en elaboración" los informes de caracterización relativos a 60 solicitudes de restitución, de los cuales 11 corresponden a comunidades negras y afrocolombianas. Si bien se desconoce la fecha desde la cual la mayoría de los casos se hallan en fase de caracterización, es preciso señalar el grave atraso que al respecto ha tenido la URT, máxime cuando la vigencia de los Decretos Leyes tendrá cierre en el año 2021.

**Tabla 13. Territorios de CNARP en etapa de caracterización de afectaciones territoriales.**

| N° | Departamento    | Municipio            | Territorio  | Caracterización de afectaciones territoriales |
|----|-----------------|----------------------|---|---|
| 1  | Cauca           | Guachené             | CC. Pilamo  | En elaboración                                |
| 2  | Cauca           | Guapí                | CC. Alto Guapí  | En elaboración                                |
| 3  | Cesar           | Valledupar           | Los Cardonales de Guachoco                                    | En elaboración                                |
| 4  | Chocó           | Acandí               | CC. La Cuenca del Río Acandí Zona Costera Norte - COCOMANORTE | En elaboración                                |
| 5  | Chocó           | Acandí               | CC. La Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur - COCOMASUR     | En elaboración                                |
| 6  | Chocó           | Bahía Solano, Juradó | CC. General de la Costa Pacífica del Norte - Los Delfines     | En elaboración                                |
| 7  | Nariño          | Tumaco               | CC. Alto Mira y Frontera                                      | En elaboración                                |
| 8  | Nariño          | Tumaco               | CC. Unión Río Caunapi   | En elaboración                                |
| 9  | Nariño          | Tumaco               | CC. Unión Río Rosario   | En elaboración                                |
| 10 | Valle del Cauca | Buenaventura         | C.C. Cajambre   | En elaboración                                |
| 11 | Valle del Cauca | Buenaventura         | C.C. Alto y Medio Dagua                                       | En elaboración                                |

Fuente: Información aportada por la URT a la CSMDL con corte a abril de 2018.

**5.1.2. Etapa judicial del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos**

Agotada la etapa administrativa, la URT procede a interponer la demanda de restitución de derechos territoriales, con lo cual se inicia la etapa judicial del proceso de restitución. Este proceso se enmarca en el ámbito de la justicia transicional, y por tanto tiene carácter constitucional y de naturaleza excepcional. Este procedimiento de carácter especial se rige exclusivamente por el Decreto-Ley 4635 de 2011 y solo en las remisiones taxativas por la Ley 1448 de 2011. En caso de vacíos normativos, el juez debe preferir la interpretación que resulte más favorable y garantista para las víctimas afrocolombianas y para la protección y restitución de sus derechos.

A lo largo del proceso de restitución, los jueces emiten diversos tipos de órdenes y requerimientos dirigidos a instituciones públicas, cuya participación se torna esencial para adelantar los trámites. Con frecuencia, los jueces deben solicitar documentos sobre la identificación predial, información censal o informes técnicos para profundizar sobre las afectaciones documentadas por la URT. No obstante, la respuesta institucional no siempre es completa o se dilata en el tiempo por limitaciones presupuestales o por insuficiencia de personal.

Así, luego del esfuerzo institucional que supone el proceso reconstitutivo, las entidades ordenadas en los fallos judiciales enfrentan una oferta institucional estandarizada que sigue sin atender al enfoque diferencial

étnico contemplado en el Decreto Ley 4635 de 2011. Con corte a 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 37 demandas de restitución de derechos territoriales étnicos, de las cuales 10 se interpusieron para proteger los derechos territoriales de comunidades negras.

**Tabla 14. Territorios de CNARP con Demandas de Restitución de Derechos Territoriales.**

| N° | Departamento | Municipio                           | Territorio  | Estado                     |
|----|--------------|-------------------------------------|---|----------------------------|
| 1  | Cauca        | Patía                               | CC. La Nueva Esperanza del Hoyo                                 | Admitida                   |
| 2  | Chocó        | Bagadó                              | CC. Organización Popular Campesina del Alto Atrato - COCOMOPOCA | Caracterización a Terceros |
| 3  | Chocó        | Juradó                              | CC. Mayor del Municipio de Juradó                               | Notificación y Traslado    |
| 4  | Putumayo     | Valle del Guamuez                   | CC. Villa Arboleda  | Controversias              |
| 5  | Bolívar      | Marialabaja                         | CC. Eladio Ariza  | Notificación y Traslado    |
| 6  | Antioquia    | Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó | Puerto Girón  | Notificación y Traslado    |
| 7  | Chocó        | Tadó                                | Mayor del Alto San Juan - ASOCASAN                              | Notificación y Traslado    |
| 8  | Chocó        | Riosucio                            | Los Ríos la Larga y Tumaradó                                    | Admitida                   |
| 9  | Chocó        | Riosucio                            | Pedeguita y Mancilla  | Radicada                   |
| 10 | Nariño       | Tumaco                              | Unión Río Caunapi   | Radicada                   |

Fuente: Información aportada por la URT a la CSMDL con corte a abril de 2018.

A más de siete años de implementación de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011<sup>70</sup>, los pueblos y comunidades étnicas han obtenido 13 sentencias de las cuales 2 corresponden a las comunidades negras: CC. Renacer Negro en Timbiquí – Cauca y CC. Río Yurumanguí en Buenaventura – Valle. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos ha sido de 22 meses.

**5.1.3. Etapa Posfallo del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos**

Esta etapa inicia con la emisión del fallo de restitución y concluye cuando los jueces y/o magistrados dan por cumplidas las órdenes proferidas en la sentencia. Las órdenes de restitución de derechos territoriales se dirigen a las distintas instituciones del Gobierno nacional, departamental y municipal, que deben ejecutarlas desde las respectivas misionalidades y competencias, garantizando que los planes y programas mediante los cuales se despliega la oferta institucional contengan un componente diferencial étnico.

A marzo de 2018, las autoridades judiciales han proferido dos (2) sentencias para favorecer a las comunidades negras y afrocolombianas. Sin embargo, las entidades del orden nacional y territorial vinculadas al cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de pueblos y comunidades étnicas, proferidas en el marco de justicia transicional otorgado por los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, no han contado con una adecuación institucional oportuna, con programas adecuados ni con un presupuesto suficiente para la satisfacción de las órdenes judiciales. Además de la exigencia de articulación institucional, la complejidad del proceso también implica altos costos económicos en cada una de sus fases, especialmente en la etapa posfallo.

<sup>70</sup> Con corte a 10 de agosto de 2018.



La CSMDL ha insistido en que las instituciones todavía no están capacitadas para atender los requerimientos desde un enfoque diferencial étnico y desde una perspectiva de justicia transicional étnica. La complejidad de los conflictos por la tenencia de la tierra obliga a los jueces a tomar decisiones e impartir órdenes igualmente complejas, que exigen para su cabal cumplimiento una preparación y un arreglo institucional internos, así como la responsabilidad de generar una intervención articulada entre las entidades del SNARIV y en particular, una interlocución permanente con las entidades territoriales y con las comunidades étnicas titulares del derecho a la reparación integral y en particular, del derecho fundamental a la restitución.

La falta de sincronía en la intervención institucional se ha traducido en un grave obstáculo para la materialización de los derechos territoriales. Uno de los factores que influye negativamente en el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución es la falta de continuidad de los funcionarios y contratistas dentro de las instituciones. Además, las entidades tienden a obviar las experiencias de intervención previa y las lecciones aprendidas en el pasado. Producto de esa desarticulación, la ejecución del gasto no es ni oportuna ni eficiente.

No obstante, estos no son los únicos costos que enfrenta el proceso, ya que los pueblos y comunidades étnicas afrontan el costo intangible de resistir los impactos, hostigamientos y represalias por parte diferentes actores durante el proceso de restitución, ya que permanecen en el territorio durante todo su curso.

El goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas se ve afectado por el retraso en el desarrollo y cumplimiento de las órdenes de restitución y se agrava por la demora y la falta de recursos de la autoridad agraria representada en el pasado a través del INCODER, y hoy por la ANT, responsable de adelantar los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y delimitación de los títulos de propiedad colectiva de las comunidades étnicas. Así mismo, durante el proceso de transición entre el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras se ha evidenciado una falta de claridad en la información de muchos de los procesos agrarios étnicos pendientes de trámite, lo que configura nuevas formas de vulneración de derechos territoriales y el origen o reactivación de otros conflictos.

Así mismo, la restitución se ha encontrado con el reto de articularse con otras políticas de desarrollo rural, que les otorguen sostenibilidad a los retornos de las comunidades étnicas y les permitan permanecer en los territorios con garantías plenas para el ejercicio de sus derechos territoriales. En ese sentido, otra de las dificultades que enfrentan los procesos de restitución, se presenta cuando se dan traslapes entre los territorios colectivos étnicos y las áreas sobre las cuales existe un interés económico estratégico. Ese es el caso de las áreas de la explotación minera, de hidrocarburos o del sector hidroeléctrico a través de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES) o de las áreas contempladas para implementar los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE). Este tipo de proyectos entrañan una serie de riesgos y retos para la adecuada restitución y la reparación integral de las comunidades étnicas.

**5.2. Nivel de avance y costos asociados al cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales.**

En este apartado se presenta un análisis de los factores de vulneración comunes que han sido identificados por los jueces y magistrados y el nivel de cumplimiento y los recursos ejecutados por las entidades

desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos se logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias.

3. Según lo informado por las entidades, en el marco de las órdenes dirigidas a la protección de los derechos territoriales de las comunidades negras o afrocolombianas se ha incurrido en costos aproximados de \$1.799 millones<sup>71</sup> del PGN, la mayoría de estos recursos (89%) a través del presupuesto de inversión.

4. Se destaca que \$676,4 millones (38%) se asignaron para el proceso y/o cumplimiento de órdenes dirigidas a la reparación integral de estas comunidades.

A continuación, se analiza el avance en cada uno de los tipos de medidas categorizadas y por las entidades concernidas en el cumplimiento de las mismas.

**5.2.1. Informalidad en la tenencia de la tierra y medidas de seguridad jurídica sobre el territorio.**

En el caso de las comunidades afrodescendientes, existe rezago en la formalización de la propiedad de los territorios colectivos. Frente a estos hechos, ha jugado un papel preponderante la debilidad institucional del Estado colombiano para corregir estas deficiencias; la Agencia Nacional de Tierras -ANT (antiguo Incoder), entidad responsable de realizar las actividades pertinentes para titular tierras a las comunidades negras, tiene aún sin resolver 240 solicitudes de legalización de titulación colectiva a comunidades negras<sup>72</sup>, limitando así, el goce efectivo de los derechos territoriales y en esa medida generando un escenario susceptible frente al conflicto armado.

Las órdenes de las (2) sentencias, se relacionan de manera estricta con la garantía de seguridad jurídica, alinderamiento y actualización catastral. En su mayoría, las órdenes son compartidas por varias entidades, lo cual exige un nivel importante de coordinación y articulación en la gestión y en los tiempos de intervención. En concreto, estas órdenes se han impartido a la Agencia Nacional de Tierras- ANT (2 órdenes), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC (2 órdenes) y Superintendencia de Notariado y Registro -SNR (2 órdenes).

Al realizar un balance general sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas para las entidades mencionadas, se evidenció que solo (2) de ellas se encuentran cumplidas, (3) se encuentran en proceso y una de ellas no fue notificada.

**Gráfica 6. Cumplimiento de órdenes seguridad jurídica de los territorios restituidos.**

<sup>71</sup> Estos costos fueron reportados por las entidades por solicitud de la CGR.  
<sup>72</sup> Agencia Nacional de Tierras -ANT, Oficio 2018ER0043508 del 30 de abril de 2018. Respuesta a Solicitud de información elevada por la CGR mediante comunicación 2018EE044096

compelidas en los fallos de restitución de derechos territoriales afrocolombianos. A diciembre de 2017, se habían emitido 2 sentencias para las siguientes comunidades:

1. Consejo Comunitario de la Cuenca del Rio Yurumanguí (2017)
2. Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí-Cauca (2015)

A pesar de las limitaciones que conlleva la identificación de patrones comunes en las sentencias emitidas, dado su reducido número, se determinaron algunos elementos comunes en las órdenes proferidas, que se dirigen a superar las amenazas que pesan sobre los territorios colectivos y las comunidades. Las sentencias reconocen los impactos negativos que ha tenido el conflicto armado y las limitaciones que ha generado respecto del goce efectivo de los derechos territoriales. Algunas de las principales afectaciones reconocidas por los jueces resultan de la vulneración de los derechos a la vida, la salud, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, la garantía del derecho a la consulta previa, entre otros. Los principales factores asociados al conflicto armado que han concurrido en la generación de afectaciones territoriales se relacionan con el desarrollo de la actividad minera de forma lícita o ilícita cuando se traslapa con los territorios de las comunidades negras. Por su parte, la ausencia de consulta previa en el otorgamiento de títulos mineros y las aspersiones aéreas con glifosato para la erradicación de cultivos de uso ilícitos son factores también señalados en los fallos, en la medida en que dichas acciones son susceptibles de afectar los territorios.

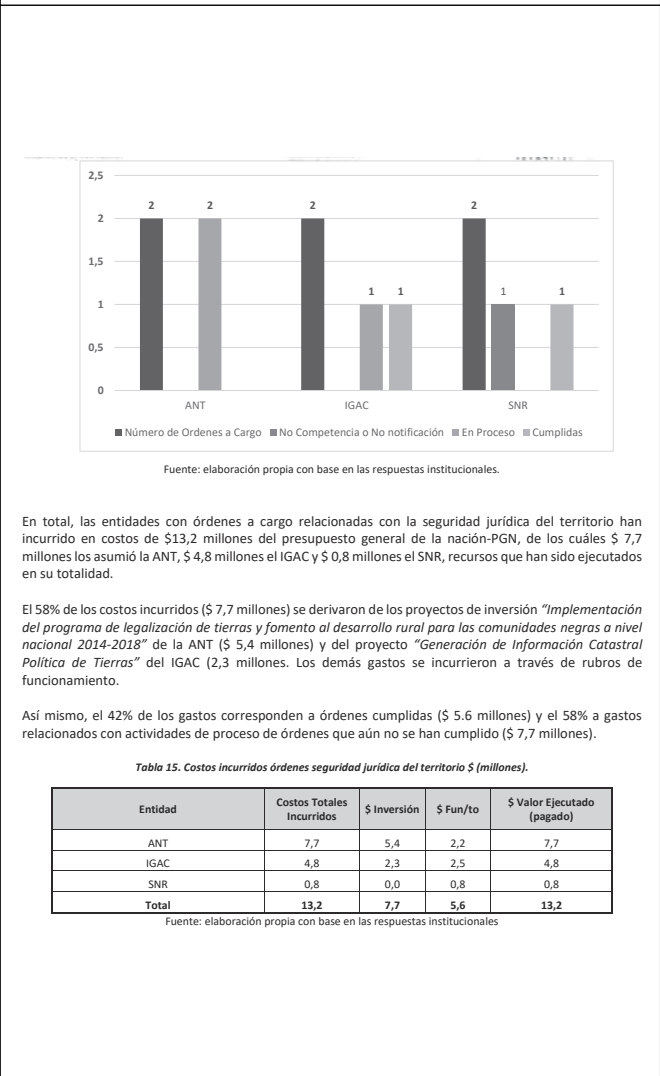
Así mismo, se identificaron varios tipos de daños comunitarios con ocasión del conflicto, tales como: daños al territorio, daños a la integridad cultural, daños desde la perspectiva de género y grupo etario, daños socio-económicos y daños ambientales; en total en los fallos se expidieron 51 órdenes emitidas por los jueces relativas a advertencias y acciones que deben ser implementadas por entidades de orden nacional y territorial según su competencia. En general las órdenes pueden clasificarse en las siguientes categorías:

Clasificación de órdenes de las sentencias de acuerdo a los tipos de medidas.

1. Medidas de seguridad jurídica del territorio.
2. Medidas enmarcadas en la ruta de asistencia y atención de la política de víctimas y medidas de protección, seguridad y garantías de no repetición.
3. Medidas para el fortalecimiento organizativo.
4. Medidas de protección ambiental.
5. Medidas dirigidas a infra-estructura y dotación de salud y educación.

Como balance general del cumplimiento de las sentencias, se observa:

1. Un bajo nivel de cumplimiento de las sentencias emitidas, como producto de obstáculos como: escasos recursos financieros para llevar a cabo las acciones requeridas, falta de coordinación interinstitucional, ausencia de concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, persistencia de situaciones de riesgo en los territorios. A la fecha, ninguna de las sentencias ha sido completamente cumplida.
2. La mayor parte de los recursos reportados por las entidades están asociados a actividades de gestión como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades,



En particular, se observó que la ANT quien tiene la responsabilidad de realizar una corrección en la resolución del título del CC Yurumanguí y suspender la adjudicación de predios del CC Renacer Negro, informó que, en el primer caso se encontraba en proceso de revisión técnica y topográfica y en el segundo se realizaba seguimiento a la advertencia del juez, mencionando además como un obstáculo la presencia de actores armado en el territorio. Respecto de las órdenes del IGAC, las cuales se dirigen a la actualización de la información catastral del CC Yurumanguí, el instituto dio por cumplida la orden al realizar la actualización de la información cartográfica del proceso de individualización del territorio colectivo restituído, en tanto, no se requiere lo solicitado. Esta decisión se soporta en un concepto técnico respecto de la ubicación, extensión y linderos del territorio colectivo del CC.

Por otra parte, según lo informado por la Superintendencia de Notariado y Registro, la orden sobre la actualización registral del CC Yurumanguí no fue notificada y la orden sobre la actualización del registro del CC Renacer Negro ya tuvo cumplimiento.

**5.2.2. Presencia de dinámicas de minería legal e ilegal, cultivos ilícitos y medidas de protección ambiental del territorio**

Los hechos que generaron menoscabo a los derechos de las comunidades negras como fenómenos subyacentes al conflicto armado evidenciados por los jueces, se centran en 3 aspectos fundamentales: la minería (legal e ilegal); la concesión de títulos mineros sin la consulta previa; la presencia de cultivos de uso ilícito junto con la respuesta estatal a través de la fumigación con glifosato. En esta vía, se ha reconocido que la actividad minera afecta los territorios de comunidades negras en dos aspectos: 1. Por las considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico que tiene la minería y que inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad (Sentencia C -035 de 2016) y, 2. Por el impacto que su ejecución inconsulta genera sobre los derechos fundamentales de las comunidades étnicamente diversas.

En Colombia, “de acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al 17 de febrero de 2017 existían 24 millones de hectáreas de tierras dispuestas para esta actividad: (...) en relación con la actividad minera, al 16 de diciembre de 2016, de acuerdo con los datos de la Agencia Nacional de Minería, existían 4.541.857 de hectáreas concesionadas correspondientes a 9017 títulos entre contratos de concesión y autorización temporal, y 13.199 solicitudes que corresponden a más de 11 millones de hectáreas<sup>73</sup>; así pues, Colombia en la actualidad tiene cerca del 4% de su territorio titulado por la minería; y muchas de éstas áreas se traslapan con los territorios pertenecientes a comunidades negras, ello, sin contar con las hectáreas donde se desarrolla esta actividad de manera ilegal.

Teniendo en cuenta la situación evidenciada frente a las múltiples afectaciones como daños al suelo, contaminación de las cuencas hidrográficas, depósitos de agua, transformaciones en el paisaje natural, desaparición de flora y fauna nativas que la minería con retroexcavadora causa<sup>74</sup>, se dictaron órdenes dirigidas a la suspensión de los títulos y/o concesiones mineras, del trámite de las solicitudes de títulos y/o

<sup>73</sup> Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado –MOVICE. Tensiones entre la política Extractivista y la Restitución de tierras y los derechos territoriales.

<sup>74</sup> Ver caso del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí- Cauca, Sentencia del 01 de julio de 2015.

concesiones mineras en curso superpuestas o traslapadas con el territorio colectivo, hasta tanto se garantizara el derecho a la consulta previa.

Cabe resaltar el nivel de dependencia económica que muchos de los Consejos Comunitarios tienen sobre la actividad minera tradicional, por lo que en los casos fallados, al observar esta situación, se ordenan medidas en este aspecto; en un caso, y después de realizar una evaluación sobre su conveniencia, se ordena a la Agencia Nacional Minera que se otorgue la concesión de zona especial minera afrodescendiente<sup>75</sup> y en el otro caso<sup>76</sup>, se ordena que se proceda a formalizar la práctica de minería tradicional, sin dejar claro a quien se dirige la orden.

La CSMDL considera que, cuando el derecho fundamental a la restitución de territorios como medida preferente de reparación pueda verse afectado por la actividad minera, los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras deben entrar a valorar y tomar las medidas adecuadas en donde prime la garantía del derecho fundamental sobre la actividad económica, con el fin de que la restitución no se afecte y se garantice la sostenibilidad de la misma. Se trae a colación lo señalado por Corte Constitucional en su sentencia C -035 de 2016, en donde sostuvo que los Proyectos de Interés Nacional Estratégico –PINES- tienen una naturaleza puramente económica, y no pueden sobreponerse a la protección de los derechos fundamentales consagrados a favor de sujetos de especial protección, como es el caso de las víctimas del conflicto armado.

Otro de los factores encontrados en los fallos de restitución de derechos territoriales a comunidades negras, es el relacionado con la intervención del Estado a través de la erradicación de cultivos ilícitos mediante la práctica de aspersión con glifosato; ello ha generado una serie de afectaciones sobre las comunidades negras en razón a los impactos negativos sobre los cultivos de pan coger, la salud de sus habitantes, su seguridad alimentaria en la medida en que los suelos no presentan las mismas condiciones de fertilidad, medio ambiente, efectos contra fauna y flora de la selva, entre otros. Esta situación se agudiza en aquellos casos en los cuales dicha práctica se realiza sin la garantía del derecho a la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado.

Los territorios de las comunidades negras, son zonas predispuestas a la ocupación forzada de la tierra y al desplazamiento forzado dado su riqueza en recursos naturales, su ubicación estratégica y a que son propicios para el cultivo de la coca. De acuerdo con las cifras del Observatorio de Drogas de Colombia<sup>77</sup>, el país cuenta con cerca 146.140,13 hectáreas de coca, situación que se agudiza en territorios de las Comunidades Negras en donde se reportaron 23.164 ha de coca en 2016, un 45% más respecto a 2015 con 16.030 ha, es decir, que el 15% de la coca de todo el país se concentra en estos territorios.

Frente a las afectaciones generadas a causa de la erradicación por aspersión con glifosato de los cultivos de uso ilícito, se han ordenado a las autoridades (en este caso al Ministerio de Defensa, Dirección de Antinarcóticos) la prohibición de fumigaciones áreas con glifosato en predios del territorio colectivo y, al Ministerio de medio ambiente, la elaboración de planes de conservación, restauración y manejo sostenible del ecosistema forestal con el fin de mitigar las afectaciones ambientales generadas por la explotación minera y la fumigación.

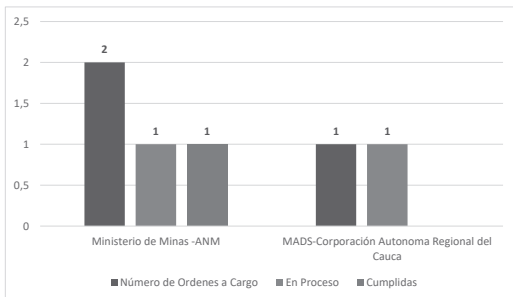
<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Sentencia del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumanguí.

<sup>77</sup> Tomado de: [www.odc.gov.co](http://www.odc.gov.co), consultada el 23 de julio de 2018.

Dado que en los informes presentados por los diferentes organismos, se da cuenta de cómo el problema de los cultivos ilícitos en Colombia continua siendo un desafío para las autoridades y del compromiso asumido en el punto 4 del Acuerdo de Paz, de encontrar una solución definitiva al problema de las drogas, se requiere especial atención a la generación de espacios de diálogo para tomar decisiones que afecten a las comunidades negras y afrocolombianas y sobre todo, el establecimiento de estrictos controles que permitan minimizar sino anular, los potenciales efectos negativos que la práctica de aspersión con glifosato pueda llegar a tener sobre los territorios colectivos a fin de garantizar los derechos de las comunidades. En este sentido se identifican (3) órdenes, (1) dirigidas al Ministerio de Ambiente y Corporación Autónoma Regional del Cauca, (1) al Ministerio de Minas y ANM, y (1) a la ANM.

Gráfica 7. Cumplimiento de órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituídos.



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

En el marco de estas órdenes, se han incurrido gastos de inversión del presupuesto general de la Nación por valor de \$ 591,1 millones la mayoría asumidos por el Ministerio de Minas, entidad que invirtió \$ 408,7 millones<sup>78</sup> a través del proyecto de inversión “Control a la explotación ilícita de minerales Colombia”. Al Ministerio de Minas y ANM se les solicitó en particular llevar a cabo el proceso de delimitación y declaración de un área de reserva especial para mineros tradicionales para el CC Renacer Negro, la cual fue cumplida con la expedición de la Resolución No.285 de 2017. El Ministerio de Minas incurrió gastos para operativos contra la minería ilícita ubicada en esta región, identificación y georreferenciación de áreas y en capacitaciones y mesas de trabajo con autoridades competentes. Adicionalmente, se realizó una capacitación al CC para la radicación de propuestas de contrato de concesión junto con el acompañamiento de la URT, CRC y MADCS, esta última por valor de \$13 millones de pesos, costos asumidos por la ANM.

De otra parte, al Ministerio de Ambiente y Corporación Autónoma Regional del Cauca se les solicitó la elaboración, financiación y acompañamiento de un plan de conservación, restauración y manejo sostenible del ecosistema forestal de la cuenca hidrográfica de los Ríos Sese, Coteje y Timbiquí, a favor de la CC Renacer Negro, para lo cual, la entidad relacionó avances como, la formulación del Plan de Conservación<sup>79</sup>, informando adelantos como el establecimiento de 5 sistemas agroforestales como estrategia de reducción las presiones sobre los recursos forestales; rehabilitación de 10 ha degradadas por la actividad minera con especies forestales multipropósito; 4 Talleres de capacitación en asociatividad, normatividad étnica, medio ambiente y planificación territorial y tres bancos de germoplasma implementados. En este sentido la Corporación Autónoma Regional del Cauca incurrió costos por valor de \$168,5 millones de pesos.

Tabla 16. Costos incurridos órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituídos (millones)

| Entidad                                       | \$ Inversión | \$ Valor Ejecutado (pagado) |
|---|--------------|-----------------------------|
| Ministerio de Minas -ANM                      | 422,6        | 422,6                       |
| MADCS-Corporación Autónoma Regional del Cauca | 168,5        | 168,5                       |
| <b>Total</b>                                  | <b>591,1</b> | <b>591,1</b>                |

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

Además de la orden dirigida a formalizar las prácticas de minería de la comunidad yurumanguireña, la cual no tiene entidad relacionada, se encuentra una dirigida a las autoridades de la misma comunidad para tener mayor observancia sobre las medidas de protección sobre los recursos naturales renovables.

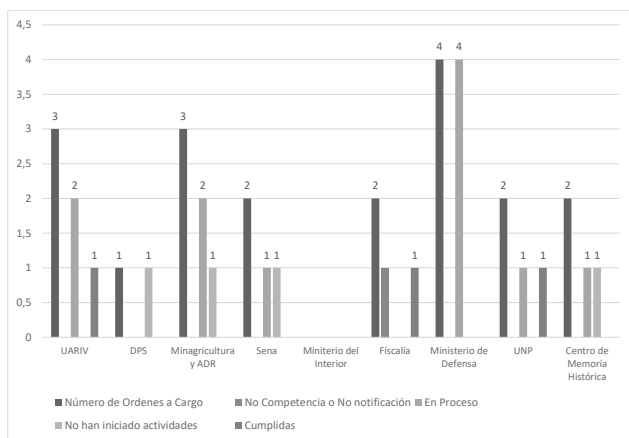
**5.2.3. Medidas en el marco de la ruta de asistencia, reparación integral y garantías de no repetición**

Las dos (2) sentencias analizadas coinciden en la emisión de órdenes dirigidas a la implementación de acciones enmarcadas en la ruta de asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado; de manera específica se ha ordenado la implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), planes de retorno, acompañamiento para la implementación de proyectos productivos, proyectos de vivienda rural y medidas de protección y seguridad del territorio y las comunidades y acciones orientadas a ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, como un tipo de medida simbólica de reparación.

Cada una de las medidas mencionadas implican condiciones institucionales, que según lo analizado en las respuestas institucionales son precisamente, los principales puntos débiles en la efectividad de las acciones: coordinación institucional, coordinación de la nación y el territorio, concurrencia en el tiempo de implementación y celeridad en las rutas de atención-Gráfica.

<sup>78</sup> Mediante convenio 175 de 2.015, suscrito entre la CRC y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP.

Gráfico 8. Cumplimiento de asistencia reparación integral y garantías de no repetición.



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales

En total las entidades con órdenes a cargo relacionadas de asistencia de reparación integral y garantías de no repetición han incurrido costos de \$676 millones del presupuesto general de la nación-PGN, de los cuales \$ 307 millones los asumió la UARIV, \$ 140 millones el MADR, \$ 155 millones el SENA, \$ 29 el Centro de Memoria Histórica, \$ 45 de la UNP. Estos recursos han sido ejecutados en un 72%.

Tabla 17. Costos incurridos órdenes asistencia reparación integral y garantías de no repetición.

| Entidad                 | Costos Totales Incurridos | \$ Inversión | \$ Funcionamiento | \$ Valor Ejecutado (pagado) |
|-------------------------|---------------------------|--------------|-------------------|-----------------------------|
| UARIV                   | 307                       | 307          | 0                 | 120                         |
| DPS                     | 0                         | 0            | 0                 | 0                           |
| Minagricultura y ADR    | 140                       | 0            | 139,9             | 140                         |
| Sena                    | 155                       | 155          | 0,0               | 155                         |
| Ministerio del Interior | 0                         | 0            | 0                 | 0                           |
| Fiscalía                | 0                         | 0            | 0                 | 0                           |
| Ministerio de Defensa   | 0                         | 0            | 0                 | 0                           |
| UNP                     | 45                        | 0            | 45                | 45                          |

| Entidad                     | Costos Totales Incurridos | \$ Inversión | \$ Funcionamiento | \$ Valor Ejecutado (pagado) |
|-----------------------------|---------------------------|--------------|-------------------|-----------------------------|
| Centro de Memoria Histórica | 29                        | 26           | 3,1               | 29                          |
| <b>Total</b>                | <b>676</b>                | <b>488</b>   | <b>188</b>        | <b>489</b>                  |

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales

**Planes de Reparación Colectiva**

La Unidad para las Víctimas ha sido vinculada en las sentencias para garantizar la elaboración de caracterizaciones del daño, diseño de los PIRC, aprobación y coordinación en la implementación y la elaboración e implementación de los planes de retorno de las comunidades restituidas.

La UARIV reportó que, a la fecha solo se encuentra protocolizado el PIRC del CC Renacer Negro, para lo cual se incurrió en gastos por \$196 millones, por concepto de contratación de profesionales; gastos de desplazamiento y logística. En el caso del CC Yurumangui no se reportaron avances, dado que durante 2017 no se realizó la contratación del equipo técnico de apoyo definido en los acuerdos establecidos en la pre-consulta.

**Planes de Retorno y Reubicación.**

En la misma vía, las sentencias han ordenado la elaboración y puesta en marcha de Planes de Retorno para las comunidades restituidas en seis comunidades. Es importante señalar que, para la elaboración, diseño, implementación y seguimiento de los planes, se requiere, por una parte, garantizar los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.

Sobre el Plan de Retorno del CC Renacer Negro de Timbiquí Cauca, aunque fue aprobado el 6 de noviembre de 2015, a la fecha la nueva Junta del CC manifestó que no se veían representados en dicho plan, por ello, solicitó tanto al Juez como a la UARIV, llevar a cabo el ajuste del mismo. UARIV ha incurrido costos por valor de \$ 96,4 millones en acciones relacionadas con reuniones en territorio con el CC así como los costos por dedicación de los profesionales encargados de acompañar la implementación de la ruta de reparación colectiva.

Finalmente, el Plan de Retorno del CC Cuenda del Río Yurumangui, aún no se registra cumplimiento, éste se encuentra en proceso. UARIV reporta gastos de \$ 182 millones en desplazamientos en el marco de labores de acercamiento con líderes de la Junta del Consejo Comunitario con el objetivo de establecer acuerdos para atender y acompañar dicho proceso.

**Acompañamiento e implementación de proyectos productivos y generación de ingresos**

Debido a las vulnerabilidades comunitarias identificadas por los jueces, se dictaron medidas tendientes al fortalecimiento de las capacidades productivas de los miembros de los CC. En esta vía el SENA recibió una orden en cada sentencia dirigida a la capacitación en producción agropecuaria o las que fueran concertadas con la comunidad. Al respecto, dicha entidad reportó para el CC Renacer Negro una inversión de \$155,4 millones en formación titulada complementaria, observando como dificultad el difícil acceso al

territorio y la falta de conectividad. Sobre el CC Yurumangui, se reportó que la orden no había sido notificada, por lo cual no se han realizado acciones.

El Ministerio de Agricultura recibió órdenes en los dos casos dirigidas a la implementación de proyectos productivos, al respecto la entidad refiere que la ADR ha sido vinculada como competente para el cumplimiento de las órdenes; sin embargo, dicha Agencia no reporta acciones específicas para el cumplimiento, más allá de una visita al territorio realizada el 22 de mayo de 2018. Por otra parte, el DPS fue vinculado en la sentencia del CC Yurumangui; sin embargo, a la fecha no se reportan avances en la implementación de proyectos productivos para esta comunidad.

Por otra parte, a los entes territoriales se les solicitó, previo Censo, ingresar a los miembros de la comunidad del CC Renacer Negro al programa Familias en Acción y programas de Adulto Mayor. En este sentido, la Gobernación del Cauca, no reportó inversiones realizadas.

**Proyectos de vivienda rural**

La sentencia del CC Renacer Negro ordenó al Ministerio de Agricultura el análisis de las condiciones de vivienda de la comunidad y la implementación de subsidios para construcción y adecuación de vivienda. Al respecto el Ministerio manifestó las dificultades financieras para implementación, teniendo en cuenta que, según lo proyectado por la entidad, la atención en vivienda para esta comunidad equivaldría a \$113.349 millones para 2.422 familias, mientras que el programa a través del cual se atienden las sentencias de restitución tiene una asignación anual de \$31.659 millones para 675 familias. En este sentido, el MADR los costos que ha incurrido se derivan reuniones de articulación y dedicación de los profesionales encargados al respecto.

**Protección y seguridad territorial**

En este componente se destacan las órdenes emitidas para el Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública y la Unidad Nacional de Protección, las cuales se orientan a brindar garantías no repetición de los hechos de violencia en los territorios. En el caso del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, las órdenes no fueron costeadas, dado que según afirmaron estas entidades, las acciones en el marco de la seguridad territorial se realizan indistintamente de las órdenes y hacen parte de su quehacer misional.

Las acciones requeridas en las sentencias son de tres tipos. El primero, referido a garantizar el no ingreso de maquinaria como retroexcavadoras, dragas y planchones a los territorios colectivos. En el caso del CC Renacer Negro, se informó por parte de la Tercera División del Ejército Nacional de la implementación de la operación "GEMA", contra la minería ilegal en cumplimiento de la sentencia, con los siguientes resultados: a. destrucción de 26 retroexcavadoras y b. destrucción de 10 dragas. En el caso del CC Yurumangui, no se reportaron acciones realizadas.

El segundo tipo de medidas se relacionan con garantizar la protección al territorio colectivo perteneciente al CC Renacer Negro, y a sus integrantes individual y colectivamente considerados; al respecto se informó que dichas acciones no eran competencia del Ejército Nacional, para quienes en particular se dirige la orden, sin embargo, el Ministerio aclaró que en el área se llevaban a cabo operaciones ofensivas y de

control militar con el fin de mejorar las condiciones de seguridad en la zona, sin que se evidencie en lo descrito la forma en como estas acciones tienden al cumplimiento de la orden.

Finalmente, el tercer tipo de orden, tiene que ver con la prohibición de fumigaciones aéreas con glifosato en predios del territorio colectivo del CC Renacer Negro; dicha orden tuvo cumplimiento en virtud de la Resolución No. 0006 del 29 de mayo de 2015.

Por otra parte, la UNP fue requerida para llevar a cabo los trámites de estudio de riesgo de los representantes y autoridades propias de las comunidades de los dos CC y adicionalmente a la Asociación de Pueblos Unidos por el Río Yurumangui (APONURY) y brindar las medidas de seguridad que sean necesarias. Sobre lo ordenado, la entidad manifestó que, en el caso del CC Yurumangui, para la implementación de medidas de protección se invirtió un valor de \$27,3 millones de pesos. En el caso del CC Renacer Negro se reportaron para la implementación de las medidas de protección en 2016 un total de \$17 millones.

Finalmente, para el CC Yurumangui se dictó una orden relacionada con el desminado del territorio, frente a lo cual el DAICMA, entidad encargada del cumplimiento informó no tener información sobre la identificación de minas en la zona, adicional a que el municipio de Buenaventura no ha sido priorizado para acciones de desminado debido a las condiciones de seguridad del territorio.

**Memoria Histórica**

Los fallos de restitución han incluido dentro de sus órdenes, acciones orientadas a ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, como un tipo de medida simbólica de reparación. El Centro de Memoria informó avance en el caso del CC Renacer Negro, para el cual el informe de memoria se encuentra en la última fase, que consiste en la realización de una documentación ampliada fundamentada en el expediente copiado por la Dirección de Archivos de los Derechos Humanos. En este proceso la entidad reporta costos por valor de \$ 28,9 millones por concepto de la dedicación del contratista a cargo del cumplimiento de la sentencia, desarrollo de las acciones, traslados a territorio y los costos de talleres o reuniones con los sujetos colectivos beneficiarios de la sentencia.

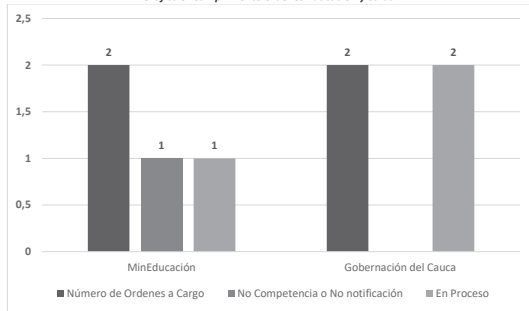
En el caso del CC Yurumangui, se anotó por parte de la entidad, que dicha sentencia solo fue notificada hasta el día 25 de junio de 2018.

**5.2.4. Medidas de infraestructura, dotación y acceso a los derechos de educación y salud**

Según lo narrado en las diferentes sentencias, uno de los problemas que enfrentan las comunidades afrocolombianas es la falta de acceso a la educación en sus territorios. En razón a ello, se han expedido órdenes por los jueces y magistrados en las cuales se ha solicitado realizar acciones que garanticen la atención, infraestructura, acceso y dotación en educación, en el caso del CC Renacer Negro, frente a la cual, el avance del Ministerio se centra en la construcción del documento final del proyecto etno-educativo, comunitario, propio e intercultural, con una inversión de \$100 millones de pesos, a través del Convenio No. 1146 de 2015, cuyo objeto fue el de "Aunar esfuerzos para formular el proyecto educativo intercultural en las comunidades afrocolombianas de Timbiquí, Cauca".

Por otra parte, respecto al CC Yurumanguí, se solicitaron capacitaciones en derechos humanos para dicha comunidad; sin embargo, el Ministerio aclaró que esta orden no era de su competencia, en el entendido de que dichas capacitaciones eran dirigidas a los equipos de las secretarías de educación certificadas, e integrantes de la comunidad educativa, en particular directivos docentes, docentes y estudiantes.

Gráfica 9. Cumplimiento órdenes Educación y Salud.



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales

La gobernación del Cauca, informó sobre la construcción, adecuación física, dotación y conformación de personal para las escuelas y colegios del CC Renacer Negro, inversiones por \$203 millones, reflejados en la contratación de estudios de diseños de las instituciones educativas, sin embargo, el contrato a través del cual se da cumplimiento a la orden, se encuentra suspendido debido a la situación de inundación de la zona intervenida.

En materia de salud, se ordenó a la Gobernación del Cauca la construcción y adecuación de puestos de salud para las zonas que conforman el CC Renacer Negro, para lo cual se reportó una inversión de \$193 millones correspondientes a la ejecución del contrato de obra el cual tiene un valor total de \$276 millones. Adicionalmente se avanzó en el proyecto para construcción de puesto de salud en el corregimiento de Cheté en el municipio de Timbiquí el cual tendrá un costo de \$405 millones.

**5.2.5. Medidas para el fortalecimiento organizativo de las comunidades restituidas**

Las afectaciones de los territorios y de las comunidades afrocolombianas en razón del conflicto armado, limitaron la capacidad organizativa, la autonomía y el gobierno propio de las mismas, en detrimento de su preservación cultural como pueblos étnicos. En esta vía, las sentencias ordenaron capacitaciones y acompañamiento técnico en temas como SGP y SGR al Ministerio del Interior, con el fin de brindar herramientas para el empoderamiento de los líderes.

Al respecto, la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, informó haber capacitado a los líderes del CC Yurumanguí en la formulación de proyectos con Enfoque Diferencial y haber acompañado la articulación transectorial con los Ministerios y entidades adscritas para acceder a los recursos SGR. Dicha capacitación relaciona un valor pagado de \$23 millones de pesos. En el caso del CC Renacer Negro no se reportaron acciones para el cumplimiento de la orden.

**5.3. Análisis de Caso: Medida Cautelar Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera**

Su ubicación en una zona considerada por diversos actores armados como estratégica para mantener la dinámica del conflicto armado interno a través del narcotráfico y el tráfico de armas, ha significado para la comunidad de Alto Mira y Frontera, un sinnúmero de violaciones de Derechos Humanos. La población ha sufrido homicidios, masacres, desapariciones forzadas, desplazamiento y usurpación de su territorio; el impacto del conflicto para este pueblo ha sido tan grave que su reparación fue concebida como prioritaria en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Además, en marzo de 2018 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le otorgó a la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Alto Mira, medidas cautelares de protección, al reconocer el riesgo permanente en el que se encuentran por su defensa del territorio y apoyo a la política de sustitución de cultivos de uso ilícito.

El Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera obtuvo la titulación colectiva de su territorio, a través de la Resolución 0397 del 8 de marzo del 2005 del INCODER. No obstante, la titulación colectiva excluyó 800 hectáreas ocupadas por terceros, algunas de las cuales estaban siendo utilizadas para el cultivo de palma aceitera y otras para el cultivo de coca. Debido a esta situación, la Procuraduría interpuso un recurso de reposición que se resolvió a favor de la modificación de la titulación mediante la Resolución No. 0525 de 2006, a través de la cual se resolvió incluir las 800 hectáreas dentro del título colectivo, al reconocer que efectivamente pertenecía al Consejo y que la ocupación de los terceros era de mala fe.

La implementación de las leyes de víctimas y restitución de tierras y derechos territoriales abrieron un espacio para la reparación integral, dotando a las comunidades de la posibilidad de iniciar procesos de restitución, así como de acudir a las medidas cautelares para evitar daños inminentes o cesar los que se estuvieren causando. Estas medidas tienen como finalidad garantizar la protección del territorio y evitar que el derecho a la restitución se haga nugatorio.

Pese a que las medidas cautelares contemplan un panorama de transitoriedad, y que sus órdenes deben ejecutarse de manera celer, para el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera el estado de excepcionalidad se ha convertido en la condición permanente. A pesar de que las órdenes cautelares fueron inicialmente impartidas el 20 de febrero de 2013, estas aún no se han cumplido a cabalidad. La situación de desprotección y el riesgo para el territorio, la comunidad y sus líderes no solo no ha mermado, sino que se ha agravado debido a la reconfiguración territorial que ha tenido lugar tras la firma del Acuerdo Final. Además de la persistencia de actores armados y de las dinámicas del narcotráfico que se aprovechan del territorio, la intervención institucional no ha sido articulada ni sincrónica. Por el contrario, la actuación de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad Nacional de Protección y la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha sido intermitente y descoordinada. Esto ha supuesto un preocupante aumento del riesgo para las comunidades y sus líderes, que son quienes

terminan siendo la cara visible de los procesos, cuando la institucionalidad suspende sus actividades o dilata sus cronogramas de actuación.

A todos estos factores, se suma la tensión territorial proveniente de la presencia de familias campesinas en el territorio colectivo, la mayoría de las cuales se encuentran vinculadas en la Asociación de Juntas de Acción comunal de los ríos Nulpe y Mataje, ASOMINUMA. Pese a que el proceso de caracterización de afectaciones territoriales a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras inició en septiembre de 2013, esa entidad se vio en la necesidad de complementar la caracterización de afectaciones territoriales, profundizando la información relativa a la identificación de la población campesina presente en el territorio colectivo de las comunidades negras.

Mediante Auto de 30 de octubre de 2017, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco decidió ampliar las medidas cautelares a favor de este Consejo Comunitario, y ordenó a la ANT realizar la identificación de 140 predios privados que fueron excluidos del título colectivo de acuerdo con la resolución de titulación, en un plazo de seis meses. Este plazo fue extendido debido a las dificultades encontradas por la Agencia para recuperar y analizar un expediente de más de 1000 folios, adelantar el estudio de títulos y culminar la clarificación predial en medio de difíciles condiciones de seguridad.

A la fecha, la URT ha informado que ha reanudado la fase de caracterización, que se inició desde hace más de 4 años, en medio de diversos problemas de orden público que azotan la zona. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras ha avanzado en la revisión y especialización de los títulos individuales excluidos de la titulación colectiva. Sin embargo, la conclusión del proceso de clarificación no tiene todavía una fecha cierta, y el proceso de caracterización de la comunidad campesina apenas se encuentra ad portas de iniciar un pilotaje que permitiría la identificación parcial de estas familias.

La posición de la comunidad en defensa de su territorio y a favor de la sustitución de cultivos de uso ilícito les ha costado la vida a varios líderes del Consejo Comunitario. Atendiendo a esta situación de violencia la Defensoría del Pueblo presentó ante la CIDH la solicitud de medidas cautelares, que fueron decretadas el pasado 13 de Marzo de 2018, y en las que se reclama al Estado colombiano que implemente actuaciones para salvaguardar la vida y la integridad personal de los miembros de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, en busca de prevenir hechos como el lamentable asesinato del líder Jair Cortés sucedido el 17 de octubre del año 2017.

La suspensión de las actividades de explotación de palma de aceite, así como la suspensión de las licencias ambientales y mineras con la potencialidad de generar nuevas afectaciones territoriales también fueron contempladas en este auto, en el que el juez determinó que su cumplimiento se ha llevado a cabo solo formalmente, pues en la zona 1 y 2, donde aún hay presencia de colonos ocupantes de mala fe, subsiste el cultivo de palma.

Así mismo, las plantaciones de coca para uso ilícito persisten dentro y fuera del territorio y han propiciado un escenario de confrontaciones entre diversos actores que pretenden a llenar los vacíos de poder en la zona luego del desarme de las FARC. El último informe publicado por UNDOC clasifica este Consejo Comunitario como uno de los territorios de comunidades negras que más concentra cultivos de coca. Sin embargo, durante la Audiencia convocada por la Procuraduría General de la Nación del 3 de mayo del 2018 en Tumaco, el Director de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Eduardo Díaz, señaló que se han

dado avances importantes en la eliminación de la plantación cocalera en territorio del Consejo. No obstante, en la zona continúa la inconformidad por la falta de planeación en estos procesos, y las comunidades demandan de parte de la institucionalidad, mayor presencia, continuidad y celeridad en el trabajo que se hace en el territorio.

**5.4. Ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales**

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 685 del Código Civil Colombiano, la ocupación es un modo de adquirir la propiedad de las cosas que carecen de dueño, para lo cual no sólo se requiere la aprehensión material y el ánimo de adquirir su dominio, sino que la adquisición no esté prohibida por la ley.

Sin embargo, el término “segundos ocupantes” aplicado en el campo de restitución de tierras dista de la figura para adquirir el dominio. La expresión fue acuñada en Colombia en virtud de los Principios de Pinheiro, que contemplan el derecho a la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Tales principios fueron aprobados por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005, y reconocidos dentro del bloque de constitucionalidad en la Sentencia T-821/07.

Los Principios Pinheiro son un instrumento que brinda mecanismos jurídicos, políticos, procesales, institucionales y técnicos para atender ocupantes secundarios, quienes son entendidos como aquellos refugiados y desplazados que se enfrentan a la necesidad de encontrar alojamiento alternativo, para lo cual se asientan sin autorización en territorios ajenos, abandonados por sus propietarios legítimos a causa del conflicto armado.

En Colombia, los segundos ocupantes pueden tener connotaciones diversas: pueden ser víctimas del despojo de otros predios, personas en condición de alta vulnerabilidad que llegan por un estado de urgencia o necesidad, personas sin relación directa o indirecta con el despojo del bien reclamado por el grupo étnico, personas que derivan del predio sus medios de subsistencia (Sentencia T-315 de 2016), caso en el cual, corresponde al Estado velar por otorgar garantías procesales que no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, y que le den acceso a vivienda adecuada y mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados.

La ocupación ha sido además utilizada en ocasiones como estrategia de “limpieza” en el marco de un conflicto, en el que se evidencia oportunismo, fraude, corrupción e incluso discriminación. Por lo tanto, en los procesos restitutivos es necesario acreditar que en la ocupación alegada se presenta “buena fe exenta de culpa”<sup>80</sup>. Esta ruta, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 del 2011, posibilita a los segundos ocupantes acceder a compensación por parte del Estado dentro de procesos de restitución individual, para lo cual los Jueces y Magistrados deben definir dentro del proceso las medidas de atención para la población vulnerable, con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Se prueba demostrando que al momento de la celebración de un negocio jurídico se obró de acuerdo a la ley; con honestidad, lealtad y rectitud; sin intención de vulnerar los derechos de otros. Sin embargo, el Decreto 440 de 2016, emplea el término buena fe, por lo cual simplifica la prueba del segundo ocupante para acceder a las compensaciones.  
<sup>81</sup> Tribunal de Cartagena, Sala de Restitución de Tierras, radicado terminado en 2200, sentencia de dic. 16 de 2014

**5.4.1. Ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales**

Una de las problemáticas étnicas más recurrentes en diferentes zonas del país es la ocupación de terceros en los territorios indígenas y negros, titulados y no titulados, siendo de especial preocupación la situación que se vive en los territorios ancestrales, en los cuales es posible encontrar ocupantes étnicos y no étnicos, denominación que ha sido utilizada por la DAE de la URT para diferenciarlos de los “segundos ocupantes” de los que se habla en los procesos individuales normados por la Ley 1448 de 2011.<sup>82</sup>

Existen casos en los cuales la población perteneciente a una comunidad negra se encuentra asentada en territorios ancestrales indígenas y viceversa, y casos de población no étnica asentada en territorios de comunidades indígenas y negras. Lo anterior tiene múltiples causas, dentro de las cuales está el conflicto armado, y sus factores subyacentes y vinculados que generaron éxodos en las zonas rurales y con ello el abandono de los territorios, permitiendo su repoblamiento, lo que haría a estos territorios susceptibles de ser protegidos y restituidos a las comunidades étnicas de acuerdo a los mecanismos establecidos en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

Una vez iniciados los procesos de protección y restitución se ha evidenciado la situación de vulnerabilidad y la condición de víctimas de muchos de estos ocupantes, problemáticas que no fueron contempladas de manera profunda en los decretos leyes y que han repercutido de manera negativa en el avance de los procesos de restitución, aumentando la tensión y la conflictividad interétnica o intercultural en los territorios y dilatando la etapa administrativa. Esto ocurre particularmente durante el proceso de caracterización, en el que los ocupantes no étnicos pueden percibir el proceso de restitución de derechos territoriales como una agresión a sus derechos, si no cuentan con la información institucional suficiente y oportuna sobre las condiciones del proceso y sobre sus expectativas como ocupantes de territorios étnicos colectivos. Así mismo, la presencia de ocupantes no étnicos supone un reto en la judicial, dada la dificultad que reviste para los jueces y magistrados adoptar decisiones de fondo cuando concurren derechos de sujetos de especial protección constitucional como las comunidades étnicas y de protección reforzada como las comunidades víctimas y vulnerables, que muchas veces se rehúsan a abandonar sus hogares y cultivos de uso ilícito, por considerar como legítima su ocupación y por la falta de confianza en que el Estado les brindará alternativas oportunas, adecuadas y sostenibles.

Este tipo de situaciones ocurren con mayor frecuencia en contextos en los cuales existe, entre otros factores: i) falta de formalización de títulos colectivos e individuales, ii) titulaciones individuales o colectivas al interior de territorios declarados como reserva indígena, solicitados en ampliación de resguardo o con vocación colectiva, iii) omisión en la verificación de la naturaleza del terreno a adjudicar por parte de la autoridad agraria, lo que ha devenido en titulación de baldíos a favor de particulares en

<sup>82</sup> En Colombia, los segundos ocupantes pueden tener connotaciones diversas: Víctimas del despojo de otros predios, personas en condición de alta vulnerabilidad que llegan por un estado de urgencia o necesidad, personas sin relación directa o indirecta con el despojo del bien reclamado por el grupo étnico, persona que deriva del predio sus medios de subsistencia (Sentencia T-315 de 2016), caso en el cual, corresponde al Estado velar por otorgar garantías procesales que no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, acceso a vivienda adecuada y mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. “La ruta contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 del 2011, posibilita a los segundos ocupantes a acceder a compensación por parte del Estado dentro de procesos de Restitución individual, para lo cual los Jueces y Magistrados deben definir dentro del proceso las medidas de atención para la población vulnerable, con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”. Tribunal de Cartagena, Sala de Restitución de Tierras, radicado terminado en 2200, sentencia de dic. 16 de 2014

territorios ancestrales y con ello iv) la presencia en los territorios de personas no étnicas en calidad de propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores, muchos de ellos asentados con buena fe exenta de culpa, o como víctimas del conflicto armado, que también han acudido a la justicia transicional para solicitar la reparación y restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011. En esos casos, una complicación adicional se presenta cuando se producen traslapes entre los territorios étnicos ancestrales y los predios individuales pretendidos en restitución. Identificar oportunamente estas situaciones es una de las tareas de la URT, así como la socialización oportuna de la información sobre el proceso.

Así mismo, es importante recalcar que, si bien la etapa administrativa no posee una naturaleza contenciosa, sí constituye una oportunidad clave para recoger la información territorial de la manera más completa, de manera que los jueces de restitución puedan fallar en derecho y contar con un acervo probatorio lo más robusto posible. Igualmente resulta determinante para el éxito de la restitución étnica en los territorios en donde existe presencia de población campesina, que la respuesta de la institucionalidad agraria sea oportuna y eficaz a la hora de brindar alternativas de reubicación, vivienda y proyectos productivos para las familias no étnicas, cuando el saneamiento del territorio se encuentre entre las órdenes restitutivas.

Uno de los retos persistentes en esta problemática es el de generar espacios de diálogo intercultural, que eviten la generación de nuevos conflictos entre comunidades étnicas y no étnicas que han convivido históricamente de manera pacífica. Es decir, que, si bien el territorio y la restitución son derechos fundamentales y por tanto irrenunciables de las comunidades étnicas, su protección no resulta de suyo incompatible con la creación de posibles acuerdos de convivencia y reglamentos para el uso compartido del territorio, siempre que las autoridades étnicas así lo aprueben con el respaldo de las comunidades que representan, por ser estas autoridades territoriales.

**5.4.2. Dificultades en el marco del procedimiento administrativo y Judicial**

Para el caso de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, la UAEGRTD adelanta en la etapa administrativa la caracterización de afectaciones territoriales, la cual debe contener entre otros aspectos, una relación detallada de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes y oposiciones, así como de las controversias intra e interétnicas que se presenten en el territorio.<sup>83</sup> Si bien la norma menciona los anexos que deben presentarse ante la autoridad judicial respecto de las controversias, no ocurre lo mismo respecto de las características específicas que debe contener la información en la que se relacionan los ocupantes, por lo que el contenido específico de dicha relación detallada, queda a interpretación del operador jurídico.

A efectos de resolver estas tensiones y en razón a que el concepto de segundos ocupantes no fue contemplado de manera expresa por los Decretos Legislativos, los operadores judiciales han acudido, en ejercicio de la analogía indicada en el artículo 158 y 155 de los Decretos Leyes 4633 y 4635 respectivamente, a implementar la ruta descrita en la Ley 1448 de 2011, la cual dista de las realidades procedimentales de los casos étnicos. Según lo disponen los Decretos Leyes, la caracterización de afectaciones debe evidenciar los conflictos por la ocupación y las controversias intra, inter-étnicas o

<sup>83</sup> Artículo 154 y 119 de los Decretos Leyes 4633 y 4635 respectivamente.

interculturales, cuya profundidad ha dependido de cada ejercicio singular realizado por la URT. Esto se debe, además, a que este aspecto no es un requisito de procedibilidad para la presentación de la demanda. Frente a esta situación, jueces y magistrados han exigido a la Unidad incluir dentro de la caracterización de afectaciones, un reporte detallado de los ocupantes no étnicos presentes en el territorio, lo que a consideración de la UAEGRTD sobrepasa sus funciones y capacidades técnicas. Por lo anterior, y con el fin de agilizar y proteger los procesos, la labor de caracterización debería realizarse en concurso con otros entes de gobierno, como la ANT, que debe avanzar en la gestión de predios disponibles para la reubicación de los ocupantes; la UARIV en relación con los censos de población víctima y de los planes de retorno y entidades como DNP y DPS, en la identificación de las condiciones socioeconómicas de los ocupantes, su relación con el territorio y las posibles medidas de atención.

Cabe mencionar que en el caso de los conflictos territoriales intra e interétnicos identificados en el marco del proceso de restitución<sup>84</sup>, los Decretos Leyes establecen mecanismos para su resolución, los cuales pueden ser solventados tanto en la etapa administrativa como judicial, dependiendo de la oportunidad en la cual se conozca de ellos y de las posibilidades de tramitarlos a través de acuerdos entre las autoridades étnicas.

El Decreto 4635 de 2011 establece específicamente el deber de la UAEGRTD de iniciar de oficio la resolución de los conflictos a través de los mecanismos establecidos para ello, y que el trámite de resolución ante el Juez de Restitución se solicite en la demanda, siempre y cuando se hayan agotado o no sea posible adelantar los trámites internos para la solución de controversias al interior de una comunidad o de un mismo pueblo o entre varios pueblos o comunidades pertenecientes a diferentes pueblos o grupos étnicos. Como ejemplo de lo anterior se encuentran los casos de los resguardos Awá de Telembi<sup>85</sup>, del resguardo de Río Satinga del pueblo Eperara Siapidaara<sup>86</sup> y el caso de la comunidad sikuaní de Caño Ovejás en el municipio de Puerto Gaitán, Meta.<sup>87</sup>

Las situaciones referentes a controversias intra e interétnicas u otro tipo de conflictos por la ocupación del territorio étnico de parte de ocupantes no étnicos se han visto agravadas por los procesos de microfocalización emprendidos por la UAEGRTD para el avance de la restitución individual, con el aval del Ministerio de Defensa, en los cuales no se han excluido los territorios étnicos ancestrales, ni aquellos no titulados pero con vocación colectiva, susceptibles de ser restituidos colectivamente.<sup>88</sup> Por lo anterior, se han presentado solicitudes individuales de restitución en territorios ancestrales, las cuales han resultado exitosas. Esto ha implicado la imposibilidad de avanzar con casos étnicos en los que existen traslapes con

<sup>84</sup> Artículos 169-171 y 131-35 de los Decretos 4633 y 4635 de 2011 respectivamente.  
<sup>85</sup> En este caso existe un conflicto territorial con los consejos comunitarios de Nueva Esperanza y Guelmambi. En la actualidad ya se encuentra presentada la demanda en donde la representación judicial de los consejos comunitarios la adelanta la Defensoría del Pueblo.  
<sup>86</sup> En este caso se presentaron controversias con comunidades negras de la zona, las cuales pudieron ser resueltas en etapa administrativa y hoy la demanda se encuentra en sede judicial, sin que exista oposición.  
<sup>87</sup> En este caso, si bien el proceso se encuentra en sede judicial desde el año 2013, no ha podido ser resultado dado que en un primer momento no se identificaron a los ocupantes no étnicos en el territorio ancestral. En este caso los indígenas tuvieron que renunciar a una porción aproximada de 10 ha del territorio debido a la población campesina que allí se encontraba.  
<sup>88</sup> Un caso que expresa esta dificultad es el de la comunidad Sikuaní del Tigre, en Puerto Gaitán Meta, la cual es víctima del conflicto armado y en la cual sobre su territorio ancestral se adelantó un proceso ya fallado de restitución individual.

solicitudes individuales, a pesar de que el Decreto Ley 4633 establece que en concordancia con la “inalienabilidad e imprescriptibilidad de los territorios indígenas, en los procesos de restitución de tierras que se adelanten en el marco de la Ley 1448 de 2011, el contenido del fallo no podrá recaer en ningún caso sobre los territorios de las comunidades indígenas, sin perjuicio del derecho a la compensación que pudiera corresponder a los terceros de buena fe.” (Artículo 168)

La situación antes descrita plantea una gran preocupación, puesto que el INCORA, el INCODER y hoy la ANT han dilatado de manera grave muchas de las solicitudes de constitución, ampliación y delimitación de resguardos indígenas, así como de constitución de territorios colectivos negros. Además, la autoridad agraria ha titulado territorios considerados baldíos, pero de carácter ancestral para las comunidades étnicas, sin hacer una plena identificación del propietario o poseedor, del área y su polígono. Esta falla en la exclusión de territorios étnicos de las actuaciones administrativas tendientes a favorecer la propiedad individual, sumadas a la falta de seguridad jurídica para los territorios colectivos étnicos, pone en jaque la posibilidad de materializar el derecho fundamental al territorio de las víctimas étnicas, así como la posibilidad de restituirlo. Sumado a lo anterior, el proceso de restitución se ha prestado para generar o profundizar nuevos conflictos cuando no ha advertido oportunamente el traslape entre solicitudes individuales y colectivas de restitución. Esto también podría resultar en una posible fuente de conflictos de representación legal en los casos en los que se cruzan solicitudes individuales de restitución a cargo de la Dirección Jurídica de la URT y procesos colectivos étnicos representados judicialmente por la Dirección de Asuntos Étnicos de la misma entidad.

**6. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La CSMDL en los cinco (5) informes realizados desde 2013 ha realizado seguimiento al avance en la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), al diseño y la implementación del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral, las Víctimas (PAARI), y al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa en el marco de la reparación individual, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 4635 de 2011.

**6.1. Víctimas étnicas en el Registro Único de Víctimas**

El número de personas pertenecientes a comunidades étnicas ha venido aumentando. Así, mientras que para 2014 se reportaron un total de 848.735 víctimas pertenecientes a algún grupo étnico, para 2018 se reportó un total 1.009.491 de víctimas individuales de comunidades étnicas. Es decir, el RUV étnico creció un 16% durante el periodo mencionado. Actualmente, frente a las 8.708.664 víctimas registradas en el RUV, las víctimas étnicas representan el 12% del total.

**Tabla 18. Distribución del RUV étnico por género y grupo étnico.**

| Genero       | Indígena       | Gitano(a) ROM              | Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia | Negro(a) o Afrocolombiano(a) | Palenquero   |
|--------------|----------------|----------------------------|---|------------------------------|--------------|
|              |                |                            |   |                              |              |
| No Informa   | 1.593          | 119                        | 125   | 4.970                        | 10           |
| LGBTI        | 40             |                            | 2   | 211                          | 2            |
| Hombre       | 100.574        | 14.145                     | 5.011   | 357.718                      | 812          |
| <b>Total</b> | <b>207.787</b> | <b>29.586<sup>99</sup></b> | <b>9.906</b>  | <b>760.538</b>               | <b>1.674</b> |

Fuente: RNI-UARIV Julio 2018

**6.2. Indemnización Administrativa**

Hasta 2016, la Comisión contó con información consistente respecto al número y el monto de las indemnizaciones entregadas; sin embargo, para el año 2017, la UARIV, a través de DAE, remitió información que por el tipo de desagregación realizada no era posible comparar. Esto, según la UARIV, debido al cambio en la forma de recolectar los datos. La principal inconsistencia se presentó al reportar un menor número de indemnizaciones históricas acumuladas en 2017 respecto de 2016.

**Tabla 19. Diferencia entre las indemnizaciones reportadas a 2016 y 2017.**

| Etnia                | Indemnizaciones otorgadas históricamente |                    |
|----------------------|--|--------------------|
|                      | Vigencia 2015 -2016                      | Vigencia 2016-2017 |
| <b>Gitano(a) Rom</b> | 1.686                                    | 247                |

<sup>99</sup> Es importante aclarar, que aún no se ha ajustado en los reportes del RUV el número de personas víctimas del pueblo Rom, el cual se encuentra altamente sobre registrado, ya que según el censo de 2005 la población Rom en el país alcanzaba 4.858 personas.

| Etnia   | Indemnizaciones otorgadas históricamente |               |
|---|--|---------------|
| <b>Indígenas</b>  | 5979                                     | 9316          |
| <b>Negro(a) o Afrocolombiano(a), Raizal, Palenquero (a)</b> | 28.802                                   | 22.216        |
| <b>Total</b>  | <b>36.467</b>                            | <b>31.779</b> |

Fuente: RNI-UARIV Julio 2017

Para 2016, el número de indemnizaciones a población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, es la que mayor avance registra respecto del informe de 2015. Este avance, sin embargo, representa un porcentaje mínimo de la población total inscrita (3.25%). El total de población negra o afrocolombiana, indemnizada para el año 2016 fue de 28.087 por un valor total de \$142.897 millones.

**Tabla 20. Indemnizaciones históricas para las víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales por departamento durante el año 2016.**

| Departamento                             | Negros, afrocolombianos, palenqueros, o raizales |                       |                   |
|--|--|-----------------------|-------------------|
|  | Colocaciones                                     | Personas indemnizadas | Recursos          |
| Amazonas                                 | 40   | 40                    | \$ 97.984.920     |
| Antioquia                                | 4231   | 3988                  | \$ 25.624.864.665 |
| Arauca                                   | 57   | 52                    | \$ 352.377.991    |
| Archipiélago de San Andrés y Providencia | 1  | 1                     | \$ 19.330.500     |
| Atlántico                                | 163  | 157                   | \$ 757.161.221    |
| Bogotá                                   | 628  | 613                   | \$ 4.631.616.228  |
| Bolívar                                  | 1495   | 1471                  | \$ 7.231.597.801  |
| Boyacá                                   | 15   | 15                    | \$ 106.452.416    |
| Caldas                                   | 81   | 80                    | \$ 522.315.744    |
| Caquetá                                  | 308  | 297                   | \$ 1.592.463.308  |
| Casanare                                 | 88   | 85                    | \$ 456.393.343    |
| Cauca                                    | 335  | 323                   | \$ 2.918.357.110  |
| Cesar                                    | 589  | 565                   | \$ 3.544.295.523  |
| Chocó                                    | 2938   | 2905                  | \$ 15.219.461.096 |
| Córdoba                                  | 1701   | 1660                  | \$ 8.015.086.847  |
| Cundinamarca                             | 54   | 53                    | \$ 338.222.909    |
| Guainía                                  | 0  | 0                     | \$ -              |
| Guaviare                                 | 124  | 123                   | \$ 430.721.168    |
| Huila                                    | 72   | 69                    | \$ 504.940.744    |
| La Guajira                               | 512  | 500                   | \$ 2.307.607.623  |
| Magdalena                                | 845  | 809                   | \$ 4.369.972.649  |

| Departamento       | Negros, afrocolombianos, palenqueros, o raizales |                       |                           |
|--------------------|--|-----------------------|---------------------------|
|                    | Colocaciones                                     | Personas indemnizadas | Recursos                  |
| Meta               | 318  | 301                   | \$ 1.809.662.550          |
| Nariño             | 6875   | 6800                  | \$ 24.714.065.013         |
| Norte de Santander | 75   | 73                    | \$ 708.161.444            |
| Putumayo           | 236  | 231                   | \$ 1.607.589.193          |
| Quindío            | 22   | 22                    | \$ 58.994.000             |
| Risaralda          | 498  | 490                   | \$ 2.522.568.694          |
| Santander          | 712  | 680                   | \$ 3.440.625.641          |
| Sin Información    | 295  | 292                   | \$ 1.357.702.828          |
| Sucre              | 491  | 484                   | \$ 2.257.314.751          |
| Tolima             | 180  | 177                   | \$ 807.680.479            |
| Valle del Cauca    | 4819   | 4727                  | \$ 24.571.687.938         |
| Vaupés             | 0  | 0                     | \$ -                      |
| Vichada            | 4  | 4                     | \$ 20.859                 |
| <b>TOTAL</b>       | <b>28.802</b>                                    | <b>28.087</b>         | <b>\$ 142.897.297.196</b> |

Fuente: UARIV 2016

Ahora bien, según el cruce de bases de datos realizado por la CGR, para el 2017 para el cual se tuvo en cuenta el número de personas pertenecientes a comunidades negras o afrocolombianas beneficiadas con la indemnización administrativa, para dicha vigencia se pagaron un total de \$64.832 millones a un total de 9.418 personas.

**Tabla 21. Indemnizaciones 2017.**

| Departamento | Negros o Afrocolombianos |                   |
|--------------|--------------------------|-------------------|
|              | Número                   | Valor             |
| ANTIOQUIA    | 713                      | \$ 6.632.029.664  |
| ARAUCA       | 6                        | \$ 84.468.597     |
| ATLANTICO    | 74                       | \$ 429.334.975    |
| BOGOTA       | 405                      | \$ 2.961.528.903  |
| BOLIVAR      | 555                      | \$ 3.775.185.521  |
| BOYACA       | 8                        | \$ 59.385.521     |
| CALDAS       | 29                       | \$ 217.478.094    |
| CAQUETA      | 62                       | \$ 359.733.107    |
| CASANARE     | 14                       | \$ 80.794.508     |
| CAUCA        | 571                      | \$ 3.434.324.871  |
| CESAR        | 141                      | \$ 1.073.673.318  |
| CHOCO        | 2088                     | \$ 15.469.514.073 |
| CORDOBA      | 195                      | \$ 1.474.672.874  |

| Departamento       | Negros o Afrocolombianos |                          |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|
|                    | Número                   | Valor                    |
| C/MARCA            | 16                       | \$ 80.852.806            |
| GUAJIRA            | 51                       | \$ 359.548.618           |
| GUAVIARE           | 63                       | \$ 336.514.445           |
| HUILA              | 33                       | \$ 189.099.692           |
| MAGDALENA          | 401                      | \$ 2.192.517.168         |
| META               | 95                       | \$ 734.770.875           |
| NARIÑO             | 1611                     | \$ 9.402.781.650         |
| NORTE DE SANTANDER | 18                       | \$ 219.198.147           |
| PUTUMAYO           | 154                      | \$ 876.738.710           |
| QUINDIO            | 6                        | \$ 58.586.607            |
| RISARALDA          | 164                      | \$ 1.104.178.952         |
| SAN ANDRES         | 5                        | \$ 26.262.725            |
| SANTANDER          | 127                      | \$ 740.781.157           |
| SUCRE              | 58                       | \$ 318.319.265           |
| TOLIMA             | 24                       | \$ 215.289.195           |
| VALLE              | 1601                     | \$ 11.171.230.475        |
| EN BLANCO          | 130                      | \$ 753.804.256           |
| <b>TOTAL</b>       | <b>9418</b>              | <b>\$ 64.832.598.771</b> |

Fuente: Contraloría 2017

**6.3. Indemnizaciones administrativas según el marco legal**

A partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 se inició el proceso de indemnización a la población víctima en este marco normativo; sin embargo, aún existe la responsabilidad de otorgar las indemnizaciones pendientes en otros marcos legales (Decreto 1290 de 2008 y Ley 418 de 1997). A la fecha, aún no se cuenta con un número preciso de personas étnicas no indemnizadas bajo estos modelos, ni del monto necesario para ello.

Durante el periodo de 2012 a 2016, el mayor número de pagos para la comunidad negra, se realizaron en el marco de Ley 1448, seguido de las realizadas por el Decreto 1290.

**Tabla 22. Indemnizaciones históricas para víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por marco legal.**

| Etnia | Marco Legal   |       | Decreto 1290 |                   |
|-------|---|-------|--------------|-------------------|
|       | Año   | Giros | Personas     | Monto             |
|       | <b>Negros, afrocolombianos, palenqueros, y raizales</b> | 2012  | 5062         | 4784              |
| 2013  |   | 2664  | 2561         | \$ 16.139.757.701 |
| 2014  |   | 708   | 696          | \$ 4.608.963.744  |

| Etnia                | Marco Legal      |                   | Decreto 1290      |                           |
|----------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|
|                      | 2015             | 184               | 193               | \$ 1.537.588.482          |
| 2016                 | 8                | 8                 | \$ 8.618.175      |                           |
| Marco Legal          |                  | Ley 1448 del 2011 |                   |                           |
| Año                  | Giros            | Personas          | Monto             |                           |
| 2012                 | 0                | 0                 | 0                 |                           |
| 2013                 | 342              | 342               | \$ 5.707.576.894  |                           |
| 2014                 | 7004             | 7000              | \$ 33.595.852.923 |                           |
| 2015                 | 12699            | 12679             | \$ 49.608.916.303 |                           |
| 2016                 | 21               | 21                | \$ 65.670.691     |                           |
| Marco Legal          |                  | Ley 1448 del 2011 |                   |                           |
| Año                  | Giros            | Personas          | Monto             |                           |
| 2012                 | 1                | 1                 | \$ 11.331.000     |                           |
| 2013                 | 91               | 91                | \$ 578.070.075    |                           |
| 2014                 | 5                | 5                 | \$ 72.276.512     |                           |
| 2015                 | 18               | 18                | \$ 224.357.318    |                           |
| 2016                 | 0                | 0                 | \$ -              |                           |
| <b>Total General</b> | <b>2012-2016</b> | <b>28.807</b>     | <b>28.399</b>     | <b>\$ 143.162.032.853</b> |

Fuente: UARIV 2016

La ejecución de la medida de indemnización para víctimas de población negra o afrocolombiana, muestra una tendencia descendente en el marco del Decreto 1290. Contrario a ello, se muestra un aumento progresivo en los pagos por la Ley 1448 de 2011 en donde se han efectuado históricamente un total de 20.066 giros para 20.042 víctimas. Ahora bien, el pago en el marco de la Ley 418 resulta significativamente menor respecto a las indemnizaciones efectuadas por los otros marcos normativos.

**6.4. Entrevista Única y Asesoría en el Derecho a la Reparación Integral -ADRI**

En marzo de 2013, la UARIV diseñó el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), como una herramienta que aportaba a la medición de la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto inscrita en el RUV. A partir del año 2016 se sustituyó el PAARI, por una herramienta que denominada **Entrevista Única y Asesoría en el Derecho a la Reparación Integral-ADRI**, en la cual se tiene en cuenta el auto-reconocimiento étnico.

La aplicación del ADRI para la cobertura de los pueblos étnicos, presenta rezagos considerables si se tiene en cuenta el universo total de víctimas inscritas en el RUV. Esta circunstancia adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que la realización del ADRI es requisito fundamental para acceder a las medidas de reparación individual consagradas en los Decretos Leyes.

**Tabla 23. Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnico que hayan realizado el PAARI en la fase de reparación para el año 2018.**

| ADRI POR DEPARTAMENTO |             |              |                        |            |            |               |
|-----------------------|-------------|--------------|------------------------|------------|------------|---------------|
| Departamento          | Gitano Rrom | Indígena     | Negro o Afrocolombiano | Palenquero | Raizal     | Total general |
| Amazonas              | 0           | 164          | 38                     | 0          | 0          | 202           |
| Antioquia             | 38          | 2112         | 14952                  | 25         | 31         | 17158         |
| Arauca                | 2           | 89           | 424                    | 3          | 12         | 530           |
| Atlántico             | 24          | 453          | 1329                   | 12         | 12         | 1830          |
| Bogotá D.C.           | 58          | 2571         | 3419                   | 8          | 8          | 6064          |
| Bolívar               | 11          | 672          | 5080                   | 173        | 8          | 5944          |
| Boyacá                | 3           | 69           | 84                     | 0          | 0          | 156           |
| Caldas                | 3           | 658          | 171                    | 4          | 1          | 837           |
| Caquetá               | 1           | 1040         | 414                    | 0          | 2          | 1457          |
| Casanare              | 0           | 81           | 117                    | 0          | 11         | 209           |
| Cauca                 | 5           | 6045         | 2418                   | 3          | 32         | 8503          |
| Cesar                 | 17          | 1938         | 2496                   | 10         | 9          | 4470          |
| Chocó                 | 28          | 706          | 20664                  | 10         | 19         | 21427         |
| Córdoba               | 22          | 1647         | 1663                   | 3          | 14         | 3349          |
| Cundinamarca          | 6           | 573          | 525                    | 0          | 2          | 1106          |
| España                | 1           | 3            | 3                      | 0          | 0          | 7             |
| Guainía               | 0           | 872          | 16                     | 0          | 0          | 888           |
| Guaviare              | 1           | 264          | 185                    | 0          | 0          | 450           |
| Huila                 | 12          | 481          | 202                    | 0          | 0          | 695           |
| La Guajira            | 5           | 1451         | 1733                   | 12         | 2          | 3203          |
| Magdalena             | 6           | 287          | 1839                   | 11         | 16         | 2159          |
| Meta                  | 5           | 751          | 539                    | 1          | 2          | 1298          |
| Nariño                | 30          | 2824         | 9763                   | 8          | 13         | 12638         |
| Norte de Santander    | 25          | 164          | 281                    | 0          | 2          | 472           |
| Putumayo              | 3           | 4097         | 1041                   | 1          | 3          | 5145          |
| Quindío               | 2           | 265          | 179                    | 0          | 1          | 447           |
| Risaralda             | 2           | 1028         | 1851                   | 0          | 5          | 2886          |
| San Andrés            | 0           | 0            | 6                      | 0          | 0          | 6             |
| Santander             | 33          | 241          | 1297                   | 5          | 2          | 1578          |
| Sucre                 | 17          | 2308         | 2300                   | 5          | 14         | 4644          |
| Tolima                | 55          | 689          | 140                    | 0          | 2          | 886           |
| Valle del Cauca       | 9           | 2232         | 19934                  | 7          | 10         | 22192         |
| Vaupés                | 0           | 483          | 17                     | 0          | 0          | 500           |
| Vichada               | 0           | 125          | 13                     | 0          | 0          | 138           |
| Exterior              | 0           | 0            | 14                     | 0          | 0          | 14            |
| <b>Total general</b>  | <b>424</b>  | <b>37383</b> | <b>95147</b>           | <b>301</b> | <b>233</b> | <b>133488</b> |

Fuente: UARIV 2016

**7. CONCLUSIONES**

**Sobre el registro colectivo:**

1. Existe inseguridad jurídica sobre los términos para la toma de declaraciones colectivas, en tanto la circular emitida por la UARIV sobre los mismos no fue aplicada y a la fecha no se han dado nuevas regulaciones al respecto.
2. No son claros los criterios de priorización que la UARIV ha implementado en relación con los sujetos colectivos étnicos que fueron identificados vía oferta por dicha entidad, y a los cuales aún no se les ha tomado la declaración colectiva y por tanto no han sido valorados y debidamente registrados.

**Sobre el presupuesto:**

3. El gobierno nacional a través del Conpes 3726 de 2012, programó recursos específicos para la política pública dirigida a población afrocolombiana y raizal en el periodo 2012-2021, por valor de \$2,8 billones de 2018. El cálculo de los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas y raizales en el marco de la política pública dirigida a la población víctima presenta complejidades y podría encontrarse subestimado, por cuanto no es posible establecer el monto de recursos que destinan las entidades por funcionamiento a la ejecución de la política, ni los recursos de salud y educación SGP dado que no cuentan con la información a nivel de detalle por comunidad étnica víctima.
4. En el periodo 2015-2018, se encontró que dentro de los proyectos marcados para grupos étnicos afrocolombianos y raizales, 45,1% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades afrocolombianas y 40% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades raizales.
5. Entre 2016 y 2017, los recursos asignados por inversión para la política pública de víctimas de comunidades afrocolombianas y raizales se han incrementado pasando de \$181,6mm a \$227,8 mm, en el valor asignado para 2018 se presenta una reducción de que alcanza \$135,5mm. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de asistencia (64,3%), reparación (25,8%), y atención (4,1%).
6. En la vigencia 2017, 6 Entidades desarrollaron proyectos para estas poblaciones por valor de \$219.238 millones que corresponden al 15,3% del total de los recursos de los 19 proyectos. La UARIV apropió para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas en el marco de los proyectos de inversión un total de \$ 198.342 millones que equivalen al 89,7% del valor asignado a la política dirigida a población afrocolombiana y raizal víctima.
7. El esfuerzo fiscal requerido para la implementación de la política para comunidades afrocolombianas y raizales víctimas de desplazamiento forzado, según los cálculos del gobierno nacional alcanza un valor de \$ 12,6 billones de pesos de 2017, lo que implica una destinación de \$

3,15 billones por año entre 2018-2021. Este valor se asocia al hecho victimizante desplazamiento forzado de la población afrocolombiana y raizal, lo que implica que el valor requerido para la totalidad de la población podría ser mayor. No obstante, no se estima el plazo ni las fuentes de financiación requeridas para la atención y reparación integral a esta población.

**Sobre restitución de derechos territoriales**

8. A la fecha la CSMDL existen en el proceso de restitución 60 casos de comunidades negras o afrocolombianas identificados por la URT. A corte 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 10 demandas para proteger los derechos territoriales de dicha población.
9. A más de siete años de implementación del Decretos Ley 4635, las comunidades negras o afrocolombianas han obtenido 2 sentencias de restitución de derechos territoriales. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos es de 22 meses.
10. Se ha reconocido por parte de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras que la dilación injustificada y la falta de ampliación, saneamiento y formalización del territorio han permitido la materialización de las afectaciones territoriales de despojo, abandono y confinamiento.
11. Las actividades económicas lícitas o ilícitas, con especial relevancia en la exploración y explotación minera, cultivos y actividades vinculadas al narcotráfico y las fumigaciones de cultivos con glifosato, se reconocen en los fallos de restitución de derechos territoriales como afectaciones a los derechos de las comunidades, no solo por los impactos negativos que tienen sobre el territorio, sino adicionalmente, cuando se realizan de manera inconulta o sin el consentimiento libre e informado de las comunidades.
12. Se evidenció que adelantar la restitución en medio de la persistencia del conflicto armado, sumado a las alteraciones del orden público que persisten aún después de la firma del Acuerdo de Paz entre las Farc y el Gobierno colombiano, retan la capacidad de las instituciones para ejecutar las órdenes judiciales y garantizar la seguridad de las comunidades.
13. Se pudo identificar que, cuando las órdenes emitidas por los jueces son complejas, suelen superar el ámbito de competencia de una sola entidad. No obstante, los procesos en etapa posfallo han demostrado que cada institución crea su propia metodología y plan de acción de manera independiente y desarticulada, por lo que el cumplimiento de las órdenes se torna parcial e insuficiente.
14. Existe un bajo nivel de cumplimiento de las sentencias emitidas, como producto de obstáculos como: escases de recursos financieros para llevar a cabo las acciones requeridas, falta de coordinación interinstitucional, ausencia de concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, persistencia de situaciones de riesgo en los territorios. A la fecha, ninguna de las sentencias ha sido completamente cumplida.

<sup>99</sup> Se deja claro que estas son cifras parciales, dado que se encuentra en revisión el costo de otras medidas.

|   |   |
|---|---|
| <p>15. La mayor parte de los recursos reportados por las entidades están asociados a actividades de gestión, como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades, desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias.</p> <p>16. Desde la emisión de la primera sentencia de restitución de derechos territoriales para afrocolombianos en 2015, las entidades compelidas en las órdenes han incurrido en costos por un valor aproximado de \$ 1.799 millones<sup>91</sup> del PGN; la mayoría de estos recursos (89%) a través del presupuesto de inversión. Se destaca que \$676.4 millones (38%) se incurrieron para el proceso y/o cumplimiento de órdenes dirigidas a la reparación integral de estas comunidades.</p> <p>17. La planeación institucional, la apropiación fiscal y la implementación de la oferta institucional no se han traducido en la mayoría de los procesos de restitución, en el goce efectivo de derechos territoriales para las comunidades étnicas. Esto obedece a varios factores, entre ellos, la persistencia del conflicto armado en múltiples regiones y la reconfiguración del control armado y de las dinámicas del narcotráfico, que le han ganado el paso a la oferta institucional del Estado y su presencia efectiva en los territorios.</p> <p><b>Sobre reparación colectiva</b></p> <p>18. A la fecha, 18 SCE se encuentran en fase de implementación del PIRC, de los cuales el 66% pertenece a la población indígena. De los 18 SCE, solo 3 de ellos han superado el 20% de implementación: Resguardo Kitek Kiwe, Consejo Comunitario Guacoche y el Pueblo Rom<sup>92</sup>. De los restantes, 9 no superan el 10% de implementación y 6 no presentan ningún grado de avance dado su reciente aprobación del PIRC.</p> <p>19. Es considerable el número de SCE pendientes de protocolizar el su PIRC, la mayor parte de los SCE identificados se encuentran en fases iniciales del programa. El 84% de los Sujetos Étnicos se encuentran en las fases de identificación y alistamiento. El 10% se encuentran en fase de caracterización del daño. El 2% se encuentran en fase de diseño y formulación y 5% en promedio cuentan con un PIRC en implementación.</p> <p>20. Del total de SCE identificados en el Programa de Reparación Colectiva, el 42% se encuentra en municipios PDET, lo que implica la necesidad de articular esfuerzos institucionales para hacer sincrónicas las formulaciones de los PIRC con los avances en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.</p> <p>21. Se evidencian algunas mejoras en el ajuste técnico y operativo al Programa de Reparación Colectiva, sobre todo en relación con las recomendaciones que la CSMDL ha venido realizando a la UARIV en informes anteriores y en diversos escenarios de diálogo y discusión. Sin embargo, se</p> <p><small><sup>91</sup> Estos costos fueron reportados por las entidades por solicitud de la CGR.<br/><sup>92</sup> Por decisión del Pueblo Rom, este ingreso al Programa como un solo sujeto de reparación colectiva.</small></p> | <p>recomienda a la UARIV que cualquier tipo de modificación o “reglamentación” a lo señalado en los Decretos Leyes Étnicos se realice respetado lo señalado en los mismos, y teniendo en cuenta el principio de no regresividad normativa.</p> <p>22. Es necesario que las entidades a cargo de la implementación de los Decretos Leyes Étnicos cumplan con las competencias legales que les fueron asignadas en los mismos, concretamente la UARIV y el Ministerio del Interior. No resulta admisible que la UARIV desista de su rol de coordinadora del SNARIV.</p> <p>23. La falta de unidad de criterio y de una línea clara de trabajo por parte de las distintas áreas de la UARIV que a la fecha continúan con alguna competencia frente al tema de la reparación colectiva étnica a saber, la Subdirección de Reparación Colectiva y la Dirección de Asuntos Étnicos, identificado en los casos acompañados por la Comisión, puede redundar en la confusión de las comunidades y en retrocesos en su proceso.</p> <p>24. También es importante resaltar que, en cumplimiento de la Orden Quinta del Auto aludido, la UARIV a través de la DAE y la DAIRM del Ministerio del Interior, lograron plantearse una estrategia y metodología de trabajo conjunta con el fin de avanzar la “(...) estrategia de armonización de las órdenes emitidas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 (...)”.</p> <p><b>Sobre la reparación individual:</b></p> <p>25. A la fecha, la mayor parte de los recursos de indemnizaciones para comunidades negras o afrocolombianas se han otorgado en el marco de la Ley 1448 de 2011. Históricamente en este marco, se han girado un total de \$88.978 millones para víctimas negras o afrocolombianas.</p> <p>26. A la fecha 95.147 personas negras o afrocolombianas han respondido el instrumento ADRI, cifra muy inferior frente al total de población afrocolombiana registrada en el RUV, sobre todo si se tiene en cuenta que este es un requisito para las medidas individuales de reparación.</p> <p><b>8. RECOMENDACIONES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se requiere la expedición de un formato único de declaración adecuado para los casos de asociaciones y organizaciones étnicas. A la fecha no existe un formato que permita recoger las situaciones de victimización particulares para las organizaciones en razón de su perfil o identidad étnica.</li> <li>Es importante que la UARIV continúe avanzando en el cumplimiento de los tiempos de valoración de las declaraciones, a fin de no afectar el acceso de los sujetos étnicos a la ruta de reparación integral.</li> </ol>  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>Se requiere mayor celeridad en la notificación de actos administrativos sobre la inclusión o no en el registro de sujetos colectivos étnicos, de tal forma que las comunidades conozcan oportunamente sobre las decisiones tomadas sobre sus solicitudes.</li> <li>Fortalecer de manera conjunta con las autoridades étnicas, la presencia institucional en sus territorios, encaminadas a la eficacia de la protección efectiva de las comunidades étnicas y sus autoridades propias.</li> <li>Construir conjuntamente con los grupos étnicos medidas de protección colectiva que tengan en cuenta la diversidad de formas de autoprotección e incluyan la dimensión cultural. Así como, Fortalecer las medidas de protección colectiva de los líderes y lideresas, comunidades y representantes de las organizaciones étnicas.</li> <li>Aplicar criterios de priorización en la cual se definan medidas urgentes tendientes a la garantía de los derechos territoriales (Planes de Protección Colectiva), con el objetivo de lograr un desarrollo coherente entre cada una de las medidas concertadas en los PIRC.</li> <li>Generar la adecuación institucional de las entidades encargadas para que cuenten con un enfoque étnico diferencial que dé respuesta a las necesidades de los grupos étnicos en su territorio.</li> <li>Se requiere de mayores avances en los procesos de investigación y judicialización en los casos de homicidio, amenazas, desapariciones de líderes y desplazamiento forzado de los mismos y sus comunidades.</li> <li>Se llama la atención sobre la necesidad de investigar y tomar medidas frente a la situación de confinamiento que en su gran mayoría han venido sufriendo los pueblos indígenas y las comunidades negras.</li> <li>Se requiere fortalecer los esfuerzos de la UARIV y de las demás entidades del SNARIV para superar el rezago en materia de reparación colectiva. Avanzar decididamente en los 18 PIRC que se encuentran en implementación (algunos desde 2015) y centrar acciones en la caracterización de los daños y la formulación de los PIRC faltantes.</li> <li>Se requiere una actualización del Conpes 3726, de tal forma que se cuente con información ajustada sobre las necesidades y recursos disponibles para la reparación los grupos étnicos. Para tener claridad sobre este horizonte, se requiere por parte del gobierno nacional realizar un análisis presupuestal y de costo de todas las medidas aplicables a la totalidad población afrocolombiana víctima, lo que incrementará el valor estimado. Lo anterior teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de las medidas aplicables a las víctimas afrocolombianas.</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>Se hace necesario el fortalecimiento de la capacidad estatal para adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales, desde su etapa administrativa hasta la etapa posfallo, de tal forma que se evacue el alto número de casos identificados como sujetos de restitución. Adicionalmente, el principal reto en materia de cumplimiento de fallos de restitución tiene que ver con superar el alto grado de desarticulación institucional y de los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>La planeación institucional, la apropiación fiscal y la implementación de la oferta institucional no se han traducido en la mayoría de los procesos de restitución, en el goce efectivo de derechos territoriales para las comunidades étnicas. Esto obedece a varios factores, entre ellos, la persistencia del conflicto armado en múltiples regiones y la reconfiguración del control armado y de las dinámicas del narcotráfico, que le han ganado el paso a la oferta institucional del Estado y su presencia efectiva en los territorios.</li> <li>En virtud de la política de sustitución de cultivos ilícitos, se requiere de especial atención por parte del Estado en la generación de espacios de diálogo para tomar decisiones que afecten a las comunidades afrocolombianas y, sobre todo, el establecimiento de estrictos controles que permitan minimizar sino anular, los potenciales efectos negativos que la práctica de aspersión con glifosato pueda llegar a tener sobre los territorios colectivos.</li> <li>Las decisiones que se adopten en el marco de la jurisdicción especializada en restitución de tierras, deben propender a la construcción de un modelo de desarrollo rural con enfoque étnico y a la consolidación de política de ordenamiento territorial, si se quiere responder de manera oportuna a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, frente al acceso, formalización y seguridad jurídica de los territorios étnicos.</li> <li>Con relación a la situación de ocupantes étnicos y no étnicos en territorios en proceso de restitución de derechos territoriales, es claro que cuando se trata de población víctima y vulnerable es necesario que la UAEGRTD proceda a identificarlos y a procurar ubicar su situación con respecto a la ocupación del territorio; dicha caracterización integral de estas personas, debería adelantarse con la participación de la ANT y de las demás entidades que puedan hacer una oferta institucional concreta para población que sea sujeto de reforma agraria.</li> <li>Se recomienda al Gobierno Nacional avanzar en la formulación de una política pública dirigida a la atención de los ocupantes de territorios étnicos, en la cual se establezca la necesidad de que éstos sean caracterizados, para lo cual la autoridad judicial puede decretar de oficio, pruebas tendientes a la construcción del informe socioeconómico, para lo cual deben concurrir las entidades competentes como lo son ANT, DNP y URT.</li> <li>Se considera necesario que se adopten los correctivos que permitan solventar la problemática presentada por cuenta de la emisión de fallos de restitución individual al interior de territorios étnicos ancestrales, entre ellos que se excluyan de los procesos de microfocalización las tierras solicitadas para constitución de resguardo o de territorio colectivo de comunidad negra, así como las zonas de ampliación.</li> </ol> |



- 19. Teniendo en cuenta que los Decretos étnicos carecen de reglamentación respecto de los ocupantes asentados en territorios ancestrales y que lo descrito en la ley 1448 de 2011 contiene diferencias procedimentales y conceptuales, no es posible aplicar la analogía para cubrir los vacíos normativos.
- 20. El criterio de "Buena fe exenta de culpa" se debe aplicar de manera diferenciada, con el fin de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, frenar las acciones de despojo que acudieron a estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo
- 21. Se considera necesario que se adopten los correctivos que permitan solventar la problemática presentada por cuenta de la emisión de fallos de restitución individual al interior de territorios étnicos ancestrales, entre ellos que se excluyan de los procesos de microfocalización las tierras solicitadas para constitución de resguardo o de territorio colectivo de comunidad negra, así como las zonas de ampliación.
- 22. Se debe realizar por la UARIV una revisión rigurosa de las cifras de indemnizaciones históricas acumuladas, a fin de contar con información consistente y unificada.

**Anexo 1. Proyectos de Inversión Representativos por Monto Asignado a la Política Pública Dirigida a Población Víctima de Comunidades afrocolombianas y Raizales 2017**

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>93</sup>   | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017  |
|--|---|---|--|--|---|
| <b>Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional</b>  | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y a la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos" | -Acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.<br>- Acompañamiento al acceso a la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos en materia asistencial.<br>-Garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.<br>-Procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado.<br>-Pago de atención humanitaria inmediata por subsidiariedad y entrega del componente de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 103%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 95,6%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 524,5 mm<br>Compromisos: 96%<br>Pagos: 94%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$524,5 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 181.715 mm (34,6%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 100% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la UARIV para afrocolombianos víctimas (91,6%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>- Pago de atención humanitaria inmediata por subsidiariedad y entrega del componente de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición.<br><b>Productos:</b><br>- Borrador del instrumento de recolección de información rural afrocolombiano.<br>- Adecuación de minutas para comunidades étnicas. |
| <b>Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - APD</b> | Departamento para la Prosperidad Social - DPS                   | "Realizar una intervención integral con enfoque diferencial a través de proyectos de seguridad alimentaria y de generación de ingresos, a través de un acompañamiento social y"     | -Fortalecimiento a comunidades para empoderarlas de su desarrollo propio.<br>-Seguimiento y acompañamiento para la sustentabilidad.<br>-Fomento de la producción tradicional, distribución y consumo de alimentos.<br>-Fortalecimiento de las prácticas productivas tradicionales de   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 7%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 81.1%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$17mm<br>Compromisos: 99,2%<br>Pagos: \$1.1   | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos del DPS para afrocolombianos víctimas (86%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Realizar acciones de fortalecimiento social y organizativo, seguridad alimentaria e impulso a proyectos productivos comunitarios. La implementación del programa se realizó en el marco del Convenio de Cooperación N. 485 de 2017 firmado con la OIM.   |

93 La información de cada uno de los proyectos se basa en la consulta del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, disponible en [www.spi.dnp.gov.co](http://www.spi.dnp.gov.co), proyectos vigencia 2017. Consulta realizada el 26 de junio de 2018.

| Nombre del Proyecto   | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>93</sup>  | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|---|---|--|--|--|--|
| <b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana en Víctima 2017:</b> 2,8%   |   | <i>técnica que permita empoderar a las comunidades en su propio desarrollo"</i>                | ingresos de los participantes.<br>-Seguridad alimentaria en los hogares vinculados.<br>-Implementar proyectos productivos comunitarios para generación de ingresos de los hogares.<br>-Procesos de desarrollo social y comunitario de las comunidades étnicas.                             | <b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$17 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 6,2 mm (36,5%)<br>Compromisos: 99,2%<br>Pagos: 81,1%   | <b>Productos:</b><br>Actividades de socialización y concertación se desarrollaron en Bojayá (1 Consejo Comunitario), Buenaventura (3 Consejos Comunitarios), Florida (2 Consejos Comunitarios), Guapi (5 Consejos Comunitarios), Timbiquí (1 Consejo Comunitario).   |
| <b>Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacionales</b>   | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR | <i>"Incrementar ingresos y fortalecer el potencial productivo de los pequeños productores"</i> | - Incremento de capacidades y desarrollo productivo de la población rural.<br>- Planes y proyectos para la implementación de la política de generación de ingreso y de desarrollo rural<br>-Fomento de la asociatividad y las alianzas productivas y comerciales para el desarrollo rural. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 88%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 69.8%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 203 mm<br>Compromisos: 95,8%<br>Pagos: 21,1%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 16 mm (8%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 5 mm (2,5%)<br>Compromisos: 36,8%<br>Pagos: 36,8% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos del MADR para afrocolombianos víctimas (55%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Proyectos de Desarrollo Productivos. Planes de negocio.<br>Fortalecimiento de capacidades financieras<br><b>Productos:</b><br>- Capacitar pobladores rurales en tema de ahorro, productos del sector bancario, seguros.<br>- Seguimiento y acompañamiento a grupos de las convocatorias para financiar iniciativas productivas, a través del proyecto Capacidades Empresariales - Hogares con planes de negocio. |
| <b>Horizonte del Proyecto:</b> 2015 - 2018<br><b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana en Víctima 2017:</b> 2,3% |   | <i>"El propósito general del proyecto de vivienda, es</i>                                      | - Acceso de la población víctima del desplazamiento a vivienda rural nueva o   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 44%   | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos del MADR para afrocolombianos víctimas (45%).  |

| Nombre del Proyecto   | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>93</sup>  | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017  |
|---|---|--|--|---|---|
| <b>Para Población Víctima De Desplazamiento Forzado Nacional</b>              | Desarrollo Rural  | <i>mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural"</i>   | mejoramiento de la existente.<br>- Coordinación interinstitucional para ejecutar proyectos de vivienda rural<br>- Incremento del acceso y calidad de los servicios de saneamiento básico de la vivienda rural.   | <b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 99,9%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 161,6 mm<br>Compromisos: 99,8%<br>Pagos: 20,2%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 161,6 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 4,1 mm (2,5%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 100% | <b>Recursos Destinados a:</b><br>Construcción De Vivienda De Interés Social Rural Para Población Víctima De Desplazamiento Forzado Nacional<br><b>Productos:</b><br>-Construcción de Viviendas de Interés Social Rural, bajo condiciones de norma de sismo resistencia y saneamiento básico.<br>-Seguimiento, Gestión, Divulgación y Capacitación a la Ejecución del Subsidio VSR<br>-Subsidios de vivienda de interés social rural adjudicados a población víctima del desplazamiento.     |
| <b>Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional</b> | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | <i>"Reconstruir los proyectos comunitarios, sociales y/o políticos afectados por el conflicto armado, a partir del reconocimiento de la victimización y la identificación del daño colectivo. Se adelanta por medio de medidas de reparación materiales, políticas y simbólicas, dentro de los componentes de restitución"</i> | -Acercamiento, registro y alistamiento de sujetos de reparación colectiva<br>-Identificación y caracterización de daños colectivos causados por el conflicto a sujetos de reparación colectiva<br>-Diseño y formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva<br>- PIRC.<br>-Medidas de reparación establecidas en los PIRC y realizar seguimiento a la implementación. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 109%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 85.18%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$36.3 mm<br>Compromisos: 96%<br>Pagos: 50%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$36,3 mm (100%)  | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la UARIV para afrocolombianos víctimas (2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>a. Gastos de operación (honorarios, gastos de desplazamientos y tickets), b. Ruta de reparación colectiva c. Implementación de medidas de los PIRC aprobados.<br><b>Productos:</b><br>De 147 Planes de Reparación Colectiva, solo uno se encuentra en implementación y el 81% están en fase inicial de identificación y alistamiento. |

| Nombre del Proyecto   | Entidad  | Objetivo del Proyecto <sup>94</sup>   | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|---|--|---|--|---|--|
|   |  | indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición".  |  | 2017: 3,8mm (10,7%)<br>Compromisos: 44,9%<br>Pagos: 44,9%   |  |
| Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional | Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y UAEGRTD | "Establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras". | - Acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través de los trámites administrativo, judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras y de los grupos étnicos.<br>- Operación del fondo de restitución como instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados.<br>- Generación de capacidades institucionales, estratégicas, tecnológicas, de infraestructura y de sistemas de información de la Unidad.<br>- Seguimiento a la realización de estudios técnicos, consultorios y convenios que posibiliten la gestión del conocimiento y la instrumentalización de la política de restitución. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 120%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 88,92%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$142 mm<br>Compromisos: 88,9%<br>Pagos: 87,7%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 129,2 mm (90,9%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 3,7 mm (2,7%)<br>Compromisos: 72,9%<br>Pagos: 67,3% | Único proyecto con asignación de recursos dentro de la UAEGRTD para afrocolombianas víctimas (100%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Restitución de derechos territoriales, en la cual se llevan a cabo los procesos de estudios preliminares, caracterización de daños y afectaciones, interposición de demandas judiciales; si bien estas son actividades propias de la gestión institucional<br><b>Productos Generales:</b><br>-10.299 Solicitudes de Restitución Atendidas.<br>-15.078 Casos estudiados para inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.<br>100 Casos de Representación Judicial Asistidos por parte de la UAEGRTD.<br>30 Estudios de Caracterización étnicas por afectaciones territoriales.<br>83 órdenes de los jueces y magistrados con cargo al Fondo de Restitución aplicadas al Programa de Alivio de Pasivos, Compensaciones y Administración de Proyectos Productivos. |
| Horizonte del Proyecto: 2012-2021   |  |   |  |   |  |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 1,7%           |  |   |  |   |  |

|   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | "Fortalecer la articulación entre el nivel nacional y el territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia"            | -Concurrencia, complementariedad y subsidiariedad a través de la cofinanciación de proyectos orientados a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado prioritariamente<br>-Seguimiento a la ejecución y evaluación de los proyectos cofinanciados   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 123%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 93,01%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 35,4 mm<br>Compromisos: 99%<br>Pagos: 46%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 35,4 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 1,9 mm (%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 98,6%             | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (1,2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>-Cofinanciación de proyectos.<br>-Seguimiento a ejecución y evaluación de proyectos<br><b>Productos Generales:</b><br>29 Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio.<br>Se firmaron 10 convenios con las Entidades Territoriales cofinanciadas y otras entidades del SNARIV para la atención y asistencia técnica a las Víctimas, en Antioquia, Arauca, Bolívar (2), Boyacá, Cauca, Córdoba, Magdalena, Santander y Sucre. |
| Horizonte del Proyecto: 2013 - 2018   |   |   |   |   |   |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 0,9%   |   |   |   |   |   |
| Mejoramiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar sus formas propias de gobierno nacional                                       | Ministerio del Interior   | "Fortalecer el desarrollo de las formas propias de gobierno, satisfacción de las necesidades y solución de las situaciones críticas que se enfrentan en el ejercicio efectivo de los derechos individuales y colectivos de la población MIPD" | -Fortalecimiento de los consejos comunitarios y organizaciones de las comunidades NARP.<br>Implementación para la población Afrocolombiana del plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales acorde al Auto 005 de 2009 (Sentencia T-025 de 2004).<br>Empoderamiento a las comunidades afrocolombianas a partir del liderazgo en los espacios de participación. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 107%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 97,17%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 1,2 mm<br>Compromisos: 93%<br>Pagos: 47%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 1,8mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana - Raizal 2017:</b> \$ 1,8mm (100%)<br>Compromisos: 92,9%<br>Pagos: 46,8% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (88%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Fortalecimiento de consejos comunitarios a través de acciones formativas y caracterización.<br><b>Productos:</b><br>147 Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base Capacitadas<br>10 Documentos de caracterización<br>3 Planes Específicos de Protección.<br>6 Eventos de formación en liderazgos  |
| Horizonte del Proyecto: 2017-2018   |   |   |   |   |   |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos  |   |   |   |   |   |
| Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional  | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | "Promover medidas de adecuación institucional y apropiación de lineamientos para la atención, asistencia y reparación a las víctimas étnicas, con observancia de sus usos y costumbres"   | -Mecanismos de prevención y espacios de participación para grupos étnicos víctimas del conflicto armado.<br>- Lineamientos para la identificación del estado de la superación de carencias en la subsistencia mínima y de la superación de la situación de vulnerabilidad de víctimas étnicas.  | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 60%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 62,1%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 3,8 mm<br>Compromisos: 90%<br>Pagos: 46 %<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 3,8mm (100%)  | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Definición de criterios de medición de subsistencia mínima, realización de ejercicios de territorialización de las herramientas para dicha medición, socialización de los Decretos Leyes y seguimiento a Autos de la Corte<br><b>Productos generales:</b>  |
| Horizonte del Proyecto: 2017-2018   |   |   |   |   |   |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos  |   |   |   |   |   |

<sup>94</sup> Negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

|  |   |   |  |   |  |
|--|---|---|--|---|--|
| Implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | "Disponer de información consolidada, segura, oportuna y de calidad que permita avanzar de manera efectiva en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas" | -Servicios de infraestructura tecnológica, telecomunicaciones y soporte técnico a la Unidad<br>-Lineamientos y directrices para el manejo de la información<br>-Operación del Registro Único de Víctimas articulado con la Red Nacional de Información.  | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 100%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 97,7%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$29,1 mm<br>Compromisos: 98%<br>Pagos: 85%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 29,1mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 2,7 mm (9,2%)<br>Compromisos: 97,8%<br>Pagos: 85,2%      | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (1,4%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>-Infraestructura tecnológica, telecomunicaciones y soporte técnico a la Unidad<br>-Definición de lineamientos para el manejo de la información.<br><b>Productos:</b><br>-Servicios de conectividad y telefonía<br>-Servicios de dotación tecnológica<br>-Servicios de cómputo por demanda y herramienta de colaboración (Licenciamientos).<br>-Servicios de Formación, Creación e Integración de Sistemas de Información.  |
| Horizonte del Proyecto: 2015-2018  |   |   |  |   |  |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 1,3%                                      |   |   |  |   |  |
| Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional                      | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | "Implementar canales de atención y comunicación para las víctimas y facilitar su acceso a la oferta institucional".   | -Dinamizar y facilitar el acceso a la población víctima a la oferta institucional y a las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.<br>-Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y PQR's.<br>-Sensibilizar a los servidores públicos en la aplicación de la ley de víctimas | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 71%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 85,03%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 121,5mm<br>Compromisos: 86,1%<br>Pagos: 74,1%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 121,5mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana 2017:</b> 2,3 mm (1,9%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 88,6% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (1,2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Construcción, dotación y funcionamiento de los Centros Regionales de Atención, al servicio de atención presencial, a la realización de jornadas móviles de atención y al servicio de respuesta escrita<br><b>Productos:</b><br>4 Estrategias Complementarias Desarrolladas<br>24 Centros Regionales Puestos en Funcionamiento<br>549.787 Planes de atención asistencia y reparación para toda la población de Subsidista Mínima y Superación de Situación de Vulnerabilidad a víctimas del desplazamiento forzado pertenecientes a grupos étnicos. |
| Horizonte del Proyecto: 2014-2018  |   |   |  |   |  |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 1,1%                                      |   |   |  |   |  |

|   |   |   |  |  |  |
|---|---|---|--|--|--|
| destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 0,7%  |   |   |  |  |  |
| Servicio de registro único de víctimas articulado con la red nacional de información a nivel nacional       | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | Operar el RIV articulado con la RNI, garantizando la integridad de los registros requeridos para la implementación y seguimiento de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado | Efectuar el proceso de las solicitudes de inscripción en el RIV, facilitando a las víctimas el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación<br>Flujo eficiente de la información al interior del SNARIV.<br>Mecanismos para producir información estadística de calidad, estandarizada, disponible y oportuna.  | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 92%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 96,7%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$31,2 mm<br>Compromisos: 98%<br>Pagos: 91%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 31,2 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana - 2017:</b> 1,7 5mm (5,6%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 100%  | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (0,9%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Garantizar el funcionamiento del registro único de víctimas con calidad y oportunidad.<br><b>Productos:</b><br>- Servicio de Registro Único de Víctimas Actualizado<br>- 700 Fuentes de información con minería de datos aplicada (Depuración).<br>- 500.000 servicios de caracterización para la población víctima de la violencia prestados.   |
| Horizonte del Proyecto: 2016 - 2018   |   |   |  |  |  |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 0,8% |   |   |  |  |  |
| Apoyo a la implementación de las medidas de reparación colectiva y Reconstrucción Social a nivel nacional   | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV) | "Contribuir al mejoramiento de la capacidad institucional para implementar el programa de reparación colectiva y reconstrucción social"   | -Medidas de los planes integrales de reparación colectiva (PIRC) para sujetos de reparación colectiva elegibles étnicos y no étnicos.<br>-Gestión de conocimiento y el aprendizaje sobre la reparación colectiva.<br>-Fortalecimiento de capacidades de la Unidad para las Víctimas y del territorio para ejecutar el Programa de Reparación Colectiva al nivel nacional y territorial | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 2%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 30,14%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$4,4 mm<br>Compromisos: 30%<br>Pagos: 26%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$4,4 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana - 2017:</b> 546 millones (11%)<br>Compromisos: 25%<br>Pagos: 21,6% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (0,2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Aplicación de Medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.<br><b>Productos:</b><br>-Acciones en el marco de los PIRC aprobados y seleccionados para la intervención<br>-Medidas de rehabilitación comunitaria para sujetos colectivos<br>-Medidas de satisfacción para sujetos colectivos<br>-Garantía de no repetición para sujetos colectivos implementadas<br>-Asistencia técnica a enlaces de reparación colectiva sobre el SNARIV (30) |
| Horizonte del Proyecto: 2013 - 2018   |   |   |  |  |  |
| Porcentaje de participación dentro de los recursos  |   |   |  |  |  |

## INFORME DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011 PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

### Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los entes de control

20 de agosto de 2018

|  |  |   |   |   |  |
|--|--|---|---|---|--|
| <p><b>Apoyo, participación y visibilización de las víctimas</b></p> <p>Horizonte del Proyecto: 2014-2017</p> <p>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 0,4%</p>  | <p>Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV)</p> | <p>"Visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva"</p>  | <p>-Procesos de concertación de los planes de reparación colectiva para comunidades étnicas</p> <p>- Acompañamiento a los espacios de participación propios de grupos étnicos</p> <p>-Estrategia para el monitoreo, articulación, y cumplimiento a los Decretos Ley y Autos de la Corte Constitucional con relación a grupos étnicos.</p>   | <p><b>Avance Físico del Proyecto:</b> 100%</p> <p><b>Avance Financiero del Proyecto:</b>90,97%</p> <p><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 11,6 mm</p> <p>Compromisos: 98%</p> <p>Pagos: 54%</p> <p><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 11,6mm (100%)</p> <p><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana - 2017:</b> \$900 millones (7,7%)</p> <p>Compromisos: 100%</p> <p>Pagos: 94,8%</p> | <p>Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (0,5%).</p> <p><b>Recursos Destinados a:</b></p> <p>Acciones de gestión institucional para avanzar en protocolos de participación para las comunidades étnicas.</p> <p><b>Productos Generales:</b></p> <p>Jornadas de concertación para protocolos de participación con comunidades en Timbiquí, La Tobá, Quibdó, Riobacha, Armenia para la construcción del protocolo de participación.</p> <p>Elaboración y concertación de propuesta de adecuación de la Resolución 0930 de 2015 con delegados departamentales y nacionales.</p> <p>Instalación del espacio autónomo de los delegados étnicos de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas departamentales, delegados de organizaciones Afros Nacionales, delegados del Palenque de San Basilio y delegada de la Población Raíz de San Andrés y Providencia.</p> |
| <p><b>Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional.</b></p> <p>Horizonte del Proyecto: 2015 - 2018</p> <p>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Afrocolombiana Víctima 2017: 0,1%</p> | <p>Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (IARIV)</p> | <p>"Consolidar los procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado como medida de restitución"</p> | <p>Incluye:</p> <p>-Esquemas especiales de acompañamiento a las víctimas en el proceso de retorno o reubicación</p> <p>-Acciones de carácter comunitario y psicosocial para la estabilización e integración comunitaria de las víctimas retornadas o reubicadas</p> <p>-Medios necesarios para el transporte de enseres y traslado de la familia hacia su lugar de retorno o reubicación.</p> <p>-Acciones del SNARIV en el marco de los planes de retorno y reubicación.</p> | <p><b>Avance Físico del Proyecto:</b> 60%</p> <p><b>Avance Financiero del Proyecto:</b>81,36%</p> <p><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 15,1 mm</p> <p>Compromisos:92%</p> <p>Pagos: 59%</p> <p><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 15,1 mm (100%)</p> <p><b>Asignación a la Política Transversal Étnica Afrocolombiana - 2017:</b> \$200 millones (1,3%)</p> <p>Compromisos: 0%</p> <p>Pagos: 0%</p>       | <p>Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la IARIV para afrocolombianos víctimas (9%).</p> <p><b>Recursos Destinados a:</b></p> <p><b>Productos:</b></p> <p>-20 Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitarios Entregados</p> <p>-Servicios de apoyo a hogares para transporte y traslado de enseres Entregados:</p>   |

| Procurador General de la Nación<br>Fernando Carrillo Flórez   | Contralor General de la República<br>Edgardo Maya Villazón  | Defensor del Pueblo<br>Carlos Alfonso Negret Mosquera  |
|---|---|--|
| <p><b>Procurador Delegado para Asuntos Étnicos</b><br/>Richard Moreno Rodríguez</p> <p><b>Profesionales</b><br/>Diana Consuelo Martínez Giraldo<br/>Luis Jorge Arévalo</p> <p><b>Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas</b><br/>Elena Ambrosi Turbay</p> <p><b>Profesionales</b><br/>Juan Sebastián Córdoba Carreño</p> <p><b>Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras</b><br/>Andree Viana Garcés</p> <p><b>Profesionales</b><br/>María Paula Tostón Sarmiento<br/>Daniela Alexandra Quinche</p> | <p><b>Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto</b><br/>Diego Rafael Dorado Hernández</p> <p><b>Profesionales</b><br/>Luz Victoria Erazo Soler<br/>María Isabel Galvis Suarez<br/>Claudia Patricia Goyeneche<br/>Ana Catalina Sarmiento<br/>Francis Vargas Díaz</p> | <p><b>Defensor Delegado para Grupos Étnicos</b><br/>Pedro Santiago Posada</p> <p><b>Profesionales</b><br/>Catalina Rodríguez Ramos<br/>María Rodríguez Albarracín<br/>Eva María de la Concepción Sáenz Pulido<br/>Gloria Elena Rodríguez</p> |

**GLOSARIO**

|                    |  |
|--------------------|--|
| ANT                | Agencia Nacional de Tierras  |
| CGR                | Contraloría General de la República.   |
| CSMDL o "Comisión" | Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.  |
| DAE                | Dirección de Asuntos Étnicos.  |
| DNP                | Departamento Nacional de Planeación.   |
| FUD                | Formato Único de Declaración para la solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos De Reparación Colectiva – Étnicos. |
| IGAC               | Instituto Geográfico Agustín Codazzi   |
| INCODER            | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural   |
| PAARI              | Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.   |
| PGN                | Procuraduría General de la Nación.   |
| PIRC               | Planes Integrales de Reparación Colectiva.   |
| RESA               | Programa – Red de Seguridad Alimentaria  |
| RNI                | Red Nacional de Información.   |
| RUV                | Registro Único de Víctimas.  |
| RTDAF              | Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente  |
| SNARIV             | Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.   |
| UARIV              | Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.                                      |
| URT                | Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas   |
| UNP                | Unidad Nacional de Protección  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>TABLA DE CONTENIDO</b></p> <p>INTRODUCCIÓN.....8</p> <p>1. REGISTRO COLECTIVO ÉTNICO .....10</p> <p>2. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN.....16</p> <p>    2.1. Sobre las afectaciones al gobierno propio de las comunidades .....16</p> <p>    2.2. Sobre los elementos sustanciales, procedimentales y avances de la política pública para la prevención y protección individual y colectiva.....26</p> <p>3. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....30</p> <p>    3.1. Evolución Histórica del Presupuesto de la Política Pública de Víctimas .....30</p> <p>    3.2. Ejecución de Recursos en la vigencia 2017 .....33</p> <p>    3.3. Escenario Financiero de la Atención a Población Víctima Indígena.....36</p> <p>4. REPARACIÓN COLECTIVA ETNICA.....38</p> <p>    4.1. Avance del proceso de reparación colectiva en sujetos étnicos.....38</p> <p>    4.2. Sobre la Resolución No. 03143 de 2018.....41</p> <p>    4.3. Reflexiones del acompañamiento de procesos de reparación colectiva.....49</p> <p>    4.4. La reparación colectiva étnica y la implementación del Acuerdo Final para la Paz.....52</p> <p>    4.5. El Auto 266 de 2017 y la estrategia de armonización.....54</p> <p>5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....56</p> <p>    5.1. Estado actual de los casos identificados como sujetos de restitución de derechos territoriales indígenas .....56</p> <p>        5.1.1. Etapa Administrativa del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.....56</p> <p>        5.1.2. Etapa judicial del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.....59</p> <p>        5.1.3. Etapa Posfallo del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.....60</p> <p>    5.2. Nivel de avance y costos asociados al cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales.....62</p> <p>        5.2.1. Informalidad en la tenencia de la tierra y medidas de seguridad jurídica sobre el territorio ..63</p> <p>        5.2.2. Presencia de dinámicas de minería legal e ilegal, cultivos ilícitos y medidas de protección ambiental del territorio.....69</p> <p>        5.2.3. Medidas en el marco de la ruta de asistencia, reparación integral y garantías de no repetición .....76</p> <p>        5.2.4. Medidas de infraestructura, dotación y acceso a los derechos de educación y salud .....86</p> <p>        5.2.5. Medidas para el fortalecimiento organizativo de las comunidades restituidas .....88</p> <p>        5.3.1. Ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales.....90</p> <p>        5.3.2. Dificultades en el marco del procedimiento administrativo y Judicial .....92</p> | <p>6. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....95</p> <p>    6.1. Víctimas étnicas en el Registro Único de Víctimas.....95</p> <p>    6.2. Indemnización Administrativa.....95</p> <p>    6.3. Indemnizaciones administrativas según el marco legal.....98</p> <p>    6.4. Implementación de la encuesta única antes denominada PAARI .....99</p> <p>7. CONCLUSIONES .....101</p> <p>RECOMENDACIONES:.....106</p> <p>ANEXOS .....110</p> <p>    Anexo 1. Proyectos de Inversión Representativos por Monto Asignado a la Política Pública Dirigida a Población Víctima de Comunidades Indígenas 2017 .....110</p> <p>    Anexo 2. Estado de formalización de los casos restituidos.....116</p> <p>    Anexo 3. Hechos y ordenes relevantes frente a la minería en los casos restituidos .....118</p> <p>    Anexo 4. Territorios indígenas en etapa de Estudio Preliminar.....120</p> <p>    Anexo 5. Territorios indígenas con Ruta Étnica de protección de derechos territoriales .....124</p> <p>    Anexo 6. Territorios indígenas protegidos con Medidas Cautelares.....126</p> <p>    Anexo 7. Territorios indígenas en etapa de caracterización de afectaciones territoriales.....129</p> <p>    Anexo 8. Territorios indígenas con Demanda de Restitución de Derechos Territoriales .....131</p> <p>    Anexo 9. Sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas .....132</p>                            |
| <p><b>INDICE DE TABLAS</b></p> <p>Tabla 1. Número de declaraciones tomadas y enviadas por cada grupo étnico. ....11</p> <p>Tabla 2. Declaraciones étnicas tomadas por año. ....11</p> <p>Tabla 3. Relación del estado de las declaraciones remitidas a la UARIV. ....11</p> <p>Tabla 4. Número de Proyectos de Inversión Asignados a la Política Transversal de Grupos Étnicos Vs. Proyectos de Inversión Comunidades Indígenas - Víctimas.....31</p> <p>Tabla 5. Recursos de Inversión Asignados a la Política Pública Dirigida a la Población Víctima de Comunidades Indígenas por Componente.....32</p> <p>Tabla 6. Presupuesto de Inversión Asignado por medidas y componentes a Población Indígena Víctima.....32</p> <p>Tabla 7. Recursos para comunidades indígenas víctimas por entidad. ....33</p> <p>Tabla 8. Recursos de Proyectos de Inversión UARIV dirigidos a comunidades indígenas víctimas.....35</p> <p>Tabla 9. Esfuerzo Fiscal Requerido por el Gobierno Nacional para la atención y reparación integral de comunidades indígenas víctimas. ....36</p> <p>Tabla 10. SCE en proceso de implementación (departamento y etnia) .....40</p> <p>Tabla 11. Sentencias de restitución de derechos territoriales.....62</p> <p>Tabla 12. Costos incurridos órdenes seguridad jurídica del territorio.....66</p> <p>Tabla 13. Costos Estado Orden. ....66</p> <p>Tabla 14. Costos incurridos órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos.....72</p> <p>Tabla 15. Costos incurridos para el cumplimiento de órdenes de asistencia de reparación integral y garantías de no repetición. ....77</p> <p>Tabla 16. Estado de los PIRC ordenados en las sentencias de restitución. ....78</p> <p>Tabla 17. Estado de los Planes de Retorno ordenados en las sentencias. ....80</p> <p>Tabla 18. Avances en proyectos productivos ordenados por las sentencias (Min. Agricultura). ....82</p> <p>Tabla 19. Avance de proyectos de vivienda ordenados por las sentencias.....83</p> <p>Tabla 20. Avances en memoria histórica. ....85</p> <p>Tabla 21. Distribución del RUV étnico por género y grupo étnico.....95</p> <p>Tabla 22. Diferencia entre las indemnizaciones reportadas a 2016 y 2017.....95</p> <p>Tabla 23. Indemnizaciones históricas para las víctimas indígenas por departamento durante el año 2016.....96</p> <p>Tabla 24. Indemnizaciones 2017.....97</p> <p>Tabla 25. Indemnizaciones históricas para víctimas pertenecientes a comunidades indígenas por marco legal.....98</p> <p>Tabla 26. Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnico que hayan realizado el PAARI en la fase de reparación para el año 2018.....99</p>   | <p><b>INDICE DE GRÁFICAS</b></p> <p>Gráfica 1. Reporte de riesgo de líderes y autoridades indígenas.....17</p> <p>Gráfica 2. Reporte de riesgo de líderes y autoridades afrocolombianas.....17</p> <p>Gráfica 3. Recursos Programados Gobierno Nacional para Indígenas Víctimas Vs. Recursos Asignados por Inversión para Indígenas Víctimas. ....30</p> <p>Gráfica 4. Sujetos de Reparación Colectiva por etnia.....39</p> <p>Gráfica 5. SCE por fase del Programa de Reparación Colectiva.....40</p> <p>Gráfica 6. Cumplimiento de órdenes seguridad jurídica de los territorios restituidos.....66</p> <p>Gráfica 7. Distribución Costos PGN .....66</p> <p>Gráfica 8. Cumplimiento de órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos.....72</p> <p>Gráfica 9. Cumplimiento de asistencia reparación integral y garantías de no repetición.....76</p> <p>Gráfica 10. Órdenes acceso derechos de educación y salud. ....86</p> <p>Gráfica 11. Órdenes fortalecimiento organizativo.....88</p> <p><b>INDICE DE MAPAS</b></p> <p>Mapa 1. Consejos comunitarios, grupos amados y cultivos de uso ilícito.....19</p> <p>Mapa 2. Consejos comunitarios y títulos mineros en Colombia.....20</p> <p>Mapa 3. Resguardos indígenas, cultivos de uso ilícito y grupos armados.....23</p> <p>Mapa 4. Resguardos indígenas y título mineros.....24</p> <p>Mapa 5. Predios rurales potencialmente informales.....64</p> |

**INTRODUCCIÓN**

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 (CSMDL) presenta este informe al Congreso de la República con el propósito de aportar un balance de los resultados actuales de la incorporación del enfoque étnico en la política pública para víctimas del conflicto armado. Dicho balance busca servir como herramienta para la toma de decisiones que procuren la mejora de las estrategias de la atención del Estado a las comunidades indígenas víctimas del conflicto armado.

En este sentido, se abordarán los temas de proceso de registro colectivo étnico, prevención y protección, presupuesto y financiación, reparación colectiva, restitución de derechos territoriales e indemnización administrativa. Los análisis realizados se basaron en respuestas institucionales, visitas administrativas a las entidades, información reportada a sistemas de información del Estado y resultados propios del acompañamiento de los entes de control a los procesos de registro y reparación colectiva.

Respecto al proceso de registro colectivo étnico, se advierte de la necesidad de protocolizar y formalizar lineamientos orientados a aclarar los términos de la toma de declaraciones y valoraciones de sujetos colectivos étnicos. Asimismo, es importante avanzar la expedición de un formato particular para la toma de declaraciones de las organizaciones étnicas, mejorar los tiempos y canales de notificación de actos administrativos sobre la decisión del estado en el registro étnico y definir criterios de priorización para el registro de sujetos colectivos, identificados por oferta por la Unidad para las Víctimas (UARIV).

Respecto a la prevención y protección de comunidades, líderes sociales y autoridades étnicas, se llama la atención sobre el número de homicidios y situaciones de riesgo registrados en el último periodo, así como la ausencia de estrategias institucionales orientadas a la garantía de no repetición de los hechos delictivos que dieron origen a los sucesos de desplazamiento y victimización individual y colectiva de los pueblos indígenas.

Entre 2015 y 2017, los recursos asignados por inversión para la política pública de víctimas de comunidades indígenas han disminuido en términos reales, pasando de \$172.500 millones a \$99.400 millones con una leve recuperación en el valor asignado para 2018 que alcanza \$105.000 millones. La financiación de la política pública de víctimas sigue siendo un tema que configura retos para el Estado. Contar con análisis riguroso del costo de las medidas de asistencia y reparación integral para los pueblos indígenas, así como la construcción de un plan de cumplimiento que incluya tiempos y fuentes de financiación debe ser parte de la agenda del nuevo gobierno.

Los escasos resultados de la reparación colectiva étnica son también notables, de un total de 220 comunidades indígenas tan solo 16 cuentan con un Plan de Reparación Colectiva en implementación. La reciente expedición de la Resolución No. 03143, la cual contiene los ajustes realizados al Programa de Reparaciones Colectivas, implica como principal impacto, la modificación de planes ya trabajados, elaborados y concertados con las comunidades, sin que sea clara la estrategia que se llevará a cabo a fin de respetar los procesos que se encuentran en marcha.

Por otra parte, a la fecha, de 220 casos de restitución indígena identificados, tan solo 9 cuentan con sentencias judiciales. De éstos, en ninguno se ha dado un cumplimiento total y efectivo de las órdenes

impartidas. Pese a que, según el ejercicio de costeo realizado por las entidades compelidas en las sentencias, el valor invertido en el cumplimiento de las sentencias estaría alrededor de \$3.681 millones de pesos desde la expedición de la primera sentencia en 2014, la mayor parte de las acciones reportadas se enmarcan en la gestión, alistamiento institucional, concertación con comunidades, desplazamientos y contratación de profesionales y en menor medida a resultados efectivos para el cumplimiento.

Finalmente, en materia de indemnización administrativa es necesario avanzar en un uso más riguroso de los clasificadores étnicos en la información oficial reportada, avanzar en el pago de indemnizaciones a las víctimas indígenas y ampliar la cobertura en la aplicación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) en tanto este es un requisito para el avance en las medidas de reparación individual.

Sea esta una oportunidad para conminar a un diálogo constructivo entre la CSMDL, los honorables congresistas, las entidades del Gobierno nacional y las instancias de participación indígenas para discutir las actuales dificultades y considerar alternativas de política que permitan superar los retrasos actuales de la reparación integral de pueblos indígenas víctimas del conflicto armado.

**1. REGISTRO COLECTIVO ÉTNICO**

El ingreso al Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>1</sup> es la puerta de entrada a las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Por ello, las declaraciones de las comunidades étnicas han debido ser rendidas ante el Ministerio Público y valoradas de manera oportuna por la Unidad para las Víctimas (UARIV), en los términos de los artículos 155 y 156 de la Ley 1448<sup>2</sup>, respectivamente. Lo anterior, de tal forma que, una vez incluidas en el RUV, se dé inicio a las etapas del proceso de la reparación colectiva étnica diseñado por la UARIV<sup>3</sup>, y el acceso a los demás componentes de la política pública para víctimas del conflicto armado. Sin embargo, aún existen deficiencias en el proceso de registro, tales como barreras de acceso para rendir la declaración, falta de claridad respecto al límite de tiempo para el registro e incumplimiento de los plazos legales para realizar la valoración en algunos casos<sup>4</sup>.

La toma de declaraciones colectivas étnicas inició en junio de 2014, a pesar de los Decretos Leyes entraron en vigencia el nueve (9) de diciembre de 2011, debido a que no se contaba con un instrumento adecuado y pertinente para la recolección de la información, dadas las particularidades de la población objetivo. Con el apoyo de la CSMDL, se logró la elaboración de un Formato Único de Declaración (FUD) de los Sujetos Colectivos Étnicos, que permitiría el recaudo de la información relacionada con los hechos victimizantes, afectaciones, factores vinculados y subyacentes al conflicto armado, que solamente ocurren a estos grupos poblacionales.

Sin embargo, el término previsto para la presentación de las declaraciones de las colectividades étnicas establecido en los Decretos Leyes ha venido siendo definido por la UARIV. Mediante la Circular 0002 del 25 de enero de 2016, dicha entidad definió este tema, en parte como respuesta a las solicitudes de la CSMDL. Sin embargo, en reunión realizada en el mes de febrero de 2018, con la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) y otras áreas de la UARIV, se informó que la Circular no es aplicable a sujetos colectivos étnicos. Además, se evidenció que esta Circular fue socializada de manera irregular, pues se trataba de

<sup>1</sup> Respecto al derecho al registro ha señalado la Corte Constitucional que el mismo "(...) hace parte de los derechos básicos que tiene la población desplazada, pues permite el acceso a la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación, propendiendo porque su diseño e implementación se hagan a partir de sus necesidades (...)" Auto 266 de 2017. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Págs. 6 y 7.

<sup>2</sup> En concordancia con los artículos 188, 114 y 149 de los decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. En cualquier caso, la UARIV dispone de 60 días para la valoración de la declaración y tomar de una decisión al respecto.

<sup>3</sup> Las cuales fueron ajustadas técnica y operativamente recientemente mediante la Resolución No. 3143 del 23 de julio de 2018: "por medio de la cual se adopta el modelo operativo de reparación colectiva de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas".

<sup>4</sup> El Auto 266 de 2017 emitido por la Corte Constitucional en relación con el procedimiento de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) de la población étnica, señaló que: "(...) En consecuencia, hasta tanto no se: (i) evidencie un avance integral y progresivo en la reducción de las barreras identificadas frente al acceso al procedimiento de registro; (ii) cumpla con los términos legales para emitir la decisión respecto de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas (individual y colectivo) (...) y (iii) logre un flujo eficiente de la información entre los diferentes sistemas frente a las personas, comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes; seguir existiendo subregistro de la población étnicamente diferenciada, con lo que se perpetúan sus condiciones de vulnerabilidad y, por ende, de desprotección y desatención, razón por la cual esta Corporación mantendrá su competencia sobre este elemento de la política pública (...)". (Subrayado y cursiva fuera de texto original).

un documento interno de la entidad que no constituía un acto administrativo. Ante este hecho, la CSMDL pudo constatar que aún persiste la falta de claridad jurídica sobre los límites de tiempo para el ejercicio del derecho al registro.

En relación con el número de declaraciones de sujetos colectivos étnicos (resguardos indígenas, consejos comunitarios, cabildos indígenas, pueblos étnicos, organizaciones étnicas, comunidades étnicas, etc.) que se han recibido por parte de la Defensoría del Pueblo, y remitido a la Subdirección de Valoración y Registro de la UARIV, se tiene un total de 473 declaraciones, distribuidas de la siguiente forma, según el grupo étnico correspondiente:

**Tabla 1. Número de declaraciones tomadas y enviadas por cada grupo étnico.**

| Grupo  | Declaraciones |
|--|---------------|
| Consejos comunitarios, asociaciones u organización afrocolombianas, comunidades negras, comunidades palenqueras. | 174           |
| Resguardos, cabildos, comunidades, pueblos indígenas.  | 298           |
| Pueblo Rrom o Gitano   | 1             |
| <b>Total</b>   | <b>473</b>    |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo.

Por año, el total de declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo, y enviadas a la UARIV fueron las siguientes:

**Tabla 2. Declaraciones étnicas tomadas por año.**

| Año          | FUD diligenciados |
|--------------|-------------------|
| 2014         | 70                |
| 2015         | 207               |
| 2016         | 86                |
| 2017         | 110               |
| <b>Total</b> | <b>473</b>        |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo.

La Subdirección de Valoración y Registro de la UARIV remitió una matriz en el primer trimestre de 2018, la cual fue cruzada con la base de datos de declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo, arrojando la siguiente información en relación con el estado de estas en el RUV:

**Tabla 3. Relación del estado de las declaraciones remitidas a la UARIV.**

| NÚMERO | ESTADO <sup>5</sup> |
|--------|---------------------|
| 380    | INCLUIDOS           |

<sup>5</sup> Incluidos: se trata de los sujetos colectivos étnicos que ingresaron al RUV y que accederán a la oferta de esta política pública; No incluidos: son los casos de sujetos colectivos étnicos que no ingresaron al RUV y por lo tanto no accederán a la oferta referida; Glosados: se trata de los casos en que la UARIV devuelve vía correo electrónico, por lo general, a la Defensoría del Pueblo (Ministerio Público) la declaración para subsanar o corregir algún aspecto específico de la misma; En Valoración: esta es una etapa dentro de la cual la UARIV tiene sesenta (60) días para revisar el documento y tomar una decisión; Devoluciones: se presenta cuando la UARIV devuelve físicamente la declaración a la Defensoría del Pueblo (Ministerio Público) para subsanar o corregir algún error que amerita un ajuste en el físico del documento; No encontrados en la matriz de la UARIV: son casos que registran en la base de datos de la DP pero no en la de la UARIV frente a los cuales se indagó.

| NÚMERO     | ESTADO <sup>5</sup>            |
|------------|--------------------------------|
| 34         | NO INCLUIDOS                   |
| 6          | GLOSADO                        |
| 48         | EN VALORACIÓN                  |
| 2          | DEVOLUCIONES                   |
| 3          | NO ENCONTRADOS EN MATRIZ UARIV |
| <b>473</b> | <b>TOTAL</b>                   |

Fuente: elaboración propia Defensoría del Pueblo con base en información remitida por la UARIV

La CSMDL ha encontrado a lo largo de estos años en el proceso de declaración, valoración, registro en el RUV y notificación de las resoluciones por parte de la UARIV, dificultades que persisten, a pesar de haber sido advertidas en informes anteriores. Algunas de estas dificultades se analizan a continuación:

• **Falta de claridad frente a la ruta de declaración colectiva étnica.**

El Decreto 4800 de 2011<sup>6</sup> estableció dos (2) modalidades a través de las cuales la UARIV identificaría los sujetos de reparación colectiva: la oferta del Estado y la demanda o solicitud de la población. En el primer caso, la UARIV se encargó de identificar zonas y/o colectivos de mayor victimización colectiva a través de ejercicios de georreferenciación de hechos victimizantes, de identificación de comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, etc. En el segundo caso, los sujetos de reparación colectiva que se consideren con el derecho a la reparación deben adelantar la solicitud de registro ante el Ministerio Público, mediante el diligenciamiento del FUD. En todo caso la UARIV es la responsable de valorar los hechos y expedir la resolución de inclusión o no en el RUV.

En la actualidad, no resulta claro el grado de priorización que la UARIV ha otorgado a los sujetos colectivos étnicos que fueron identificados por dicha entidad en la modalidad de oferta, a quienes aún no se les ha tomado la declaración por diversas razones<sup>7</sup>.

• **Falta de claridad frente al uso del formulario étnico.**

Desde 2015, y en respuesta a la situación presentada con la declaración del colectivo de mujeres AFRODES, quienes luego de haber realizado su declaración en el formulario étnico, debieron ampliar la información pues el formulario étnico no permite recaudar información específica relacionada con el tema organizativo. Se solicitó aclaración frente a la aplicabilidad del formulario, para lo cual, en oficio del 2016<sup>8</sup>, la UARIV solicitó agregar al proceso 12 preguntas que permitieran caracterizar la organización y los hechos victimizantes que esta sufrió directamente.

En criterio de esta Comisión, la decisión de la UARIV no está resolviendo de fondo una realidad que amerita atención especial y diferente. Por el contrario, está generando una metodología de trabajo

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Esta falta de claridad o cambio de criterio frente a los sujetos colectivos étnicos identificados bajo esa modalidad se evidenció en la reunión realizada en el mes de febrero de 2018 con la DAE, y otras áreas de la Unidad, espacio en el que se solicitó a la Defensoría del Pueblo remitir el listado de sujetos priorizados por oferta para tomar algunas decisiones al respecto, decisiones de las cuales no se tiene información alguna a la fecha.

<sup>8</sup> Oficio enviado el 30 de junio de 2016.

compleja para el Ministerio Público al momento de recibir las declaraciones, y eventuales inconvenientes al momento de hacer realidad la reparación de las organizaciones o asociaciones étnicas que declaren.

Por el contrario, tomar la declaración de las organizaciones o asociaciones étnicas según lo establecido en los Decretos Leyes, tal como lo dispuso la UARIV en respuesta del 30 de junio de 2016, plantea dificultades de fondo, toda vez que el FUD colectivo étnico fue diseñado para las comunidades étnicas y no para las organizaciones o asociaciones de esta población, de ahí que la UARIV haya visto la necesidad de “ampliar la declaración”. Esto pone en evidencia la necesidad de que se elabore lo antes posible un formato adecuado para la recepción de las declaraciones de este tipo de colectividades.

• **Dificultades en el proceso de valoración y registro.**

El proceso de valoración y registro colectivo étnico, se ha visto afectado por varias dificultades, las principales son: un tiempo de valoración superior al previsto en los Decretos Leyes; la falta de articulación del proceso de reparación colectiva con el de retorno al territorio; el difícil traslado de las comunidades para realizar las declaraciones del caso, la falta de confianza en la institucionalidad local, y los temas de seguridad en los territorios que impiden la movilidad bajo condiciones de tranquilidad.

Los Decretos leyes establecieron un término máximo de sesenta (60) días<sup>9</sup> dentro del cual la UARIV, una vez recibe la declaración por parte del Ministerio Público, debe adoptar una decisión sobre otorgar o denegar el registro de la comunidad étnica respectiva en el RUV. Sin embargo, como se advierte en las matrices remitidas por la UARIV en distintos momentos, ese término en pocas ocasiones se ha cumplido y sólo recientemente y en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, la UARIV ha venido ajustando y reduciendo los tiempos de valoración de estas declaraciones.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Artículo 188, 114 y 149 del Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

<sup>10</sup> Auto 373 de 2016 y Auto 266 de 2017 (orden Decimoctava) de la Corte Constitucional.

<sup>11</sup> Al respecto la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017 hizo alusión al informe presentado por la UARIV el 4 de octubre de 2016 en relación con el Auto 438 de 2016 en el “[...] que señala expresamente que en promedio las solicitudes de sujetos colectivos indígenas se tardan 336 días (11.2 meses) y las de afrodescendientes 346 (11,53 meses), desde que se recepcionan hasta que se notifica la decisión [...]”.

Y más adelante advierte la Corte que “[...] Esta demora excesiva en la resolución de las solicitudes de registro se debe, en gran parte, a la falta de información e interoperatividad entre los diferentes sistemas de información que contienen datos de personas desplazadas con pertenencia étnica (RUV individual y colectivo-RTDAF, entre otros), pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, pues algunos estrategias trazadas entre entidades como la Unidad de Restitución de Tierras, el IGAC, el antes INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro (mesa de trabajo del “nodo tierras”) y el Ministerio del Interior, aún están en fase de implementación [...]”.

La Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017 señala que “[...] los registros de víctimas (individual y colectivo) y tierras y/o territorios no se encuentran interconectados, las bases de datos del Estado que recogen la información de estos pueblos y comunidades no se articulan entre sí y, por tanto, no son interoperables [...]”. Esta situación impacta negativamente en tanto no hay una articulación entre las reparaciones individuales y las colectivas que están en proceso o reciben los integrantes de una comunidad individualmente considerados, o como colectivo étnico.

Con respecto a los criterios de valoración, se encontró que estas comunidades deben articular su proceso de reparación al proceso de su comunidad en territorio, pudiendo llegar a condicionar el proceso de reparación a que ocurra un retorno. No obstante, esto no siempre corresponde a la voluntad de las comunidades desplazadas, que han intentado construir una nueva vida en el lugar en el que residen actualmente, y por tanto han cortado su relación con los territorios de origen y sus autoridades. Estas realidades ameritan un tratamiento especial, capaz de responder adecuadamente a las condiciones de vida actuales de la población.

Finalmente, la CSMDL<sup>12</sup> refirió las siguientes barreras de acceso al procedimiento de registro de las víctimas de grupos étnicos, las cuales se mantienen vigentes:

- Notable distancia entre los territorios étnicos y las cabeceras municipales, en las cuales se encuentra el Ministerio Público. En este sentido, es necesaria la creación de una estrategia en coordinación entre el Ministerio Público y la UARIV, para que se garantice el acceso al registro de estas poblaciones sin que necesariamente sean las víctimas las que deban asumir el desplazamiento hasta las cabeceras municipales.
- Temor de las comunidades a declarar los hechos, debido a la permanencia de actores armados en el territorio.
- Falta de conocimiento sobre el proceso de registro, sus alcances e implicaciones.
- Falta de confianza en las instituciones del Estado por parte de las comunidades.
- Limitaciones lingüísticas para establecer una comunicación fluida al declarar los hechos.
- Falta de atención especial del Estado a las comunidades étnicas en situación de confinamiento.

• **Demoras en la notificación de actos administrativos.**

Advierte esta Comisión demoras excesivas en la etapa de notificación de las decisiones (actos administrativos) de inclusión o no en el RUV, y falta de enfoque diferencial étnico en este procedimiento. Esta situación tiene implicaciones negativas en materia de las garantías del debido proceso de las etapas de notificación e impugnación de la resolución de registro. Lo anterior es así, en tanto la comunidad no tiene información de manera oportuna sobre su estado en el RUV, y por lo tanto el ejercicio del derecho de contradicción muchas veces no se realiza o se hace de manera tardía, con los efectos adversos de esta situación, teniendo en cuenta los términos legales para hacerlo.

Es necesario que las entidades competentes, concretamente la UARIV, continúen avanzando en los correctivos y mejoras frente a las dificultades que en materia de declaración, procedimiento de valoración y registro se plantearon anteriormente, pues el Gobierno Nacional debe dar cumplimiento a las obligaciones de garantizar y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, máxime cuando se trata de los integrantes de los grupos étnicos quienes son considerados por la

<sup>12</sup> Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de los Decretos Leyes de Víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom. CSMDL. 2013.

Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional. Concluyendo entonces que “[...] la garantía de los derechos fundamentales no puede estar supeditada al proceso de registro administrativo que en algunas situaciones puede ser complejo y difícil [...]”.

Además, con base en lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017<sup>13</sup>, esta Comisión continuará realizando un seguimiento puntual a los tiempos de valoración y notificación de las solicitudes de inclusión en el RUV para los sujetos colectivos étnicos, con el fin de realizar las observaciones y recomendaciones que sean del caso y que permitan a la institucionalidad incorporar mejoras en estos procedimientos en aras de proteger los derechos de la población.

<sup>13</sup> Orden Decimonovena del Auto 266 de 2017. Pág. 65

**2. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN**

La situación de vulnerabilidad multifactorial de los pueblos étnicos se relaciona con el crecimiento y fortalecimiento de economías ilegales basadas en la ampliación de la frontera agraria destinada al cultivo de la hoja de coca, las redes de narcotráfico, la actividad minera, y las limitaciones del Estado para garantizar su presencia en los territorios.

Dicha vulnerabilidad se profundiza cuando las comunidades étnicas pasan por un proceso de re victimización, pues pese a que los Decretos Leyes y las demás normas relacionadas, previeron medidas de protección y prevención para los líderes y las comunidades, las comunidades no cuentan con las medidas suficientes que brinden las garantías necesarias para que sus derechos fundamentales como víctimas del conflicto armado sean plenamente restituidos, tal como lo ha advertido la CDMDL en informes anteriores.

Es de señalar que, para este informe, la información enviada por la Unidad Nacional de Protección resultó insuficiente para realizar un análisis más amplio de la implementación de la política pública. Teniendo en cuenta lo anterior, este documento expone dos escenarios en materia de prevención y protección. El primero, aborda la afectación ocasionada por el accionar de los grupos armados al fortalecimiento organizativo de los grupos étnicos, expresado en la persistencia de los homicidios y desapariciones de líderes y las amenazas. El segundo, retoma el análisis de los anteriores informes de la CSMDL desde tres enfoques: a. Sustancial, b. Procedimental y, c. Avances.

**2.1. Sobre las afectaciones al gobierno propio de las comunidades**

El fortalecimiento de los procesos organizativos de los grupos étnicos en Colombia, es clave para la exigencia de los derechos a la autonomía, al gobierno propio, al territorio y a la integridad cultural; así como para generar diálogos con la institucionalidad y con los distintos sectores para lograr la adecuación de políticas públicas tendientes a la garantía de sus derechos. Históricamente, dicho fortalecimiento ha consistido en estructurar formas de organización política, a partir de sus particularidades como pueblos y algunas dinámicas históricas de relacionamiento heredadas y resignificadas en la actualidad, constituyéndose en actores políticos desde lo regional y lo nacional. No por menos, internacionalmente Colombia es un país reconocido por ser progresivo en la generación de mecanismos de protección para los grupos étnicos.

Pese a lo anterior, se encuentra que el ejercicio del gobierno propio a través de sus autoridades propias y otro tipo de liderazgos, ha sido afectado por el conflicto armado, en confluencia con el desarrollo de economías ilegales, el control territorial de grupos armados y la falta de presencia estatal. La Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 026 de 2018<sup>14</sup>, reportó 206 hechos que atentaron contra la seguridad, vida e integridad de los líderes de grupos étnicos, 114 de los cuales se relacionaron las autoridades y líderes indígenas durante 2017. En el caso de las comunidades negras y afrocolombianas, se reportaron 92 hechos que configuran el escenario de riesgo para quienes ejercen como autoridad propia en sus territorios colectivos, y/o desarrollan algún liderazgo.

<sup>14</sup> Nota de Seguimiento al Informe de Riesgo 010 de 2017.

humanos en el país, en particular las autoridades étnicas, por la denuncia de la presencia de grupos armados y el desarrollo de economías ilegales en los territorios, tales como minería ilegal y los cultivos de uso ilícito en los territorios colectivos, son de altísima preocupación.

Este escenario fue ratificado en las declaraciones dadas por el Defensor del Pueblo en el marco de la emisión de la Alerta Temprana 026 de 2018: "A pesar del despliegue de algunas acciones por parte de las entidades competentes a nivel nacional y regional, el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, manifestó que no cesa la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos."<sup>15</sup>

Se ha identificado que las afectaciones a la organización política se dan como consecuencia de la tensión entre los intereses de los distintos actores externos y las comunidades por lograr la gobernabilidad en sus territorios. La presencia de minería ilegal, los cultivos de uso ilícito, el control por las rutas de narcotráfico en estos territorios pone de presente un escenario de riesgo para los grupos étnicos. De igual forma, la Alerta Temprana señalada, indicó que como parte de la agenda que lideraban los defensores de derechos humanos, se encontraba la defensa del territorio y de los recursos naturales, conflicto asociado a la oposición a los cambios en el uso del suelo. Impulso de iniciativas para la protección del ambiente, relacionado con la explotación de recursos naturales no renovables, como minería.

En los siguientes mapas se relacionan las dificultades para el ejercicio del gobierno propio y los derechos territoriales, con los factores anteriormente enunciados.

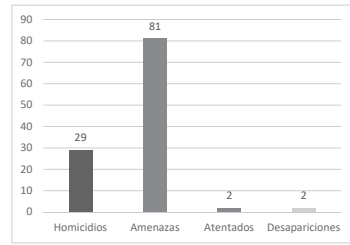
**Comunidades Negras y Afrocolombianas**

Un ejemplo de la problemática expuesta, es el caso del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, y Bajo Mira, sobre los cuales la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y al Auto 005 de 2009, emite el Auto 073 de 2014. En este Auto la Corte plantea acciones específicas en materia de prevención y protección para las comunidades, partiendo de los **factores transversales** asociados con la violencia y riesgos específicos, entre los cuales se encuentra la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito y los proyectos de explotación minera.

Con el objetivo de visibilizar estos **factores transversales** o lo que en el Decreto 4635 de 2011 se denominó **factores subyacentes** se realizó un ejercicio de georreferenciación de las distintas variables en dos mapas: el Mapa 1 muestra la superposición de tres variables: a. territorios colectivos de Consejos Comunitarios en la región del pacífico, b. Presencia de grupos armados y c. cultivos de uso ilícito.

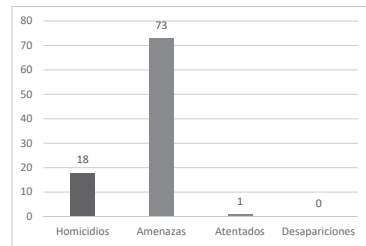
<sup>15</sup> Comunicado de Prensa: "282 líderes sociales y defensores de DD.HH. asesinados en dos años es una cifra aterradora": Defensor del Pueblo, Carlos Negret. 1 de marzo de 2018.

**Gráfica 1. Reporte de riesgo de líderes y autoridades indígenas.**



Fuente: Anexo Alerta Temprana 026-2017<sup>15</sup>

**Gráfica 2. Reporte de riesgo de líderes y autoridades afrocolombianas.**



Fuente: Anexo Alerta Temprana 026-2017<sup>15</sup>

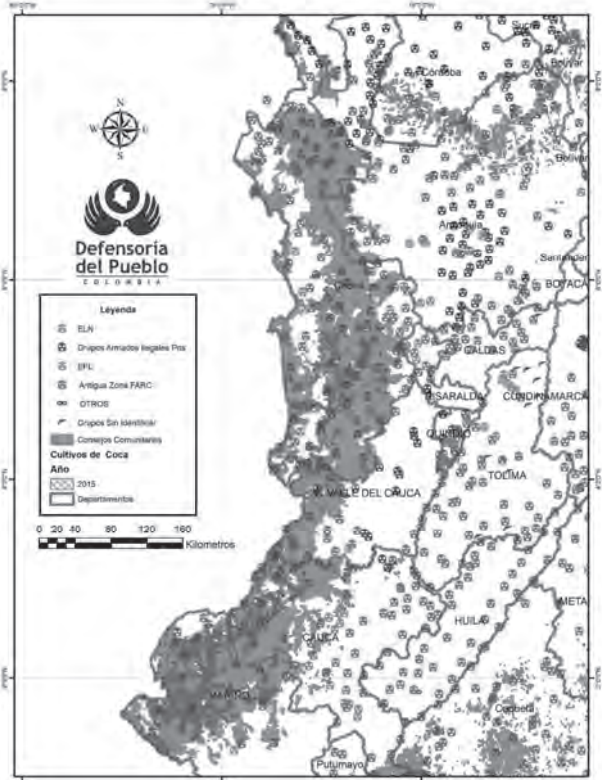
El Ministerio Público, ha reiterado la relación entre estos hechos y el ejercicio de la autoridad propia y la reivindicación de los derechos territoriales. Recientemente el Procurador General de la República en la Audiencia Pública para Líderes Étnicos Amenazados<sup>17</sup> y el Defensor del Pueblo en múltiples declaraciones, manifestaron la persistencia de los homicidios, amenazas y desapariciones de líderes en Colombia, la situación de riesgo a la que se enfrentan los líderes sociales y defensores de derechos

<sup>15</sup> Esta información fue tomada de los anexos con el objetivo para la comparación de datos a efectos de este informe, comprendida entre el 1 de febrero

<sup>16</sup> Esta información fue tomada de los anexos con el objetivo para la comparación de datos a efectos de este informe

<sup>17</sup> Palabras del Señor Procurador. AUDIENCIA LÍDERES ÉTNICOS AMENAZADOS Bogotá, 27 de abril de 2018.

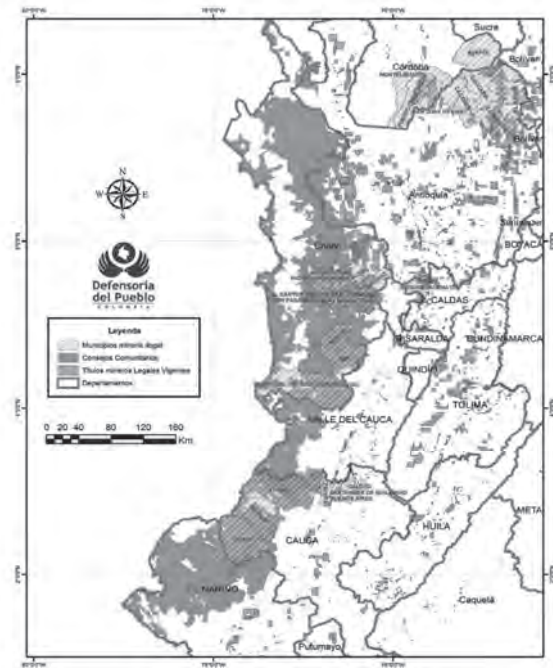
**Mapa 1. Consejos comunitarios, grupos armados y cultivos de uso ilícito.**



Fuente: Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

Del mismo modo, el Mapa 2 contiene la georreferenciación de dos variables: a. los proyectos de minería y los títulos mineros.

Mapa 2. Consejos comunitarios y títulos mineros en Colombia.



Como se puede observar en los mapas, la confluencia geográfica de grupos armados y cultivos de uso ilícito y la minería en los territorios colectivos de Consejos Comunitarios sobre la región del pacífico es continua, lo cual evidencia la complejidad del contexto en la zona y lo que ello significa en términos de seguridad para las autoridades étnicas y el ejercicio de derecho al gobierno propio.

Este análisis es reconocido por la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento referido, y sobre la situación de riesgo en mención:

*"La Sala ha podido observar entonces que los líderes y lideresas de las comunidades afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento en estos territorios se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad derivada de la visibilización y exposición en que se encuentran. Esto, se da de manera agravada en los pueblos negros que se encuentran confinados o que, por su relación con el territorio, optan por la resistencia. En estos casos, a pesar de las distintas amenazas a las que se enfrentan, las comunidades se ven obligadas a quedarse, siendo forzadas a convivir con los distintos actores violentos que tienen interés sobre el territorio".*<sup>19</sup>

De la misma forma, relaciona que la persistencia de los **factores transversales** en los territorios afecta el derecho a la participación efectiva de las comunidades:

*"Lo cual, además de vulnerar los derechos de participación, expresión y defensa de los derechos humanos de estas personas, pone en riesgo los derechos colectivos de los pueblos étnicos, que ven afectados sus procesos organizativos de asociación, pues desincentiva y amenaza las labores de liderazgo que ejercen las comunidades para reclamar la protección de sus derechos como pueblo. Este impacto colectivo se ha manifestado, por ejemplo, en los desplazamientos masivos de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en 2008 y de los integrantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Rescate Las Varas en 2013, entre otros. En estos casos, a través de presiones y amenazas, que se han vuelto una práctica generalizada en la región, grupos armados ilegales han tratado de controlar o apropiarse de las Juntas de Gobierno de las comunidades negras, desplazando a sus líderes y conformando nuevas Juntas. De este modo, los procesos organizativos se han visto debilitados producto de la coacción de grupos al margen de la ley, que buscan afectar e influir en esas labores de liderazgo, debilitando la autonomía de estos pueblos étnicos."*<sup>20</sup>

**Pueblos Indígenas**

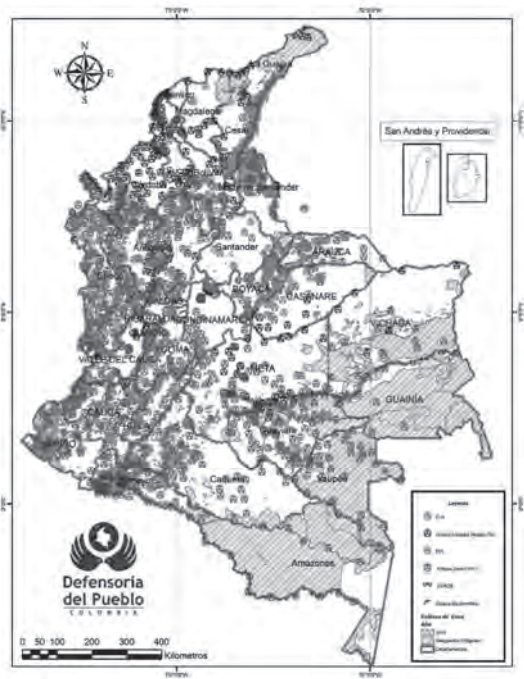
<sup>19</sup> Auto 073 de 2014, C. Factores transversales y riesgos específicos adicionales que se manifiestan de manera particular en la región pacífica de Nariño.

<sup>20</sup> Auto 073 de 2014, C. Factores transversales y riesgos específicos adicionales que se manifiestan de manera particular en la región pacífica de Nariño.

En el contexto de los pueblos indígenas las afectaciones a su organización política por los homicidios y las constantes amenazas de las autoridades propias, concurren con el desarrollo de factores subyacentes en los territorios.

A fin de encaminar la lectura de este contexto y su relación con las afectaciones al gobierno propio, se georreferenciaron las siguientes variables: a. territorio colectivo de resguardo, b. cultivos de uso ilícito y, c. presencia de grupos armados.

Mapa 3. Resguardos indígenas, cultivos de uso ilícito y grupos armados.

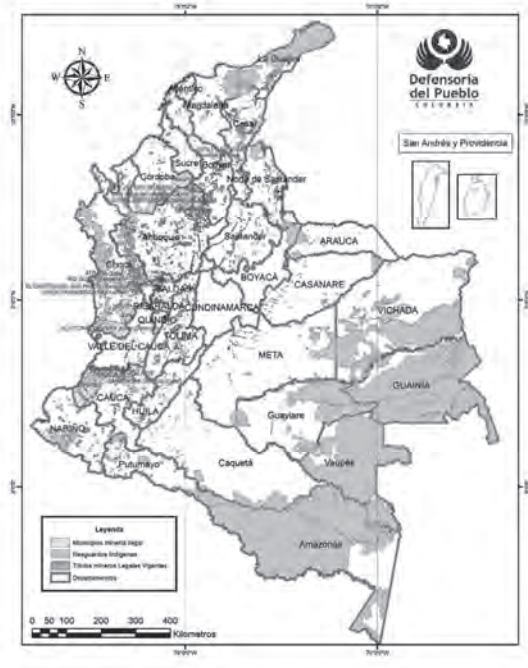


Fuente: Defensoría delegada para los Grupos Étnicos

De manera complementaria se realizó la identificación de: a. resguardos indígenas y c. los proyectos y actividades de minería.



Mapa 4. Resguardos indígenas y título mineros.



Fuente: Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

Estos escenarios han sido reconocidos tanto por las instituciones nacionales como por los organismos internacionales. Desde el ámbito nacional, el Ministerio Público y la Corte Constitucional en el marco de

sus competencias, se han pronunciado, señalando la gravedad de la situación de riesgo en que se encuentran las autoridades indígenas que buscan ejercer el control territorial en sus resguardos, a través de la denuncia de la ocupación ilegal de su territorio para llevar a cabo actividades económicas ilegales de minería y cultivos de uso ilícito, por parte de grupos armados y foráneos.

Es así como en el Auto 004 de 2009 se hace una descripción de las distintas afectaciones a los pueblos indígenas, tales como el desplazamiento forzado y el confinamiento:

*"2.2.2. Asesinato selectivo de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Los homicidios selectivos se han presentado en diferentes lugares del territorio nacional, y obedecen a distintas causas: el ánimo de intimidación o de aterrorizamiento de la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto retaliación por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto; en retaliación por denunciar delitos y tratar de hacer efectivos los derechos de las víctimas; en desarrollo de intereses territoriales no indígenas frente a procesos de reivindicación territorial. Las cifras de homicidios selectivos dentro de las comunidades indígenas en la última década, son manifiestamente sobrecogedoras. En cada uno de los pueblos estudiados en detalle por la Corte se han presentado, y, además, hay pueblos como los Careguaje, los Wiwa, los Awá, los Kankuamo o los Emberá-Katio que reportan tasas de homicidios selectivos altísimas e inclusive masacres."<sup>21</sup>*

Del mismo modo, menciona que como consecuencia del accionar de los actores armados y la violencia, se han ocasionado daños sobre las estructuras culturales y de organización propia, dada la discontinuidad en los procesos de fortalecimiento que se origina y preserva a través de los patrones culturales de relacionamiento: *"Otra faceta alarmante del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia es que, según se ha reportado a la Corte, hay un patrón extensivo, constante de desplazamiento forzado permanente de líderes y autoridades indígenas que son amenazados o agredidos, con efectos devastadores para las estructuras culturales. El rol cultural central que juegan las autoridades y líderes hace que su desplazamiento sea especialmente nocivo para la preservación de las estructuras sociales y étnicas de sus respectivos pueblos."<sup>22</sup>*

Teniendo en cuenta la información presentada en el ejercicio de georreferenciación y los análisis expuestos por la Corte Constitucional, se puede concluir que existe una relación continua y proporcional entre los territorios colectivos étnicos, la presencia de grupos armados y las economías ilegales, la cual se une a la falta de presencia institucional. Por lo anterior, la CSMDL, plantea como ejercicio de reflexión, la necesidad de una consolidación territorial, desde una perspectiva colectiva e integral, que involucre al Estado y a las comunidades étnicas, para que, la implementación de las acciones de prevención y protección, efectivamente brinden las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales, colectivos e integrales, a partir de la participación y el gobierno propio.

**Pueblo Rrom**

<sup>21</sup> Auto 004 de 2009. 2.2. Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado.

<sup>22</sup> Afectación aguda y diferencial del desplazamiento forzado sobre los grupos indígenas.

El pueblo Rrom fue el primer grupo étnico en Colombia que protocolizó el Plan Integral de Reparación Colectiva. En el diálogo con el pueblo Rrom se identificaron diversas problemáticas en materia de seguridad para las Kumpaño y sus miembros, entre ellas se encontró que, dado que este pueblo es trashumante, los grupos armados tendían a confundirlos con los llamados informantes, lo cual generó el asesinato y desaparición forzada de varios de sus integrantes, así como también su permanente persecución. Igualmente, se pudo observar que dentro de las medidas de prevención y protección concertadas en este Plan se encuentran medidas tendientes a la promoción de la cultura, como parte de una estrategia para la prevención de la estigmatización.

Frente a las acciones definidas en el Plan de Reparación Integral preocupan las dificultades existentes para el desarrollo integral de las mismas, dado que en el proceso consultivo no se contó con la presencia de los entes territoriales (gobernaciones y municipalidades) en donde tienen presencia las nueve kumpaño.

**2.2. Sobre los elementos sustanciales, procedimentales y avances de la política pública para la prevención y protección individual y colectiva.**

Al reconocer las dificultades planteadas y la necesidad de la consolidación territorial por parte del Estado y de la mano con las autoridades propias de los grupos étnicos, la CSMDL retoma el análisis de los informes anteriores, así:

**Elementos sustanciales**

- Se insistió en la importancia de que las entidades responsables promuevan la inclusión del enfoque étnico de manera integral en la ruta de protección para pueblos indígenas concertada con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CCDDHPI) en el año 2015.
- Del mismo modo, se hizo referencia a la necesidad de garantizar la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para la concertación de una ruta que permita una adecuada atención institucional a esta población, conforme lo establecido en el Decreto 4635 de 2011.

**Elementos procedimentales**

- Se consideró que persisten las demoras en la respuesta institucional en cada una de cinco fases de la ruta de protección, concluyendo que estas demoras restan efectividad a las medidas creadas para proteger a los solicitantes y a quienes ya cuentan con medidas de protección.
- Del mismo modo, persisten los retrasos en la labor de investigación y judicialización por parte de la Fiscalía General de la Nación y de los operadores de justicia competentes.

- Con relación a lo procedimental se hizo mención a la falta de articulación institucional y la efectiva inclusión del enfoque étnico para dar respuesta a las órdenes emitidas en materia de protección.<sup>23</sup>

**Avances**

- En cuanto a los avances, se resalta la mejora en la comunicación con los solicitantes y se encuentran en la ruta de protección, así como también en la capacidad institucional con la presencia en algunas de las regiones y el fortalecimiento de sus funcionarios en materia de enfoque étnico.
- Del mismo modo, si bien la UNP tiene una gran responsabilidad en materia de protección, se considera primordial la articulación de los mecanismos de protección previstos, con las medidas de prevención, en las cuales se debe resaltar la investigación para la identificación de responsables y la garantía de su judicialización.<sup>24</sup>
- Partiendo de lo anterior, la Comisión observa que durante el año 2017 el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación Nacional, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y otras entidades y organizaciones sociales fundamentales para la construcción de los marcos normativos y del Plan para la Implementación del Acuerdo Final, avanzaron en la definición de dichos mecanismos, en los cuales se identifican modificaciones y ajustes a la política pública de víctimas, entre las cuales se encuentran el componente de garantías de no repetición. El ejemplo más claro de ello es la creación de la Justicia Especial para la Paz JEP, la cual contempla, entre otros, la creación de un tribunal especial, una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y un sistema de prevención y protección. Estos mecanismos deberán articularse entre sí y con los ya existentes, en especial con la política de prevención del reclutamiento de menores y desmido humanitario en territorios ancestrales y resguardos, en aras de ofrecer las garantías de protección necesarias para los pueblos indígenas.

Como parte de los avances tendientes para la protección y prevención de violaciones a los derechos humanos, se han emitido las siguientes medidas normativas, sin que necesariamente se haya trazado una ruta particular o establecido la construcción de un protocolo para comunidades étnicas:

<sup>23</sup> Sentencia Renacer Negro (2015): Ejemplo de esta situación, fue la demora de cuatro años para resolver la adjudicación de una lancha que, finalmente, no cumple con las características requeridas para la movilización de las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario Renacer Negro.

<sup>24</sup> "En lo que corresponde a la Fiscalía General de la Nación se priorizó la Directiva 002 de 2017 -que le da mayor autonomía para la priorización de situaciones y casos a investigar, a pesar de lo cual, y de acuerdo con la información remitida por la misma entidad a la Defensoría del Pueblo, se observa una baja efectividad de los operadores judiciales en el esclarecimiento pleno de los hechos referidos en el IR 010-17, por restricciones en materia de disponibilidad de personal o por obstáculos de orden administrativo y normativo, con lo cual se refuerza la impunidad".

- Decreto 2252 de 29 de diciembre de 2017<sup>25</sup>, si bien este Decreto reglamentó la labor de gobernadores y alcaldes en relación con la protección individual y colectiva de líderes sociales y defensores de DDHH, nada se menciona sobre la articulación de las acciones promovidas con las autoridades étnicas.
- Decreto 660 de 2018<sup>26</sup>, en el cual se establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios. En este Decreto se establecen medidas integrales de prevención y seguridad, el componente para promotores comunitarios de paz y convivencia, el protocolo de protección para territorios rurales, el componente de apoyo a la actividad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios y se crean instancias de coordinación y decisión. Sin embargo, en dicho acto legislativo, no se crean canales de articulación con las autoridades étnicas ni mecanismos o protocolos especiales de protección colectiva, lo cual no logra superar las dificultades para proteger colectivamente a las comunidades étnicas.
- Decreto 1581 de 2017<sup>27</sup> a través del cual se expidió de la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad. En este Decreto, se crearon estrategias dirigidas a prevenir violaciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades con ocasión de restricciones ilegales o arbitrarias contra las libertades ciudadanas; estrategias dirigidas a prevenir las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad ya la seguridad personal derivadas de las disputas por la tierra y el territorio; mecanismos de acceso a la justicia; conocimientos comunitarios, apropiación, divulgación de los derechos y acceso local a la justicia; gestión institucional para la prevención de dinámicas económicas criminales e instrumentos para la coordinación y articulación interinstitucional para la implementación de la política, entre otras. Dicho Decreto no contempla una estrategia de intervención o articulación con grupos étnicos y sus autoridades.

Además de las garantías de protección individual, se ha analizado el Programa de Protección Colectiva y sobre este, se ha señalado, la imperiosa necesidad de que se entienda la protección colectiva desde una perspectiva integral de acceso y ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom, tales como la autonomía, el gobierno propio, los derechos territoriales entre otros. Es decir que dicho programa debe contener acciones articuladas de carácter estructural, que contemplen el fortalecimiento organizativo de las comunidades, generación de capacidades para el control y gestión de sus recursos y de su territorio, y que por su

<sup>25</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo  
<sup>26</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones  
<sup>27</sup> Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.

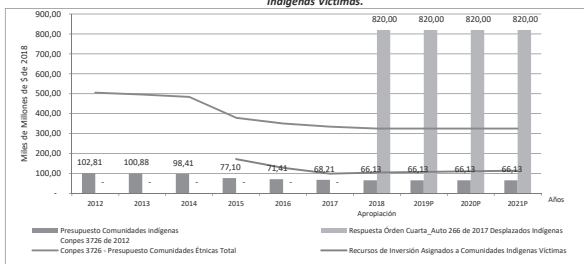
naturaleza son responsabilidad tanto de entidades del orden nacional como territorial. En ese sentido, se ha manifestado gran preocupación porque aun cuando existe un Decreto de corresponsabilidad del Gobierno nacional y los gobiernos locales, no hay mayores indicios de la inclusión de los componentes de prevención y protección en los Planes de Desarrollo Territorial, adicional a que no existen las garantías financieras para atender las obligaciones de las entidades en los Decretos Leyes.

**3. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**3.1. Evolución Histórica del Presupuesto de la Política Pública de Víctimas**

El Gobierno nacional a través del Conpes 3726 de 2012, programó recursos específicos para la política pública dirigida a población indígena víctima en el periodo 2012-2021, por valor de \$ 705.129 millones de 2018. Este recurso constituye el 20% del valor asignado a poblaciones étnicas y el 1,28% del valor asignado para la política pública de víctimas en general. Estos recursos se distribuyeron únicamente para la atención de Salud (51.6%), educación (25.8%) y generación de ingresos (22.6%), no fueron costeados las demás medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 para esta población.

**Gráfica 3. Recursos Programados Gobierno Nacional para Indígenas Víctimas Vs. Recursos Asignados por Inversión para Indígenas Víctimas.**



Fuentes:  
 \* Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.  
 \*\* Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.  
 \*\*\* Respuesta a la Orden Cuarta del Auto 266 de 2017, sobre Desplazados.  
 \*\*\*\* Se proyecta el valor de la inversión con el ritmo de crecimiento de la inflación (3%), Supuestos Macroeconómicos del MFMP 2018. Minhacienda.

Entre 2015 y 2018, el recurso asignado por inversión para víctimas de poblaciones indígenas a precios reales ha sido mayor que el valor total programado por el Conpes en \$ 222,6 mm acumulados. En la gráfica 1, se observa esta diferencia con información detallada disponible desde 2015<sup>28</sup>. La diferencia al cierre de 2017 fue de \$31,2 mm y en el valor apropiado para 2018 la diferencia alcanzó \$38,9 mm.

El cálculo de los recursos asignados a las comunidades indígenas en el marco de la política pública dirigida a la población víctima presenta complejidades y podría encontrarse subestimado. En recursos de funcionamiento no existen marcadores en las bases de datos nacionales, ni una base de datos estandarizada que permita extraer dicha información. Los recursos de salud y educación (SGP), no

<sup>28</sup> Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión-SPI. Disponible en la página <http://spi.dnp.gov.co>

cuentan con la información a nivel de detalle por comunidad étnica víctima<sup>29</sup>. En el caso de los recursos de inversión, se reconoce que el gobierno ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas y grupos étnicos desde 2015. No obstante, estos requieren una revisión detallada por cuanto, en el clasificador transversal se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a estas políticas públicas<sup>30</sup> y no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para la política pública de víctimas y los de la política transversal de grupos étnicos. De igual manera no se encuentra el detalle del componente de la política pública de víctimas hacia el cual se dirige el recurso asignado.

En el periodo 2015-2018, se encontró que, dentro de los proyectos marcados para grupos étnicos, 34,5% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades indígenas. La asignación de recursos de los proyectos dirigidos a población étnica víctima, corresponde aproximadamente al 1% del total de los proyectos de la población étnica en general. En el periodo de análisis se ha contado en promedio con 20 proyectos por año que atienden población víctima de los pueblos indígenas.

**Tabla 4. Número de Proyectos de Inversión Asignados a la Política Transversal de Grupos Étnicos Vs. Proyectos de Inversión Comunidades Indígenas - Víctimas.**

| TIPO DE PROYECTOS  | N. de              | N. de              | N. de              | N. de              | N. de              | N. de              |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| INDÍGENAS  | 2015*              | 2016               | 2017               | 2018               | 2015*              | 2018               |
|  | Proy. Inversión en | Proy. Inversión en | Proy. Inversión en | Proy. Inversión en | Proy. Inversión en | Proy. Inversión en |
|  | Proyectos          | Proyectos          | Proyectos          | Proyectos          | Proyectos          | Proyectos          |
|  | Millones de \$     | Millones de \$     | Millones de \$     | Millones de \$     | Millones de \$     | Millones de \$     |
| Total Grupos Étnicos Registrados                         | 76                 | 70                 | 66                 | 62                 | 30.499.770,00      | 22.776.278,00      |
| Para Comunidades Indígenas - Víctimas                    | 76                 | 59                 | 56                 | 51                 | 30.499.770,00      | 10.403.565,00      |
| % Participación  | 100,0%             | 84,3%              | 84,8%              | 82,3%              | 100,0%             | 45,7%              |
| Proyectos Marcados Para Comunidades Indígenas - Víctimas | 22                 | 18                 | 22                 | 20                 | 147.998,00         | 105.092,00         |
| % Participación  | 28,9%              | 30,5%              | 33,3%              | 32,2%              | 0,5%               | 1,0%               |

\* En esta vigencia el reporte de proyectos marcados para la política transversal de Grupos Étnicos marcados para población indígena es de 623, pero solo 76 presentan asignación de Recursos para Grupos Étnicos. Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 01-08-2018.

Para construir la siguiente tabla, fue necesario realizar la revisión de los proyectos de acuerdo a su objeto y productos en el marco de cada componente de la política pública dirigida a la población víctima y realizar la clasificación por componente de la política pública dirigida a población víctima.

<sup>29</sup> Dato de suma importancia, por cuanto a nivel de la ley en general, estos recursos participan en promedio con el 56% del total de lo asignado a la política pública de víctimas.

<sup>30</sup> Para 2015 se encuentran 623 proyectos marcados para la política transversal de grupos étnicos, de los cuales únicamente 76 cuentan con asignación presupuestal para comunidades indígenas en esa vigencia.

Tabla 5. Recursos de Inversión Asignados a la Política Pública Dirigida a la Población Víctima de Comunidades Indígenas por Componente.

| Cifras en Millones de Pesos Constantes de 2018 |                   |                   |                  |                   |
|--|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Componentes                                    | 2015              | 2016              | 2017             | 2018              |
| 1. Asistencia                                  | 81.735,21         | 25.149,78         | 50.234,35        | 20.844,33         |
| 2. Atención                                    | 19.694,29         | 759,10            | 1.555,98         | 3.489,08          |
| 3. Reparación                                  | 64.044,04         | 97.913,58         | 40.803,24        | 73.934,86         |
| 4. Costos Institucionales                      | 1.215,88          | 1.089,05          | 1.727,62         | 1.206,31          |
| 5. Transversales                               | 5.863,46          | 3.477,42          | 5.097,06         | 5.617,50          |
| <b>Total General</b>                           | <b>172.552,87</b> | <b>128.388,94</b> | <b>99.418,26</b> | <b>105.092,08</b> |

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.

Entre 2015 y 2017, los recursos asignados por inversión para la política pública de víctimas de comunidades indígenas han disminuido en términos reales, pasando de \$ 172,5 mm a \$99,4 mm, con una leve recuperación en el valor asignado para 2018 que alcanza \$ 105 mm. Estos recursos se han concentrado en los componentes de reparación (56,2%), asistencia (34,3%) y atención (4,2%).

Tabla 6. Presupuesto de Inversión Asignado por medidas y componentes a Población Indígena Víctima.

| Cifras en Millones de Pesos Constantes de 2018           |                   |                   |                  |                   |
|--|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Componentes de la Ley 1448 de 2011                       | 2015              | 2016              | 2017             | 2018              |
| 1. Asistencia  | 81.735,21         | 25.149,78         | 50.234,35        | 20.844,33         |
| 1.1. Alimentación  | 37.221,66         | 1.943,42          | 2.578,38         | 5.837,80          |
| 1.2. Atención/ Ayuda Humanitaria                         | 21.185,20         | 22.415,49         | 47.243,43        | 14.601,53         |
| 1.3. Retornos - Reubicación                              | 699,55            | 377,89            | 412,54           | 405,00            |
| 1.4. Educación   | 22.628,81         | 412,98            | -                | -                 |
| 2. Atención  | 19.694,29         | 759,10            | 1.555,98         | 3.489,08          |
| 2.1. Orientación, Información y Acompañamiento           | 19.694,29         | 759,10            | 1.555,98         | 3.489,08          |
| 3. Reparación  | 64.044,04         | 97.913,58         | 40.803,24        | 73.934,86         |
| 3.1. Generación de Ingresos                              | 48.148,29         | 81.935,96         | 24.020,11        | 30.483,90         |
| 3.2. Garantías de No Repetición                          | 280,98            | 643,34            | -                | 79,66             |
| 3.3. Medidas de Satisfacción                             | -                 | 466,95            | 317,67           | 652,39            |
| 3.4. Rehabilitación                                      | -                 | -                 | -                | -                 |
| 3.5. Reparación Colectiva                                | 2.004,66          | 3.745,44          | 4.881,33         | 26.296,39         |
| 3.6. Vivienda  | 7.749,10          | 2.101,46          | 3.218,41         | 5.790,72          |
| 3.7. Restitución de Tierras                              | 5.864,01          | 9.020,43          | 8.365,72         | 10.631,82         |
| 4. Costos Institucionales                                | 1.215,88          | 1.089,05          | 1.727,62         | 1.206,31          |
| 4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información | -                 | -                 | 723,78           | 791,31            |
| 4.2. Fortalecimiento Institucional                       | 1.215,88          | 1.089,05          | 1.003,84         | 415,00            |
| 5. Transversales   | 5.863,46          | 3.477,42          | 5.097,06         | 5.617,50          |
| 5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales            | 926,39            | 216,79            | 623,92           | 800,00            |
| 5.2. Enfoque Diferencial                                 | 4.194,01          | 2.612,83          | 3.544,92         | 4.817,50          |
| 5.3. Participación                                       | 743,06            | 647,81            | 928,22           | -                 |
| <b>Total General</b>                                     | <b>172.552,87</b> | <b>128.388,94</b> | <b>99.418,26</b> | <b>105.092,08</b> |

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación.

En materia de Asistencia<sup>31</sup>, los recursos alcanzaron en términos reales para 2017 la suma de \$50.234 millones, destacándose los recursos asignados dentro del componente a la medida de Atención/ Ayuda humanitaria (94%) seguida de la medida de alimentación (5%).

En materia de atención<sup>32</sup> se evidencia una participación del 4,2% del total de los recursos asignados, con un valor para la vigencia 2017, en términos reales de \$1.555,98 millones que corresponde a proyectos de orientación, información y/o acompañamiento, principalmente desarrollados por la UARIV y la Defensoría del Pueblo.

El componente de reparación con recursos en 2017 de \$ 40.803 millones de pesos constantes de 2018, cuenta con una participación de 56.2% en promedio. Este componente contiene proyectos de inversión que atienden medidas de generación de ingresos, garantías de no repetición, medidas de satisfacción, rehabilitación, reparación colectiva, vivienda y restitución de tierras. Los recursos principalmente en 2017 se destinaron a generación de ingresos (59%), seguido de restitución de tierras (21%) y de reparación colectiva (12%).

El componente de Costos Institucionales contó con recursos del orden de \$1.727 millones de pesos constantes de 2018, destinados principalmente a proyectos de fortalecimiento institucional de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas - UARIV (67,3%) y Presidencia de la República (19,4%).

El componente de proyectos transversales contó con recursos del orden de \$ 5.097 millones de pesos constantes de 2018, destinados principalmente a proyectos de Enfoque Diferencial (69,5%), Participación (18,2%) y concurrencia con entidades territoriales (12,2%), liderados por la UARIV y el Ministerio del Interior.

3.2. Ejecución de Recursos en la vigencia 2017

En la vigencia 2017, se registran 66 proyectos para población étnica, de los cuales, 56 están marcados para grupos indígenas y de estos, 22 son exclusivamente dirigidos para población víctima. La UARIV tiene a su cargo 11 proyectos (50%) dirigidos a esta población, seguida del Centro de Memoria Histórica, el Departamento para la Prosperidad Social- DPS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR y Ministerio del Interior con 2 proyectos cada uno.

Tabla 7. Recursos para comunidades indígenas víctimas por entidad.

| Cifras en Millones de Pesos Corrientes de 2017 |               |                              |                        |                  |            |                      |                |
|--|---------------|------------------------------|------------------------|------------------|------------|----------------------|----------------|
| Entidad  | No. Proyectos | Apropiación Vigente-Proyecto | % Compromisos-Proyecto | Vigente Política | % Política | Compromisos-Política | Pagos-Política |
| Centro de Memoria Histórica- CMH               | 2             | 13.465                       | 96%                    | 678              | 5%         | 95%                  | 82%            |
| Defensoría del Pueblo                          | 1             | 900                          | 94%                    | 400              | 44%        | 95%                  | 82%            |

<sup>31</sup>Definida por la Ley 1448 de 2011 como "El conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, ..., orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política".

<sup>32</sup>Entendida como la "Acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación" (A 49. ley 1448 de 2011).

| Entidad   | No. Proyectos | Apropiación Vigente-Proyecto | % Compromisos-Proyecto | Vigente Política | % Política | Compromisos-Política | Pagos-Política |
|---|---------------|------------------------------|------------------------|------------------|------------|----------------------|----------------|
| Departamento de la Prosperidad Social - DPS               | 2             | 79.232                       | 100%                   | 13.290           | 17%        | 99%                  | 85%            |
| Min. Agricultura  | 2             | 364.644                      | 98%                    | 15.621           | 4%         | 45%                  | 44%            |
| Min. Interior   | 2             | 1.913                        | 99%                    | 1.913            | 100%       | 99%                  | 99%            |
| Presidencia de la República                               | 1             | 1.133                        | 100%                   | 318              | 28%        | 60%                  | 22%            |
| UAE. Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAEGRID | 1             | 142.028                      | 89%                    | 8.111            | 6%         | 73%                  | 67%            |
| U.A. De Atención y Reparación Integral a Víctimas - UARIV | 11            | 842.188                      | 94%                    | 56.065           | 7%         | 98%                  | 97%            |
| <b>Total general</b>                                      | <b>22</b>     | <b>1.445.502</b>             | <b>95%</b>             | <b>96.396</b>    | <b>7%</b>  | <b>88%</b>           | <b>84%</b>     |

Fuente: Cálculos CGR, con base en información SPI. Corte 15 de junio 2017.

Ocho entidades desarrollan proyectos para poblaciones víctimas de comunidades indígenas por valor de \$ 96.396 millones que corresponden al 7% del total de los recursos de los 22 proyectos. Por monto de recursos destinados, la UARIV cuenta con una apropiación del 58,1% del total de los recursos de estos proyectos para estas comunidades, le siguen en su orden el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (16%), Departamento para la Prosperidad Social (13%) y Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (8%). Por ejecución de recursos se observa que el 88% de los recursos asignados fueron comprometidos<sup>33</sup>, y se contó con recursos efectivamente pagados del 84%<sup>34</sup>. En el anexo 1, se presenta una relación de 14 proyectos significativos en términos de recursos dirigidos a la población indígena víctima.

El avance físico de 9 de los 14 proyectos analizados está por encima del 88%. Estos 9 proyectos representan el 79,5% de los recursos asignados a la política. Se destaca para 4 proyectos un avance físico por encima del 100%, lo que puede atribuirse a fallas en el proceso de planeación o falta de actualización de los indicadores al avance real de los productos.

Por otra parte, en 5 casos se presenta un rezago importante del avance físico de los proyectos frente al avance financiero de los mismos, que en todos los casos es significativamente superior. Son los proyectos de implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial- APD del DPS(7%), subsidio de construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional- UARIV (44%), Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional (60%), implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional (60%) y el de mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional (71%).

La UARIV apropió para comunidades indígenas víctimas en el marco de los proyectos de inversión un total de \$56.065 millones que equivalen al 6.7% del valor total de sus proyectos. Estos recursos fueron

<sup>33</sup>Valor menor en 7 puntos porcentuales frente al valor comprometido de los proyectos totales.

<sup>34</sup>Valor superior al comparado con el consolidado de pagos de los proyectos que alcanzó un 68%.

comprometidos en un 98% y presentaron pagos del 97%, valores superiores a los de ejecución de los proyectos en general.

Tabla 8. Recursos de Proyectos de Inversión UARIV dirigidos a comunidades indígenas víctimas.

| Cifras en Millones de Pesos   |                                   |                       |                  |  |                                |              |                                 |
|---|-----------------------------------|-----------------------|------------------|--|--------------------------------|--------------|---------------------------------|
| NOMBRE DEL PROYECTO   | Apropiación Vigente Proyecto 2017 | % Compromiso Proyecto | % Pagos Proyecto | Asignación Grupos Étnicos Millones de \$ | % Participación en el Proyecto | Compromiso s | % Pagos Política Grupos Étnicos |
| APOYO A ENTIDADES TERRITORIALES A TRAVÉS DE LA COFINANCIACIÓN PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL | 35.425                            | 99%                   | 46%              | 605                                      | 1,7%                           | 50%          | 50%                             |
| APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA Y RECONSTRUCCIÓN SOCIAL A NIVEL NACIONAL   | 4.429                             | 30%                   | 26%              | 464                                      | 10,5%                          | 6%           | 6%                              |
| APOYO, PARTICIPACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS   | 11.630                            | 98%                   | 54%              | 900                                      | 7,7%                           | 100%         | 94%                             |
| ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL  | 29.039                            | 95%                   | 68%              | 313                                      | 1,1%                           | 99%          | 99%                             |
| IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA A NIVEL NACIONAL  | 36.319                            | 96%                   | 50%              | 3.899                                    | 10,7%                          | 99%          | 99%                             |
| IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A NIVEL NACIONAL                           | 15.128                            | 92%                   | 59%              | 400                                      | 2,6%                           | 100%         | 95%                             |
| IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN PARA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL                            | 29.113                            | 98%                   | 85%              | 655                                      | 2,3%                           | 98%          | 85%                             |
| INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL  | 3.807                             | 90%                   | 46%              | 1.525                                    | 40,0%                          | 94%          | 47%                             |
| MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN Y COMUNICACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS PARA FACILITAR SU ACCESO A LA OFERTA INSTITUCIONAL   | 121.566                           | 86%                   | 74%              | 1.109                                    | 0,9%                           | 100%         | 92%                             |
| PREVENCIÓN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL  | 524.508                           | 96%                   | 94%              | 45.495                                   | 8,7%                           | 100%         | 100%                            |
| SERVICIO DE REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS ARTICULADO CON LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL   | 31.223                            | 98%                   | 91%              | 702                                      | 2,2%                           | 100%         | 100%                            |
| <b>Total General</b>  | <b>842.188</b>                    | <b>94%</b>            | <b>84%</b>       | <b>56.065</b>                            | <b>6,7%</b>                    | <b>98%</b>   | <b>97%</b>                      |

Fuente: Información SPI. Corte 15 de junio 2018. Cálculos CGR.

Los reportes presupuestales realizados por la UARIV al SPI, presentaron inconsistencias en la revisión realizada por la CGR. Se realizaron reuniones con los ejecutores y formuladores de cada uno de los

proyectos<sup>35</sup>; en las cuales se estableció que existe un sub-reporte de ejecución de los recursos para grupos étnicos, que los informes de seguimiento a los proyectos no son actualizados ni reportados en el sistema dentro de los plazos establecidos por el DNP. De igual manera se evidenció la necesidad de usar correcta y oportunamente el marcador de reportes transversales para grupos étnicos. La conclusión de estas reuniones fue el compromiso de la entidad para la actualización de información por parte de la entidad y la CGR realizó el seguimiento pertinente.

**3.3. Escenario Financiero de la Atención a Población Víctima Indígena**

El esfuerzo fiscal requerido para la implementación de la política para comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado, según los cálculos del Gobierno nacional alcanza un valor de \$ 3,28 billones de pesos de 2017, lo que implica una destinación de \$ 820 mm por año entre 2018-2021<sup>36</sup>. En la respuesta a la Orden cuarta del Auto 266 de 2017, el Gobierno Nacional realizó un cálculo del esfuerzo fiscal requerido para atender la población étnica víctima, únicamente asociada a desplazamiento forzado de la población indígena<sup>37</sup>. Los recursos calculados se destinan principalmente a los componentes de reparación (36,8%), vivienda (33%), educación (13.1%) y salud (9.1%). Dada la falta de claridad y detalle en la información oficial disponible por comunidad étnica, no es posible contrastar estos datos.

De acuerdo con lo anterior se observa como el Conpes 3726 de 2012, a precios de 2018 programó recursos inferiores en 2,9 puntos porcentuales frente al costeo actual del gobierno nacional. Esto en relación a que el costeo inicial no incluyó la totalidad de las medidas requeridas para la atención y reparación integral de las víctimas de poblaciones indígenas.

**Tabla 9. Esfuerzo Fiscal Requerido por el Gobierno Nacional para la atención y reparación integral de comunidades indígenas víctimas.**

| Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes | Cifras en Millones de Pesos              |  |  |  |
|---|--|--|--|--|
|   | Conpes 3726 de 2012 (2012-2021) Original | Conpes 3726 de 2012 (2012-2021) Precios 2018 | Respuesta al Auto 266 solo Desplazados (2018-2021) | Respuesta al Auto 266 solo Desplazados (2018-2021) Precios de 2018 |
| Alimentación                                  | -  | -  | 0,020  | 0,02   |
| Educación                                     | 0,10                                     | 0,1  | 0,43   | 0,46   |
| Generación de Ingresos                        | 0,05                                     | 0,1  | 0,06   | 0,06   |
| Identificación                                | -  | -  | 0  | 0,00   |
| Reunificación Familiar                        | -  | -  | 0  | 0,00   |
| Reintegración                                 | -  | -  | -  | -  |
| Salud   | 0,10                                     | 0,1  | 0,3  | 0,32   |
| Subsistencia Mínima                           | -  | -  | 0,08   | 0,09   |
| Vivienda                                      | -  | -  | 1,1  | 1,19   |
| Orientación y Comunicación                    | -  | -  | 0,01   | 0,01   |
| Reparación                                    | -  | -  | 1,21   | 1,31   |
| Ejes Transversales                            | -  | -  | 0,06   | 0,06   |
| Fortalecimiento de la Identidad Cultural      | -  | -  | 0  | 0,00   |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>0,24</b>                              | <b>0,31</b>                                  | <b>3,28</b>  | <b>3,53</b>  |

Fuente: Respuesta a la Orden Cuarta del Auto 266 de 2017. Página 10. Cálculos CGR.

<sup>35</sup> Reuniones realizadas por la CGR entre el 18 y el 22 de mayo de 2018.

<sup>36</sup> Se deja claro que estas son cifras parciales, dado que se encuentra en revisión el costeo de otras medidas.

<sup>37</sup> Respuesta al auto 266 de 2017, página 8.

El Gobierno nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011, en la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2012<sup>38</sup>. Respecto a la financiación de las medidas requeridas en la respuesta al auto 266 de 2017, se hace claridad acerca de las restricciones fiscales del presupuesto general de la nación - PGN y la necesidad de atender los principios de austeridad, complementariedad y transparencia fiscales. Así mismo, se anota que cada entidad nacional es autónoma en la ejecución presupuestal y en la priorización de población a atender, por lo que no se estima el plazo requerido para cumplir con la financiación de las medidas requeridas por esta población. Se aclara que los recursos con los que se financian las entidades ejecutoras de esta política, provienen del PGN por lo que no tienen una fuente de ingreso fija ni una destinación específica.

Es claro entonces que se requiere por parte del gobierno nacional realizar un análisis presupuestal y de costeo de todas las medidas aplicables a la totalidad población indígena víctima, lo que incrementará el valor estimado. Lo anterior teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de las medidas aplicables a los pueblos indígenas víctimas.

<sup>38</sup> Radicado mediante comunicación 201620041722937 del 25 de octubre de 2016 a la Corte Constitucional.

**4. REPARACIÓN COLECTIVA ÉTNICA**

El presente capítulo presenta un balance del estado actual de la reparación colectiva de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. La principal fuente ha sido la información remitida por la UARIV respecto al avance de los diferentes Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los documentos expedidos por la entidad y que son base de las actuaciones y ajustes sobre el Programa de Reparaciones Colectivas. Adicional al balance general de los PIRC, se hará referencia a la expedición de la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018.

El proceso de Reparación Colectiva tiene 5 fases, según los documentos remitidos por la UARIV:

**Identificación:** Busca caracterizar al sujeto de reparación colectiva a partir de sus atributos y posibles daños colectivos. Para ello se tendrá como fuente la declaración presentada por parte del colectivo para su inclusión en el registro Único de Víctimas y los registros administrativos existentes.

**Alistamiento:** El objetivo de esta fase es capacitar al sujeto de reparación colectiva y a las entidades de orden territorial y nacional sobre el modelo de Reparación Colectiva y su responsabilidad frente al mismo, teniendo en cuenta las particularidades del sujeto de reparación colectiva.

**Diagnóstico y caracterización del daño:** Tiene el propósito de caracterizar las formas de afectación a los atributos de los sujetos de reparación colectiva. Esta fase deberá construir un documento diagnóstico o caracterización del daño colectivo de forma participativa, el cual incluye a su vez un análisis de causas, patrones y victimización, agentes dinamizadores del conflicto y mecanismos de afrontamiento y resistencia.

**Formulación del PIRC:** La finalidad de esa fase es la construcción del PIRC, y éste se configura como el instrumento de planeación que define y programa la implementación de las acciones que contribuyen a reparar los daños ocasionados a los atributos del colectivo. Este programa contiene las actividades acordadas entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el sujeto de reparación colectiva para tal fin. Para los colectivos étnicos, los PIRC, se desarrollan en el marco fundamental de la Consulta Previa, como se expresa en los respectivos Decretos Leyes 4633, 4634, 4635 de 2011. Dichos planes contienen Medidas de Reparación: Medidas de restitución, Medidas de Satisfacción, Medidas de Garantías de No repetición, Medidas de Rehabilitación, Medidas de Indemnización Étnica.

**Implementación:** Los PIRC serán implementados teniendo en cuenta varios lineamientos entre los que se encuentran, que su implementación no tendrá una duración mayor a 3 años y para el caso de los SRC étnicos, se registrarán bajo los componentes de los Decreto Leyes.

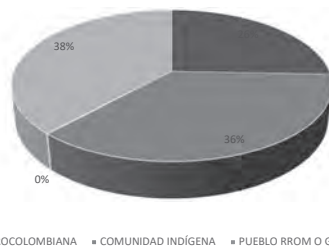
**4.1. Avance del proceso de reparación colectiva en sujetos étnicos.**

Este balance, debe tomar como punto de partida, lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017: "...actualmente no existe una batería de indicadores completa que permita evaluar el cumplimiento y la continuidad de la política pública dispuesta para proteger los derechos de pueblos étnicos ni detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación con el fin de adoptar decisiones encaminadas a superar dichas fallas. Como consecuencia de lo anterior, en estado actual de cosas no es posible definir umbrales de cumplimiento y de superación de falencias en la política pública para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo." (Corte Constitucional, 2017, pág. 3).

Teniendo en cuenta esta advertencia, este balance pretende obtener un diagnóstico actual frente a la Reparación Colectiva Étnica, que permita examinar cuáles serán los principales retos en beneficio de las comunidades étnicas, víctimas del conflicto colombiano. Es importante, advertir de las dificultades para obtener una información confiable y consistente, esto en tanto fue necesario solicitar aclaración sobre la información de la base de reparaciones colectivas, pues a cada ente de control fue reportada una información diferente. Con corte al 31 de julio de 2018, existen 382 sujetos de reparación colectiva (SRC) étnicos, de un universo total de 616 Sujetos de Reparación Colectiva.

**Gráfica 4. Sujetos de Reparación Colectiva por etnia.**

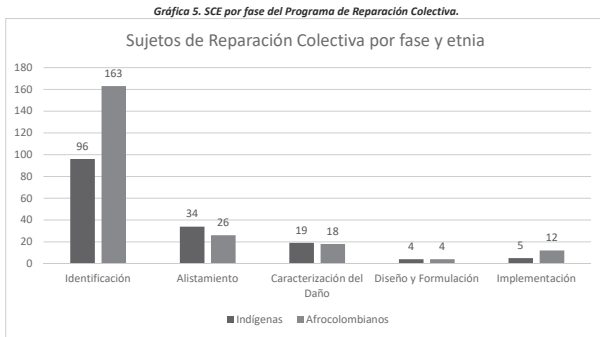
**Tipo de Sujetos de Reparación Colectiva según etnia**



Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a 30 de julio de 2018.

De los Sujetos Colectivos Étnicos (SCE) identificados, el 61% han ingresado al Programa vía demanda, es decir a solicitud de las comunidades. Sin embargo, respecto a la inclusión del RUV, la información de la base de datos remitida por la UARIV no es coincidente aún con la información de la Defensoría del Pueblo. Mientras la base de datos arroja 13 SCE sin FUD, la Defensoría del Pueblo ha remitido 539 declaraciones colectivas étnicas a la UARIV. Es decir que, para el Ministerio Público, 144 declaraciones se encontrarían pendientes de valoración o definición de su estado en el RUV.

Es considerable el número de SCE pendientes de protocolizar su PIRC, la mayor parte de los SCE identificados se encuentran en fases iniciales del programa. El 84% de los Sujetos Étnicos se encuentran en las fases de identificación y alistamiento. El 10% se encuentran en fase de caracterización del daño. El 2% se encuentran en diseño y formulación y 5% en promedio cuentan con un PIRC en implementación.



Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a 30 de julio de 2018.

A la fecha, 18 SCE se encuentran en fase de implementación del PIRC, de los cuales el 66% pertenece a la población indígena. Tres de los 18 SCE han superado el 20% de la implementación: Resguardo Kitek Kiwe, Consejo Comunitario Guacoeche y el Pueblo Rrom<sup>39</sup>. De los restantes, 9 no superan el 10% de implementación y 6 no presentan ningún grado de avance dado su reciente aprobación del PIRC.

**Tabla 10. SCE en proceso de implementación (departamento y etnia)**

| Nombre del SCE  | Departamento | Etnia          |
|---|--------------|----------------|
| PUEBLO RROM   | Bogotá       | Rrom           |
| CABILDO NUSA WE'X LA GAITANA                              | Caquetá      | Indígena       |
| PUEBLO EMBERA CHAMI DEL RESGUARDO DE HONDURAS             | Caquetá      | Indígena       |
| CABILDO KITEK KIWE  | Cauca        | Indígena       |
| COMUNIDAD INDIGENA NUSA DEL RESGUARDO JAMBALO             | Cauca        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO                         | Cauca        | Afrocolombiano |
| RESGUARDO DE PITAYO                                       | Cauca        | Indígena       |
| RESGUARDOS DE TORIBIO, TACUEYÓ Y SAN FRANCISCO PROY. NUSA | Cauca        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO DE GUACOECHE                          | Cesar        | Afrocolombiano |

<sup>39</sup> Por decisión del Pueblo Rrom, este ingreso al Programa como un solo sujeto de reparación colectiva.

servicios básicos universales, solicitudes a otras ramas del poder público o que no corresponden a la oferta institucional del Estado, evidenciando dificultades tales como:

- Comprender la relación entre nexa causal y hechos ocurridos - el daño y las medidas formuladas.
- Dificultades para gestionar la coordinación del sistema para la implementación de medidas de desarrollo local tendientes a superar condiciones de abandono histórico estatal sin poder identificar que tengan una correlación con los daños sufridos en el marco del conflicto.
- Medidas de reparación que sobrepasan la capacidad de gestión administrativa para la reparación por cuanto incluyen otras ramas del poder público (judicial y legislativo) por fuera del alcance de ejecución de la rama ejecutiva del poder público (casos como reformas legales como en la Universidad de Córdoba, decisiones judiciales sobre responsables).
- Las medidas de desarrollo local se gestionan en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública por lo que logrando 2016 la inclusión de algunas medidas en Planes de Desarrollo y PAT muy por debajo de las expectativas.
- La inclusión en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública depende de la voluntad política de entes territoriales y/o competentes en el desarrollo de política social del Estado pues no existe en la Ley 1448 de 2011 obligaciones expresas en materia de reparación colectiva, advirtiendo el aporte valioso a través de las advertencias que hace el Ministerio Público para que los entes territoriales asuman la responsabilidad que les corresponde en lo de su competencia para la atención a víctimas (...)<sup>41</sup>.

Lo anteriormente citado constituye uno de los fundamentos por los cuales la Unidad para las Víctimas emite la Resolución No. 03143 antes referida, pues para dicha entidad la adopción de este modelo implica realizar varias adecuaciones técnicas y operativas al Programa. Sin embargo, algunos de los ajustes técnicos y operativos al Programa, en cierta medida podrían implicar la restricción o limitación de algunos de los derechos que fueron reconocidos a la población étnica a través de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Además, podrían constituir el incumplimiento de competencias de coordinación del SNARIV por parte de la UARIV.

En el artículo Segundo de la Resolución se señala que "(...) para la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas verificará que los sujetos de reparación colectiva hayan sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los siguientes atributos:

1. Autoreconocimiento y/o reconocimiento por parte de terceros (...).
2. Proyecto colectivo (...).
3. Prácticas colectivas (...).

<sup>41</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018.

| Nombre del SCE  | Departamento | Etnia          |
|---|--------------|----------------|
| COMUNIDAD AFRO DE BELLAVISTA                            | Chocó        | Afrocolombiano |
| COMUNIDAD EMBERA KATIOS - EYÁQUERA - DOGIBI             | Chocó        | Indígena       |
| COMUNIDAD INDIGENA DE LA PURIA                          | Chocó        | Indígena       |
| RESGUARDO CUTI - EMBERA KATIOS                          | Chocó        | Indígena       |
| RESGUARDO SABALETÁ                                      | Chocó        | Indígena       |
| RESGUARDO TANELA - EMBERA KATIOS                        | Chocó        | Indígena       |
| CONSEJO COMUNITARIO SAN JOSE DE URE                     | Córdoba      | Afrocolombiano |
| CONSEJO COMUNITARIO VILLA ARBOLEDA                      | Putumayo     | Afrocolombiano |
| COMUNIDAD KANALITOJO (PUEBLOS SIKUANI, AMORUA Y SALIVA) | Vichada      | Indígena       |

Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por la UARIV a corte 31 de julio.

Además de lo anteriormente referido, el hecho de que no exista un término legalmente establecido para el inicio de las fases que integran el proceso de reparación colectiva, también impacta negativamente en la satisfacción de los derechos a la reparación colectiva en cabeza de la población étnica. Este hecho permite que por ejemplo haya casos de comunidades étnicas que lleven en la fase de alistamiento más de dos años.

**4.2. Sobre la Resolución No. 03143 de 2018.**

En los distintos informes emitidos por la CSMDL se han advertido las dificultades y retos que enfrentan las entidades a cargo de la implementación de la política pública de reparación integral de las víctimas colectivas que pertenecen a los grupos étnicos, algunos de los cuales además han sido evidenciados por la Corte Constitucional en las sentencias y autos emitidos sobre el tema, y por las demás comisiones y organizaciones de la sociedad civil que realizan seguimiento a la implementación de esta política pública.

En particular sobre reparación colectiva, la UARIV, con el fin de responder de manera más eficaz ante sus competencias legales, expidió la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018 "Por la cual se adapta el modelo operativo de reparación colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", sobre la cual se centrará el análisis de este acápite. Se trata de unas mejoras, según lo informado por la UARIV, que ha realizado al Programa de Reparación Colectiva gracias a las evaluaciones hechas frente al mismo<sup>40</sup>, en tanto entiende esta entidad que:

"(...) La dimensión de la reparación colectiva genera gran expectativa en comunidades que históricamente han padecido el distanciamiento estatal, volcando la solución del cúmulo de necesidades insatisfechas en las posibilidades que da la formulación de los planes integrales de reparación colectiva que se manifiesta en un PIRC con un número desbordado de medidas de reparación en algunos casos, que a su vez superan las posibilidades del plan mismo, en lo que encontramos: medidas de desarrollo local, medidas de la oferta social del Estado y de

<sup>40</sup> 1) El DNP a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA- realizó una revisión del Programa que va de finales de la vigencia 2015 a mediados vigencia 2016, 2) la Universidad de Harvard en el proceso Piza y Caballero revisó la vigencia 2016 - 2017, derivándose como resultado de las observaciones, la elaboración del documento preliminar de "Modelo de Reparación Colectiva", y 3) la consultoría con el DNP que revisó la vigencia 2017 cuyo objetivo era acotar en alcance de los productos de los PIRC y diseñar una metodología más técnica para la formulación de los PIRC.

4. Formas de organización y relacionamiento (...).
5. Territorio (...)".

En el Parágrafo Cuarto del mismo artículo se señala que para el caso de la población étnica estos atributos se encuentran armonizados con los derechos colectivos establecidos en los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 afirmación que debe ser revisada de cara al anexo técnico que hace parte de esta Resolución, el cual fuere conocido por esta Comisión para cuando este informe ya se encontrara avanzado, razón por la cual será objeto de revisión en el próximo informe que se elabore respecto a este mismo tema. No obstante, lo anterior, esta Comisión se permitirá realizar unas reflexiones al respecto.

El artículo 3 de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 define a las víctimas de los grupos étnicos como los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rrom o Gitano, y las Kumpañi, como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.

En otras palabras, las comunidades conformadas por población étnica, son víctimas del conflicto armado en tanto la colectividad como tal o sus integrantes individualmente considerados hayan sufrido daños como consecuencia de la violación grave de los derechos humanos, derechos fundamentales o colectivos que les han sido reconocidos, o sufran crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario, es decir que la victimización está ligada a la violación de los derechos humanos, fundamentales y colectivos, y nada tiene que ver con los atributos recién creados por la Resolución en comentario, por más que se advierta que los mismos se "armonizan" con los derechos colectivos de los grupos étnicos.

En Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra "atributo" como cada una de las cualidades o propiedades de un ser. En derecho civil se entiende por "atributos de la personalidad" uno de los elementos innatos y permanentes, por cuanto forma parte de la individualidad del sujeto<sup>42</sup>. La expresión atributo no podría entonces reemplazar las categorías de derechos humanos, derechos fundamentales y derechos colectivos, toda vez que estas categorías son más amplias y cobijan íntegramente al ser humano y no solamente una parte de este.

La introducción de este nuevo concepto - atributo - en el Programa de Reparación Colectiva implica la existencia de nuevos criterios de valoración en tanto, para ser considerado sujeto de reparación colectiva y por ende poder ser beneficiario del Programa, la UARIV deberá verificar que la colectividad étnica, haya sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los atributos enlistados anteriormente. Entonces ya no se hablaría de derechos

<sup>42</sup> NARANJO, Ochoa Fabio, Derecho Civil Personas y Familia. Décima Edición 2003 actualizada y corregida. Librería Jurídica Sanchez R. Ltda. Pág. 130.

|   |   |
|---|---|
| <p>humanos, fundamentales o colectivos, sino de atributos, y ya no se hablaría de violaciones graves a dichos derechos, sino de afectaciones o impactos negativos.</p> <p>Por ejemplo, en el caso del atributo "Territorio" se señala que el mismo "(...) <u>debe ser un espacio determinable con anterioridad a los hechos victimizantes y vigente en el presente del colectivo (...)</u>". Además, en el Parágrafo Primero del Artículo Segundo se advierte que a este programa "(...) <u>solo podrán acceder las comunidades, organizaciones y grupos que hayan existido con anterioridad a la ocurrencia de los hechos victimizantes (...)</u>". Frente a la población étnica y sus derechos, lo resaltado genera interrogantes acerca de los conceptos de territorio determinable con anterioridad a los hechos victimizantes y vigente en el presente del colectivo.</p> <p>Lo cierto es que estos ajustes técnicos y operativos al Programa de Reparación Colectiva Étnico pueden implicar una restricción o limitante para acceder al mismo, y desconocer lo establecido en los Decretos Leyes Étnicos, en tanto cualquier comunidad étnica que haya declarado como víctima del conflicto armado, cuyos atributos no hayan sido afectados o impactados negativamente, no serán considerados sujetos de reparación colectiva y por lo tanto no podrán acceder al Programa. Se advierte, además, que con estos ajustes técnicos se está restringiendo el Programa a las actividades que están dentro de la competencia de la UARIV, y que no dependen de otras entidades.</p> <p>Por otro lado, se entiende que las Organizaciones son una clase de sujetos colectivos (Artículo Tercero) y que harán parte del Programa, pero para el caso de aquellas Organizaciones y/o Asociaciones étnicas, en ningún momento se está remitiendo en la Resolución a lo establecido en los Decretos Leyes Étnicos. En resumen, estos procesos deberían realizarse respetando el enfoque diferencial étnico advirtiendo las particularidades propias que tienen las organizaciones étnicas y cómo el conflicto armado les afecta de manera igualmente diferente. El vacío normativo (inexistencia de instrumento para recaudar la información de victimización de las organizaciones étnicas y la falta de claridad al respecto en la normatividad) no puede ser la justificación para desconocer los derechos de la población étnica que integra las organizaciones o asociaciones, llevando a atender a esta población bajo la Ley 1448 de 2011.</p> <p>De otra parte, la UARIV señala que el Programa de Reparación Colectiva a partir de esta Resolución tendrá 3 procesos que funcionarán de manera paralela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ruta de Reparación Colectiva, que contribuye a la reparación de los daños colectivos;</li> <li>• El Fortalecimiento del Sujeto Colectivo, que contribuye a instalar capacidades de autogestión para su desarrollo; y</li> <li>• El Proceso de Gestión de Oferta, comprendido como las acciones adicionales que, sin ser competencia de la UARIV, establecen condiciones mínimas para el desarrollo del proceso de reparación colectiva<sup>43</sup>.</li> </ul> <p>El primer proceso se materializa en 5 fases<sup>44</sup>:</p> <p><sup>43</sup> Artículo Sexto de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.<br/> <sup>44</sup> Artículo Séptimo de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.</p>  | <p>En la fase de <i>identificación</i> se caracterizarán los sujetos de reparación colectiva a través de sus atributos y los posibles daños colectivos, sin que se precisen referencias sobre los derechos colectivos y las vulneraciones a los mismos.</p> <p>La fase del <i>alistamiento</i>. Al respecto, llama la atención que muchos de los SCE identificados han tenido un estancamiento en esta fase, sin que se hayan seguido realizando acciones institucionales. En este sentido, la inoperatividad institucional ha afectado la confianza de las comunidades en el proceso de reparación.</p> <p>Adicionalmente, en esta fase también se contempla que la UARIV <i>implemente acciones de acompañamiento psicosocial al colectivo, que se enmarcarán en la medida de rehabilitación desde la fase de alistamiento</i>. En este sentido, es necesario que las instituciones comprendan la implicación de estos procesos desde el marco de las diferencias culturales y de cosmovisión; por ejemplo, la importancia del fortalecimiento de la medicina ancestral. Por lo tanto, será necesario la adecuación de estas acciones desde un enfoque diferencial étnico que efectivamente responda a las necesidades que en materia "psicosocial", espiritual, medicinal, organizativa, etc. tenga esta población.</p> <p>Otra fase del proceso es el <i>diagnostico o caracterización del daño</i>. En los Decretos Leyes Étnicos se hace referencia a la caracterización integral de daños y afectaciones<sup>45</sup> y a la caracterización de daños colectivos e identificación de necesidades específicas<sup>46</sup>, señalando además que uno de los objetivos del PIRC es identificar los daños y afectaciones colectivas de las comunidades<sup>47</sup>. Sin embargo, en la Resolución No. 03143 solamente se alude a la caracterización de los daños, dejando de lado la caracterización de las afectaciones que en los Decretos Leyes Étnicos están ampliamente relacionadas con el derecho al territorio<sup>48</sup>.</p> <p>El desconocimiento de las afectaciones en el documento de caracterización, podría tener implicaciones de fondo, al limitar el alcance del Programa de Reparación Colectiva y no corresponder con lo legislado en los Decretos Leyes Étnicos. Respecto a las caracterizaciones, en reiteradas oportunidades se recomendó a la UARIV y a la URT en los informes de esta Comisión, avanzar en el trabajo conjunto de elaboración de la caracterización integral de daños y afectaciones cuando ello fuere necesario según el caso, con el fin de optimizar recursos y evitar desgastes en las comunidades.</p> <p><sup>45</sup> Artículo 109 del Decreto Ley 4633 de 2011.<br/> <sup>46</sup> Artículos 99 y 105 del Decreto Ley 4634 y 4635 de 2011.<br/> <sup>47</sup> Artículos 77, 96 y 137 del Decreto Ley 4635, 4634 y 4633 de 2011.<br/> <sup>48</sup> Artículos 12, 108, 109, 110 y 118 del Decreto Ley 4635 de 2011. En los Decretos Leyes Étnicos se ha entendido que las afectaciones territoriales son las acciones vinculadas directa o indirectamente al conflicto armado interno, en la medida que éstas causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos, de conformidad con los usos, costumbres y manejos del territorio por parte de la respectiva Comunidad (Decreto Ley 4635/11); y como las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo, en la medida que causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio (Decreto Ley 4633/11).</p>  |
| <p>De igual forma, no caracterizar las afectaciones, puede implicar que los PIRC se construyan sin incluir acciones reparadoras sobre el territorio, lo cual resulta complejo, máxime si los Decretos Leyes consideran como víctima del conflicto armado al territorio<sup>49</sup>.</p> <p>Otra de las fases es la <i>formulación del PIRC</i>. Al respecto resulta interesante lo señalado en la Resolución referida: "(...) Este instrumento – el PIRC – contiene las actividades acordadas entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el sujeto de reparación colectiva para tal fin (...)"<sup>50</sup>. No es claro si éste será igualmente el contenido de los PIRC étnicos, los cuales deben contener además de lo referido, las acciones reparadoras que requiera la comunidad que no sean competencia de la UARIV, y que deberán concertarse en el marco de un proceso de consulta previa con las entidades del SNARIV que efectivamente tengan competencia en relación con las mismas.</p> <p>Por otra parte, constituye un ajuste importante lo planteado en el Parágrafo Cuarto del Artículo Décimo Primero, respecto a que, "(...) <i>Los Planes Integrales de Reparación Colectiva deberán contener las medidas de reparación de acuerdo con los daños colectivos identificados, los productos priorizados, costos, tiempos, las entidades responsables de las mismas (...)</i> en el marco de su proceso de concertación, de tal manera que sea posible hacer seguimiento a su implementación (...)"<sup>51</sup>.</p> <p>En relación con el tercer proceso que integra el Programa de Reparación Colectiva, denominado <i>Proceso de Gestión de Oferta</i> que comprende "(...) las acciones adicionales que, sin ser competencia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecen condiciones mínimas para el desarrollo del proceso de reparación colectiva (...)"<sup>52</sup>, es importante mencionar que el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creo el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas "(...) el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley (...)"<sup>53</sup>.</p> <p>Y más adelante la misma norma advierte que será la UARIV la entidad encargada de coordinar "(...) de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas (...)"<sup>54</sup>.</p> <p>En este sentido, es importante señalar que, el hecho de excluir del proceso de consulta previa de los PIRC, las acciones reparadoras contempladas en los Decretos Leyes Étnicos que son competencia de otras entidades del SNARIV, significa en primer lugar dejar la concertación de estas acciones por fuera de la protección y exigibilidad que brinda un proceso de consulta previa, y ubicar tales acciones en el marco</p> <p><sup>49</sup> Esto significaría no tener en cuenta afectaciones como: abandono del territorio, confinamiento, despojo territorial, o por factores subyacentes o vinculados, y en este sentido no plantear acciones reparadoras frente a las mismas.<br/> <sup>50</sup> Artículo Décimo Primero de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.<br/> <sup>51</sup> Artículo Sexto de la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018.<br/> <sup>52</sup> Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.</p> | <p>de gestiones individuales a cargo de cada entidad; en segundo lugar, también se estaría incumpliendo la competencia de la UARIV sobre la coordinación de las entidades que integran el SNARIV de cara a la garantía del derecho a la reparación colectiva.</p> <p>Al respecto se ha señalado por la doctrina que "(...) <i>la noción de regresividad puede aplicarse a normas jurídicas: es decir, se refiere a la extensión de los derechos concedidos por una norma (regresividad normativa), en este sentido -no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior</i>&gt; (...)"<sup>55</sup>.</p> <p>Sobre esto, es necesario llamar la atención sobre el debido cumplimiento al derecho fundamental a la consulta previa, derecho que le fuere reconocido a la población étnica tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en la normatividad nacional<sup>56</sup>, en tanto, según lo planteado en la Resolución, muchas de las acciones reparadoras, serán definidas directamente con las entidades competentes en el marco de un proceso diferente, llamado "Proceso de Gestión de Oferta", sin que se integren en efecto al PIRC que será consultado. Esto significa que estas acciones reparadoras, no estarán blindadas bajo los principios, reglas, garantías y mecanismos de exigibilidad que si habría en un proceso de consulta previa.</p> <p>Por otra parte, no es aceptable la desatención de la obligación de la UARIV de coordinar a las entidades que hacen parte del SNARIV, pese a la justificación dada por la entidad: "(...) <i>Dificultades para gestionar la coordinación del sistema para la implementación de medidas de desarrollo local tendientes a superar condiciones de abandono histórico estatal sin poder identificar que tengan una correlación con los daños sufridos en el marco del conflicto (...)</i>"<sup>57</sup>.</p> <p>El Artículo Décimo Quinto de la Resolución bajo análisis define el <i>Proceso de Gestión de Oferta</i> en los siguientes términos: "(...) <i>Gestión de Oferta para la contribución a los derechos básicos del sujeto colectivo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá coordinar y articular acciones adicionales a la ruta de reparación colectiva, con las entidades del SNARIV nacional y territorial, que permitan contribuir a la garantía de los derechos a la salud, la educación y la alimentación. Se definirán las acciones prioritarias que permitan contar con las condiciones mínimas para el desarrollo del programa, a través de un ejercicio de identificación de necesidades con cada sujeto de reparación colectiva, que iniciará en la fase de alistamiento de la ruta de reparación colectiva (...)</i>". (Subrayado fuera del texto original). La expresión "podrá coordinar o articular" plantea el interrogante sobre la potestad de decisión que tiene una entidad para cumplir una competencia legalmente impuesta.</p> <p>De otra parte, también preocupa a esta Comisión el hecho de que en el artículo Décimo Quinto de la Resolución que define el "Programa de Gestión de Oferta" solamente se alude a la garantía de los derechos a la salud, la educación y la alimentación, no siendo claro qué pasa con el resto de derechos que tiene la población étnica, es decir con las acciones reparadoras que no son competencia directa de la UARIV, y las que no se relacionan con estos derechos. Lo anterior podría ser interpretado como un</p> <p><sup>53</sup> COURTIS, Christian. Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Centro de Asesoría Laboral. Centro de Estudios Legales y Sociales. Editores del Puerto s.r.l. 2006.<br/> <sup>54</sup> Convenio 169 de 1989, ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991.<br/> <sup>55</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018.</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>listado no taxativo y meramente enunciativo de aquellas acciones que puede hacer la UARIV para contribuir a los derechos de la población étnica en el marco de este Programa, sin embargo, frente a esto no hay claridad.</p> <p>Los artículos 174 y 104 de los Decretos Leyes 4633 y 4634 de 2011, respectivamente señalaron que en la UARIV se crearía una Dirección Técnica de Grupos Étnicos que contaría con una Coordinación de Pueblos, Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom, que sería la encargada de coordinar, de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en los decretos referidos, y las acordadas en el marco de los PIRC de las comunidades y Kumpaño registradas.</p> <p>Por su parte en el Parágrafo del Artículo Sexto de la Resolución en cuestión, se informa que para el caso de Sujetos de Reparación Colectiva con pertenencia étnica, y de acuerdo a los Decretos Leyes Étnicos, la Dirección de Asuntos Étnicos será la encargada de realizar las acciones que permitan avanzar en la ruta de reparación colectiva en lo que se refiere a la concertación, caracterización de daños, garantía del derecho fundamental a la consulta previa, propuesta de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, y seguimiento de las medidas contenidas en dichos planes. Y más adelante advierte que "(...) la implementación de lo concertado dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de este tipo de sujetos de reparación colectiva estará a cargo de la Dirección de Reparación (...)".</p> <p>Si bien es cierto se evidencia un avance por parte de la UARIV al trasladar ciertas actividades a la DAE- que desde la expedición de los Decretos Leyes eran propias de su competencia; también lo es que la DAE en cumplimiento de lo ordenado en los Decretos Leyes, debería asumir no sólo la concertación, caracterización de daños, garantía del derecho fundamental a la consulta previa, propuesta de los PIRC, seguimiento de las medidas contenidas en dichos planes, sino adicionalmente la ejecución e implementación de lo acordado en los PIRC en cumplimiento de lo señalado en los Decretos Leyes. Por cerca de siete (7) años todos estos temas en relación con los procesos de Reparación Colectiva de población étnica fueron asumidos por la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV, sin ser asuntos propios y directos de su competencia según lo establecido en los Decretos Leyes.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, no encuentra esta Comisión comprensible el hecho de que el tema la implementación de lo concertado dentro de los PIRC de este tipo de sujetos de reparación colectiva continúe a cargo de la Dirección de Reparación, concretamente a través de la Subdirección, en tanto la DAE debe coordinar, de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en los decretos referidos, y las acordadas en el marco de los PIRC de las comunidades y Kumpaño registradas. Justamente en la fase de implementación de lo acordado en los PIRC, tanto la administración y manejo adecuado de los recursos disponibles para ello, y el seguimiento a la ejecución de las medidas contenidas en dichos planes, son algunos de los momentos más relevantes para avanzar en el efectivo goce y disfrute de los derechos a la reparación colectiva étnica.</p> <p>En el Artículo Vigésimo de la Resolución referida arriba, en relación al desarrollo de la Transición entre los procesos de reparación colectiva ya avanzados y el ajuste planteado al Programa de Reparación Colectiva, señala que: "(...) La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas revisará (i) la</p> | <p>pertenencia, la viabilidad financiera, técnica y jurídica de los PIRC aprobados a la fecha de expedición de esta resolución, y (ii) la relación de las medidas acordadas con los daños colectivos. Posteriormente, de manera conjunta con el sujeto de reparación colectiva, se concertarán los ajustes necesarios para su implementación (...)".</p> <p>Al respecto es pertinente resaltar que de los 18 PIRC étnicos formulados a la fecha, la UARIV ha informado a esta Comisión que frente a 4, que fueron formulados bajo la metodología anterior, no se ha considerado necesario aplicar las "mejoras" introducidas al Programa de Reparación Colectiva por la Resolución referida<sup>56</sup>. Es decir que frente a los otros 8 PIRC étnicos restantes que ya fueron formulados, protocolizados y que se encuentran en la fase de implementación, la UARIV entrará a aplicar lo descrito en el artículo aludido.</p> <p>Entendiendo que estos PIRC fueron elaborados en el marco de un proceso de consulta previa, y que por lo tanto son fruto de unos acuerdos pactados con las comunidades étnicas, los cuales en principio se encuentran en proceso de implementación, fueron fruto de la orientación y acompañamiento de el artículo aludido de la Resolución en debate, la UARIV va a revisar varios aspectos de estos procesos, implicando quizás dicha revisión un desconocimiento e incumplimiento de lo inicialmente pactado con las comunidades.</p> <p>Es claro para esta Comisión, tal como se advirtió en los informes anteriores que revisaron este mismo tema, que los yerros, debilidades y carencias de los PIRC formulados por la UARIV y que actualmente se encuentran en proceso de implementación, fueron fruto de la orientación y acompañamiento de la propia Unidad, y en ciertos casos del Ministerio del Interior. Por lo tanto, no resulta admisible que la carga de la negligencia deba ser asumida por las comunidades y no por las entidades a cargo de los procesos.</p> <p><b>4. 3. Reflexiones del acompañamiento de procesos de reparación colectiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento a la formulación de medidas de reparación del PIRC, de los Consejos Comunitarios de Nueva Esperanza, la Chaparrosa y Villa Grande en el municipio de el Bagre, Antioquia (junio de 2018).</li> </ul> <p>El proceso de reparación colectiva de estas comunidades inició en el año 2012, sin que a la fecha haya dado cumplimiento de lo acordado, lo cual ha generado desgaste comunitario, agotamiento sobre el proceso y falta de confianza en las instituciones. Pese a que la comunidad fue convocada para llevar a cabo la formulación de las medidas de reparación del PIRC, tras contar ya con el documento de caracterización de daños y afectaciones, la reunión realizada durante el mes de julio de 2018 se centró la presentación de los ajustes realizados al Programa de Reparación Colectiva, ya explicitados en el acápite anterior.</p> <p>Así mismo señaló la UARIV que los PIRC concretarían tiempos de duración y presupuestos. Sin embargo, esto solo se hará sobre las acciones que realizará la UARIV propiamente dichas, sin incluir las otras acciones reparadoras que puedan llevar a cabo otras entidades. Ante esto la Defensoría del Pueblo</p> <p><sup>56</sup> Informe remitido por la UARIV a la Comisión. Mayo de 2018</p>  |
| <p>realizó advertencias frente a los yerros y riesgos de vulneración de derechos que implicará esta nueva concepción del contenido y alcance de los PIRC.</p> <p>En la misma vía, se señaló que todas las acciones reparadoras que se formulen con base en el documento de caracterización del daño y afectaciones, deben ser discutidas con las distintas entidades que tengan competencia al respecto, y plasmarse en el PIRC una vez protocolizado aquellas acciones acordadas concretamente que deberán ser implementadas.</p> <p>Por otra parte, no se tomó como punto de partida la sistematización de daños y afectaciones que ya se tenía construida para ir identificando las posibles acciones reparadoras, pues se insistió a la comunidad en la necesidad de identificar un sólo daño que cobijase todos los demás. Posteriormente, con base en ese problema identificado se plantearía el objetivo y luego este se conectaría con los atributos. Ante esto, la comunidad manifestó que la metodología no era comprensible.</p> <p>De otra parte, esta actividad estuvo acompañada por OACNUDH, que advirtió que, en el marco del seguimiento que viene realizando a los procesos de reparación colectiva étnicos, la posición frente al proceso dentro de la UARIV no se encuentra unificada. Para la Subdirección de Reparación Colectiva lo que debe quedar consignado en el PIRC en adelante son solamente las acciones reparadoras concertadas directamente con la UARIV por ser de su competencia; mientras que en otras áreas de dicha entidad aún se continúa bajo la metodología anterior que implica la construcción de un PIRC integrado por todas las acciones reparadoras que se identificaron de los daños y afectaciones caracterizados, y por ende vinculan a varias entidades del SNARIV.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento fase de socialización y validación del documento PIRC del Resguardo Indígena de Kisgó en Silvia, Cauca (julio de 2018).</li> </ul> <p>Esta comunidad hace parte de los pueblos indígenas cuyos derechos fueron protegidos por el Auto 266 de 2017<sup>57</sup>. En cumplimiento del Auto, la DAE de la UARIV y la DAIRM del Ministerio del Interior, informaron a esta Comisión que han venido realizando un trabajo articulado con el fin de avanzar paralela y conjuntamente en la construcción del Plan Salvaguarda Étnica ordenado en el Auto referido, y en la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva correspondiente a este pueblo, según lo ordenado en el Decreto Ley 4633 de 2011. Así mismo, pretenden estas entidades avanzar en el cumplimiento de la Orden Quinta del mismo Auto relacionada con la adopción de una estrategia de armonización de órdenes dadas por la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T – 025 de 2004 y los Decretos Leyes Étnicos.</p> <p>La declaración de este sujeto colectivo étnico fue tomada en el mes de noviembre de 2017 por la Defensoría del Pueblo, y como insumo de esta actividad, la comunidad aportó el documento de caracterización de daños y afectaciones por esta elaborado. Se trata de un pueblo con un alto grado</p> <p><sup>57</sup> "(...) Octavo. - ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministro del Interior, con el apoyo de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos Tukano, Bari y Kisgó, sin perjuicio de los pueblos señalados en el fundamento jurídico 15 de este auto (...)".</p>  | <p>organizativo, lo cual ha incidido positivamente en el avance expedito de este proceso. Para el mes de junio de 2018 este pueblo contaba con documento de caracterización de daños y afectaciones que fue ajustado según orientaciones realizadas por la institucionalidad<sup>58</sup>, el cual fue socializado y validado al menos preliminarmente por la comunidad en el mes de julio de 2018.</p> <p>La Defensoría del Pueblo pudo evidenciar que, en este caso, las distintas fases planteadas en el proceso de reparación colectiva anterior a la Resolución referida en este capítulo, avanzaron de una manera ágil, y que ello se debe en parte al hecho de que la comunidad cuenta con un proceso organizativo interno muy consolidado. Así mismo, el hecho de que la Corte Constitucional haya establecido ciertas órdenes en relación con este pueblo incide, en que las entidades prioricen sus acciones y trabajen de manera diferente.</p> <p>La UARIV afirmó en la reunión con la comunidad: "Estamos procurando trabajar de la forma como lo hacen algunos pueblos indígenas para quienes los procesos no son lineales sino circulares"<sup>59</sup>. Ello plantea una reflexión en relación con la forma como se implementan las políticas públicas que están insertas en la configuración de un Estado Nación Moderno, que se basa en la concepción de desarrollo lineal. En el abordaje de este caso se ha podido advertir que se va avanzando en relación con distintas actividades sin que sea necesario que las mismas alcancen un punto final como prerrequisito para pasar a otra fase o actividad. Al respecto vendría bien reflexionar con la institucionalidad a cargo sobre las metodologías de trabajo en relación con los Procesos de Reparación Colectiva Étnica.</p> <p>No obstante, lo anterior, aún se evidencian aspectos susceptibles de mejora que fueron advertidos por esta Comisión en informes anteriores, específicamente en relación con el documento de caracterización de daños y afectaciones, el cual es insumo fundamental para la formulación de las acciones reparadoras del Plan. Se encuentran propuestas de acciones reparadoras que hacen parte de la oferta institucional general, ante lo cual la Corte Constitucional ha advertido en varios autos que, frente a la problemática de las víctimas, y para el caso de las víctimas étnicas, debe crearse una oferta específica que responda a sus necesidades particulares<sup>60</sup>. Sin embargo, ha habido casos en los que como medida de reparación la oferta institucional es priorizada, o se priorizan recursos con el fin de atender de manera prevalente a la comunidad víctima, generando un acceso diferenciado para esta población y reduciendo las dificultades de realización de dicha oferta frente a esta población.</p> <p>Por ejemplo, plantear que el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación realicen jornadas para la declaración o denuncia de hechos victimizantes, no resulta ser una acción reparadora como tal, pues esto constituye una función propia de la entidad y de su oferta general. Cosa distinta sería que por ejemplo para el caso del Pueblo Kisgó, las entidades competentes del desminado humanitario, destinaran realizar acciones en este territorio, pese a que el mismo no se encuentre focalizado por el Programa de Desminado Humanitario.</p> <p>De igual manera se advirtió que, en este caso, varias de las medidas reparadoras planteadas son muy amplias y no permiten especificar presupuestos ni tiempos de cumplimiento. Por ejemplo, esta</p> <p><sup>58</sup> La Defensoría del Pueblo realizó aportes frente a este documento en este espacio y posteriormente en reuniones que al respecto se realizaron en la ciudad de Bogotá y en el territorio de la comunidad.</p> <p><sup>59</sup> Para el Pueblo Misak se hablaría de pensamiento espiral.</p> <p><sup>60</sup> Autos 004 y 005 de 2009 emitidos por la Corte Constitucional.</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>comunidad solicita la realización de programas de formación (capacitaciones o talleres) dirigidos a determinado sector poblacional, con el fin de, entre otras, fortalecerse organizativamente, pero nada se dice sobre la estructura de estos programas (temáticas a abordar, duración, costos, etc.). Esto facilitará que las acciones reparadoras que se lleven a los escenarios de consulta previa con las entidades del SNARIV competentes, estén planteadas de manera más específica, permitiendo avanzar de mejor manera en las concertaciones.</p> <p>Además, se sugirió en este espacio la necesidad de que se revisaran las acciones reparadoras planteadas por la comunidad con el apoyo de la institucionalidad, de manera más detallada, pues se advertía que quizás algunas de estas podrían unirse en una sola acción reparadora, permitiendo optimizar recursos, reducir desgastes institucionales, y ser más eficaces en la garantía del derecho a la reparación colectiva. Es posible además que algunas acciones reparadoras planteadas en los PIRC contribuyan al avance en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en relación con los Planes de Salvaguarda Étnicos, y viceversa, es decir que acciones contempladas en los Planes de Salvaguarda, redunden en acciones que repararán a las comunidades bajo la atención de las necesidades básicas de la población desatendidas históricamente.</p> <p>Por lo otro lado, se observó que aún existen dificultades para comprender las competencias de las distintas entidades, y que por eso se asignan acciones reparadoras a entidades que no tienen el tema a cargo dentro de sus funciones, o se dejan acciones sin responsable directo. Esto debe ser corregido si se quiere llegar a procesos de concertación eficaces, en los que se convoquen a las entidades necesarias, y que por ende estas puedan asumir compromisos serios con las comunidades. Ha pasado en varios casos de procesos de consulta previa de PIRC étnicos que no se convocan a las entidades competentes del nivel correspondiente (Nacional, Departamental, Municipal), lo cual incide negativamente en el establecimiento de compromisos por parte de las entidades en tanto advierten no ser la entidad competente para la ejecución de determinada acción.</p> <p>Finalmente, frente al acompañamiento de este proceso, es importante referir el hecho de que el mismo carece de un enfoque de género y territorial, en tanto no se evidenciaron acciones reparadoras encaminadas a resarcir los daños que el conflicto armado interno le causó a las mujeres, los jóvenes, los niños y las niñas, y tampoco se observó que se hubiesen contemplado acciones reparadoras a favor de la población perteneciente a este pueblo que reside fuera del municipio de Silvia, concretamente en el Caquetá. Es necesario que a toda la población de las comunidades étnicas que conforman un sujeto colectivo étnico que este en el proceso de reparación, se le identifiquen los daños y afectaciones que sufrió, y que se establezcan acciones reparadoras concretas para esta población. Un actuar contrario puede implicar dificultades internas a futuro en las comunidades.</p> <p><b>4. 4. La reparación colectiva étnica y la implementación del Acuerdo Final para la Paz.</b></p> <p>Resulta importante para esta Comisión llamar la atención sobre la necesidad de articular los procesos de reparación colectiva étnica con la implementación del Acuerdo Final para la Paz. Del total de SCE identificados en el Programa de Reparación Colectiva, el 42% se encuentra en municipios PDET, lo que implica la necesidad de articular esfuerzos institucionales para hacer sincrónicas las formulaciones de los PIRC con los avances en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.</p> | <p>Establece el Capítulo 5 del Acuerdo Final para Paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP, relacionado con las víctimas del conflicto armado, que el mismo fortalecerá "(...) los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador (...)"<sup>61</sup>.</p> <p>Más adelante señala que los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET)<sup>62</sup> tendrán un carácter reparador, informando que "(...) el nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET tiene una intención reparadora, y en esa medida, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades (...)"<sup>63</sup>.</p> <p>Para esta Comisión resulta importante llamar la atención sobre lo señalado en el Acuerdo Final para la Paz, en relación con la obligación del Gobierno Nacional de fortalecer los procesos de reparación colectiva, pues ello resulta ser muy pertinente según el panorama referido en este capítulo. Los avances en los procesos de reparación colectiva étnica son pobres en relación con el tiempo que ha pasado desde que la institucionalidad empezó a trabajar en ello, y los recursos que se han destinado para atender este tema, lo cual no se traduce en la materialización de los derechos de la población étnica. Por lo tanto, esta obligación de fortalecimiento de los PIRC resulta ser una coyuntura oportuna para realizar las modificaciones y adecuaciones al Programa de Reparación Colectiva que sean convenientes y que permitan que la población étnica ejerza efectivamente su derecho a ser reparada como víctima del conflicto armado.</p> <p>Además, es relevante resaltar el hecho de que los PDET deben incorporar planes de reparación colectiva, y en los territorios donde no se implementan los PDET se deberán fortalecer los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades. En todo caso PDET y planes de reparación colectiva han de tener un carácter reparador. Por lo tanto, los PDET no podrán estar desarticulados de los planes de reparación colectiva, en aquellas regiones y municipios donde deban formularse aquellos.</p> <p>De otra parte, señala el documento del Acuerdo que los planes de reparación colectiva deberán tener un enfoque territorial "(...) Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo (...)"<sup>64</sup>. La territorialidad de los PIRC implica, entre otras, que la construcción de los mismos deberá comprender las características y particularidades propias de los territorios y la forma especial como los mismos fueron afectados por el conflicto armado. Además, estos planes deberán ser construidos de la mano de las comunidades étnicas y las autoridades locales y territoriales que serán las llamadas al cumplimiento de lo acordado en estos.</p> <p><sup>61</sup> Numeral 5.1.3.3. del Acuerdo Final para la Paz. EN <a href="http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf">http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</a>.</p> <p><sup>62</sup> "(...) instrumentos de planificación y gestión para la implementación de manera prioritaria los planes y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las demás establecidas en el Acuerdo que guarden relación (...)" PDET. El Enfoque Reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. CODHES, Observatorio de Reparación Colectiva, USAID.</p> <p><sup>63</sup> Numeral 5.1.3.3.1. del Acuerdo Final para la Paz. EN <a href="http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf">http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</a>.</p> |
| <p>En este mismo contexto, instan los Acuerdos a la articulación en los siguientes términos: "(...) Los planes de reparación colectiva deberán articularse, donde haya lugar, con los PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia (...)"<sup>64</sup>. Ello significa, entre otras, que los PIRC deberán contar con mayor respaldo de la institucionalidad municipal, en tanto los planes de ordenamiento territorial y demás planes que se elaboren desde las administraciones locales, deberán incorporar acciones, presupuestos, y demás criterios a través de los cuales se pueda advertir la articulación aludida.</p> <p><b>4. 5. El Auto 266 de 2017 y la estrategia de armonización.</b></p> <p>El 12 de junio de 2017 la Corte Constitucional emitió el Auto 266<sup>65</sup> mediante el cual evalúa los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T – 025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009.</p> <p>Para el tema que nos ocupa, resulta pertinente hacer alusión a la Orden Quinta, la cual textualmente señala lo siguiente:</p> <p>"(...) ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro del Interior y a los Directores de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de esta cartera, la adopción de una estrategia de armonización de los órdenes emitidos en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación, protección y fortalecimiento de los modos de vida de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado.</p> <p>(...)</p> <p>Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales de avances en la implementación de la referida estrategia ante la Sala Especial, hasta alcanzar el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia (...)"</p> <p>El cumplimiento de esta orden implica un reto importante para las entidades a cargo de la misma, no solo para cumplir de manera adecuada las competencias que le fueron asignadas, sino para adoptar la</p> <p><sup>64</sup> Numeral 5.1.3.3.2. del Acuerdo Final para la Paz. EN <a href="http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf">http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</a>.</p> <p><sup>65</sup> Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento Sentencia T – 025 de 2004. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>   | <p>estrategia de armonización de las órdenes emitidas en los autos de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004, y los Decretos Leyes de Víctimas étnicas.</p> <p>Frente al primer punto, es necesario que la UARIV continúe liderando su función de coordinación del SNARIV en tanto esta función busca, entre otras, que a través de esta entidad se jalone al resto de la institucionalidad de cada a la reparación colectiva étnica. En relación con el Ministerio del Interior, a través de las direcciones obligadas bajo la orden referida, es claro para esta Comisión que las mismas deben continuar con su función de coordinación y protección del derecho fundamental a la consulta previa, no siendo aceptable desistir de esta competencia que le fuere asignada legalmente.</p> <p>En relación con el segundo punto, se trata de un reto para estas entidades que consiste en lograr construir planes de salvaguarda y planes de reparación colectiva étnicos que respondan de una parte a las necesidades de la población en materia de acceso prioritario a la oferta institucional de las entidades en distintos aspectos, tales como salud, educación, alimentación, etc.; y de otra, al derecho a ser reparados por los daños y afectaciones causadas por el conflicto armado. Para ello será conveniente revisar las acciones que se cruzan y que podrían responder a ambos planes, diferenciándolas de aquellas que de manera específica dan respuesta a uno de estos.</p> <p>Esto contribuirá a que las entidades optimicen los recursos y esfuerzos destinados al cumplimiento de sus competencias legales frente a la población étnica.</p>  |



|   |   |
|---|---|
| <p><b>5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"[...] Sin el reconocimiento del derecho a la tierra, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son sólo reconocimientos formales."</i><br/>Corte Constitucional Sentencia T-188 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p>En el marco del presente capítulo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes presentará una descripción de las rutas para la protección y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, un análisis del cumplimiento de las sentencias de restitución emitidas con corte a diciembre de 2017 y finalmente, un análisis de la situación de los ocupantes no étnicos en los procesos de restitución étnica.</p> <p><b>5.1. Estado actual de los casos identificados como sujetos de restitución de derechos territoriales indígenas</b></p> <p>El presente acápite realiza un balance sobre el procedimiento para la protección y restitución de derechos territoriales, que se encuentra establecido en el Decreto Ley 4633 de 2011 y el grado de avance en su implementación.</p> <p><b>5.1.1. Etapa Administrativa del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.</b></p> <p><b>a. Solicitud</b></p> <p>A la fecha la CSMDL pudo establecer, según la base de datos entregada por la URT<sup>66</sup> que se han presentado ante la Unidad de Restitución de Tierras 222 solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas.</p> <p><b>b. Estudio preliminar<sup>67</sup></b></p> <p><small><sup>66</sup> Entregada en respuesta al requerimiento de información realizado por la CGR con corte a 30 de marzo de 2018.<br/><sup>67</sup> Ver Anexo 4. Territorios indígenas en etapa de Estudio Preliminar.</small></p>  | <p>La URT asume el estudio preliminar de los casos apoyándose en la información de instituciones como la Agencia Nacional de Tierras, las Oficinas de Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Red Nacional de Información. El estudio preliminar determina la adopción de medidas de protección y/o la focalización del caso para dar inicio a la ruta de la restitución a través de la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales.<sup>68</sup></p> <p>A marzo de 2018, la URT reporta cerca de 95 casos de comunidades indígenas en estudio preliminar, sin especificar desde qué fecha se encuentran en esa fase. Sin embargo, y de acuerdo con el acompañamiento que realiza la Defensoría del Pueblo existen al menos cinco casos que llevan más de dos años en esta etapa, a pesar de que el Decreto Leyes establece que el plazo para realizar el estudio preliminar es de 30 días hábiles (Artículo 149). Algunas de las solicitudes que se encuentran en esta situación son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidad de Houluay, Maicao, Guajira</li> <li>- Resguardos Nasa de Ondas del Cafre y Villalucía, Mesetas, Meta</li> <li>- Comunidad de Yamojoli, Cumaribo, Vichada</li> <li>- Comunidad Trompillo la Primavera, La Primavera, Vichada</li> <li>- Comunidad Guazapana Dagua, Puerto Carreño, Vichada.</li> </ul> <p><b>c. Medidas de protección</b></p> <p>Los derechos territoriales de las comunidades o pueblos indígenas que hayan sido víctimas de abandono o despojo o que estén en riesgo inminente de serlo pueden ser protegidos a través de dos medidas establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011; una de carácter administrativo (ruta étnica de protección) y otra judicial (medidas cautelares), las cuales deben ser inscritas en el FMI<sup>69</sup> y no se encuentran supeditadas a la focalización de los territorios. La ruta étnica de protección de derechos territoriales se encuentra establecida en el artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011. Es una medida administrativa de carácter tutelar que busca prevenir afectaciones territoriales colectivas, o una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización, al constituirse como prueba sumaria previa al inicio de los trámites de restitución.</p> <p>La ruta étnica permite la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria en caso de territorios titulados. En el caso de territorios baldíos que constituyan el hábitat de un pueblo o comunidad indígena, la ANT deberá determinar el territorio a titular, ampliar, sanear o clarificar, según el caso, en un plazo máximo de 12 meses. En territorios sin registro, el IGAC y la ANT deberán iniciar conjuntamente la identificación física del territorio, mientras que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo deberá dar apertura del folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la nación e inscribir la medida de protección. Con corte a marzo de 2018, la URT reportó 60 casos indígenas con Ruta Étnica<sup>70</sup>, frente a 21 casos existentes en el primer semestre de 2017. Es decir, 39 casos más que para cuando se presentó el pasado informe de la CSMDL, lo que indica que además de adelantar la ruta que</p> <p><small><sup>68</sup> Circular CDAE No. 004 de 2017.<br/><sup>69</sup> Código 0940: Medida de protección a solicitud de comunidades indígenas. Código 0941: Medida de protección a solicitud de comunidades negras.<br/><sup>70</sup> Ver Anexo 5. "Territorios indígenas con Ruta Étnica de protección de derechos territoriales".</small></p>                                 |
| <p>conduce a la judicialización de la restitución, las comunidades indígenas continúan estimando pertinentes las medidas de protección de carácter administrativo para sus territorios.</p> <p>Por su parte, las medidas cautelares pueden ser solicitadas por la Unidad de Restitución de Tierras o por el Ministerio Público ante los jueces de restitución "para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas de pueblos indígenas y [de] sus territorios (...)" (Artículo 151). De acuerdo con la información recogida por la CSMDL, con corte a agosto 10 de 2018 los jueces de restitución han decretado 48 providencias de medidas cautelares<sup>71</sup>, de las cuales 26 se destinaron a proteger los derechos territoriales de más de 60 comunidades indígenas<sup>72</sup>.</p> <p>Pese a que las medidas cautelares contemplan un panorama de transitoriedad, y que sus órdenes deben ejecutarse de manera celer, en la mayoría de casos estas aún no se han cumplido a cabalidad. La situación de desprotección y el riesgo para el territorio, la comunidad y sus líderes no sólo no ha mermado, sino que se ha agravado debido a la reconfiguración territorial que ha tenido lugar tras la firma del Acuerdo Final de Paz. Además de la persistencia de actores armados en los territorios, la intervención institucional no ha sido articulada ni sincrónica. Esto ha supuesto un preocupante aumento del riesgo para las comunidades y sus líderes, ya que ellos son quienes terminan siendo la cara visible de los procesos cuando la institucionalidad suspende sus actividades o dilata sus cronogramas de actuación.</p> <p><b>d. Caracterización</b></p> <p>La caracterización de afectaciones territoriales es la etapa en la cual un equipo interdisciplinario integrado por profesionales y técnicos de la URT (abogados, antropólogos, profesionales ambientales, catastrales, etc.) o en algunos casos, contratistas financiados por organismos de cooperación internacional con apoyo de la URT se disponen a hacer una recolección de información exhaustiva, que incluye visitas y actividades en el territorio, cuya duración depende de la complejidad del caso y de la extensión del territorio. Esta etapa tiene inicio formal a través de una <i>asamblea de apertura de caracterización de afectaciones territoriales</i>, que debe contar con el aval y la presencia de las autoridades étnico-territoriales, así como garantizar la traducción simultánea a la lengua propia de cada comunidad, particularmente en los casos de los pueblos indígenas que conservan una o varias lenguas propias. En esta asamblea se establecen acuerdos metodológicos sobre las actividades dirigidas a construir el informe de caracterización, tales como las áreas del territorio a recorrer, el tipo de información que se va a recabar, los instrumentos de recolección de pruebas sociales, entre otras. Este ejercicio se articula con el acopio y análisis de documentación relevante proveniente de fuentes secundarias.</p> <p>Lo anterior permite a la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT recopilar la información correspondiente a las afectaciones territoriales y violaciones a los derechos territoriales étnicos de las comunidades y sus territorios en el marco del conflicto armado interno y de sus factores vinculados y subyacentes<sup>73</sup>.</p> <p><small><sup>71</sup> Ver Anexo 6. "Territorios indígenas protegidos con Medidas Cautelares".<br/><sup>72</sup> Mediante el Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional señaló que esa Corporación "(...) ha identificado claramente una serie de factores comunes, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país, y que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual se trate, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad en particular. Estos factores se agrupan en tres categorías principales: (1) las confrontaciones que se</small></p> | <p>Producto de esta caracterización se elabora el respectivo "Informe de caracterización de afectaciones", sobre el cual se sustenta la demanda de restitución de derechos territoriales.</p> <p>Si bien el Decreto Ley 4633 de 2011 establece un término de dos meses para efectuar esta caracterización, dicho plazo no ha sido suficiente para que la DAE de la URT documentara la totalidad de solicitudes de restitución que ha recibido a la fecha. Así, a abril de 2018 se encontraban "en elaboración" los informes de caracterización relativos a 60 solicitudes de restitución, de los cuales 49 corresponden a comunidades indígenas. Si bien se desconoce la fecha desde la cual la mayoría de los casos se hallan en fase de caracterización, es menester señalar el grave atraso que al respecto ha tenido la URT, máxime cuando la vigencia de los Decretos Leyes es hasta el año 2021.</p> <p>De acuerdo con el trabajo que adelanta la Defensoría del Pueblo de seguimiento y acompañamiento a los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los siguientes casos llevan dos o más años en proceso de caracterización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resguardo Barrancón, San José del Guaviare, Guaviare</li> <li>- Resguardo Walianae, Puerto Gaitán, Meta</li> <li>- Resguardo Alto Únuma, Puerto Gaitán y Cumaribo, Meta y Vichada</li> <li>- Resguardo Motilón Bari, Norte de Santander</li> <li>- Resguardo Guayaquil, Ortega, Tolima</li> </ul> <p><b>e. Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente</b></p> <p>En todos los casos en los que se evidencie la existencia de daños y afectaciones territoriales en el informe de caracterización, la URT procede a inscribir el territorio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el cual se constituye como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de derechos territoriales. Una vez realizado el registro, la URT cuenta con un término de 60 días para acudir al juzgado competente e interponer la demanda de restitución de derechos territoriales.</p> <p><b>5.1.2. Etapa judicial del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos</b></p> <p>Agotada la etapa administrativa, la URT procede a interponer la demanda de restitución de derechos territoriales, con lo cual se inicia la etapa judicial del proceso de restitución. Este proceso se enmarca en el ámbito de la justicia transicional, y por tanto tiene carácter constitucional y de naturaleza excepcional. Este procedimiento de carácter especial se rige exclusivamente por el Decreto-Ley 4633 de 2011 y solo en las remisiones taxativas por la Ley 1448 de 2011. En caso de vacíos normativos, el juez debe preferir la interpretación que resulte más favorable y garantista para las víctimas indígenas y para la protección y restitución de sus derechos.</p> <p><small>desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra."</small></p> |

A lo largo del proceso de restitución los jueces emiten diversos tipos de órdenes y requerimientos dirigidos a instituciones públicas, cuya participación se torna esencial para adelantar los trámites. Con frecuencia los jueces deben solicitar documentos sobre la identificación predial, información censal o informes técnicos para profundizar sobre las afectaciones documentadas por la Unidad de Restitución. No obstante, la respuesta institucional no siempre es completa o se dilata en el tiempo por limitaciones presupuestales o por insuficiencia de personal.

Así, luego del esfuerzo institucional que supone el proceso reconstitutivo, las entidades ordenadas en los fallos judiciales enfrentan una oferta institucional estandarizada que sigue sin atender al enfoque diferencial étnico contemplado en el Decreto Ley 4633 de 2011. A corte 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 37 demandas de carácter étnico, de las cuales 27 se interpusieron para proteger los derechos territoriales de comunidades indígenas<sup>74</sup>.

El proceso más antiguo corresponde al Resguardo Sikuani de Caño Ovejas, comunidad que se encuentra amparada por la medida cautelar decretada mediante el Auto del 14 de julio de 2016. La demanda fue radicada por la Unidad de Restitución el 9 de junio de 2014 ante el Juez Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Villavicencio, fue admitida el 3 de octubre del mismo año y a la fecha suma 60 meses de trámite judicial.

A más de siete años de implementación de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, los pueblos y comunidades étnicas han obtenido 13 sentencias, de las cuales 11 corresponden a pueblos indígenas. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos es de 22 meses. El proceso que más ha tardado en resolverse ha sido el del Resguardo Tule de Arquía, ubicado entre los municipios de Necoclí y Turbo. En ese caso, la URT presentó la demanda el 24 de septiembre de 2015 ante el juzgado primero civil del circuito especializado en restitución de tierras de Quibdó, y fue resuelta el 19 de abril de 2018, tardando un total de 31 meses.

**5.1.3. Etapa Posfallo del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos**

Esta etapa inicia con la emisión del fallo de restitución y concluye cuando los jueces y/o magistrados dan por cumplidas las órdenes proferidas en la sentencia. Inicia Las órdenes de restitución de derechos territoriales se dirigen a las distintas instituciones del Gobierno nacional, departamental y municipal, que deben ejecutarlas desde las respectivas misionalidades y competencias, garantizando que los planes y programas mediante los cuales se despliega la oferta institucional, contengan un componente diferencial étnico.

Con corte a julio 31 de 2018, las autoridades judiciales han proferido 11 sentencias<sup>75</sup> para favorecer a las comunidades indígenas. Sin embargo, las entidades del orden nacional y territorial vinculadas al cumplimiento de dichas sentencias no han contado con un arreglo institucional oportuno, con programas adecuados ni con un presupuesto suficiente para la satisfacción de las órdenes judiciales. Además de la

<sup>74</sup> Ver anexo 8. "Territorios indígenas con Demanda de Restitución de Derechos Territoriales"

<sup>75</sup> Ver anexo 9. Sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas.

**5.2. Nivel de avance y costos asociados al cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales.**

En este apartado se presenta un análisis de los factores de vulneración comunes que han sido identificados por los jueces y magistrados y el nivel de cumplimiento y los recursos ejecutados por las entidades compelidas en los fallos de restitución de derechos territoriales indígenas. A continuación, se esbozan las condiciones de las sentencias corte a diciembre de 2017.

**Tabla 11. Sentencias de restitución de derechos territoriales.**

| No. | Comunidad                                 | Pueblo | Departamento/Municipio | Fecha de radicación de demanda | Fecha de la sentencia    | Meses de duración de la etapa judicial |
|-----|---|--------|------------------------|--------------------------------|--------------------------|--|
| 1   | Resguardo del río Alto Andágueda y Tahami | Emberá | Chocó- Bagadó          | 3 de febrero de 2013           | 23 de septiembre de 2014 | 19                                     |
| 2   | Eyákerá                                   | Emberá | Chocó- Ungula          | 24 de noviembre de 2014        | 5 de mayo de 2016        | 17                                     |
| 3   | Nuevo Espinal                             | Wayúu  | Guajira- Barrancas     | 7 de marzo de 2014             | 23 de junio de 2016      | 27                                     |
| 4   | Comunidades Menkue, Misaya y La Pista     | Yukpa  | Cesar-Codazzi          | 9 de junio de 2014             | 30 de agosto de 2016     | 26                                     |
| 5   | Iroka                                     | Yukpa  | Agustín Codazzi        | 2 de octubre de 2015           | 27 de abril de 2017      | 18                                     |
| 6   | Selvas del Putumayo - pueblo Inga         | Inga   | Putumayo - Orito       | 16 de diciembre de 2015        | 7 de noviembre de 2017   | 22                                     |
| 7   | Emberá Katio Mondó Mondocito              | Emberá | Chocó - Tadó           | 05 de febrero de 2016          | 29 de noviembre de 2017  | 21                                     |
| 8   | Téntéya                                   | Siona  | Putumayo - Orito       | 15 de diciembre de 2016        | 14 de diciembre de 2017  | 23                                     |

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales obtenidas por la CSMDL con corte a diciembre de 2017.

Para la construcción de este apartado se realizó una revisión y análisis de cada una de las sentencias expedidas con corte a diciembre de 2017, se sistematizaron las órdenes emitidas en una matriz de clasificación, se realizaron y analizaron 36 requerimientos institucionales de información, tanto financiera como de gestión con fecha de corte 30 de abril de 2018, y se asistió a audiencias de seguimiento de tres de las sentencias emitidas a la fecha. Es importante señalar que, para establecer los recursos asociados al cumplimiento de las medidas, la CGR solicitó a cada una de las entidades que realizara la estimación de los gastos en los que había incurrido por tal concepto. Así, en muchos casos, los gastos de funcionamiento y de inversión resultan ser un promedio de los contratos de las personas encargadas del cumplimiento o de los gastos de desplazamientos.

Del análisis de dichas sentencias se derivan una serie de factores constantes, tales como la persistencia de actores armados en los territorios y la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes sufridos por en contra de miembros de las comunidades con roles comunitarios visibles. De igual forma, se identificó la constante mención en los fallos de restitución de la ausencia o precariedad en la formalización de los

exigencia de articulación institucional, la complejidad del proceso también implica altos costos económicos en cada una de sus fases, especialmente en la etapa posfallo.

La CSMDL ha insistido en que las instituciones todavía no están capacitadas para atender los requerimientos desde un enfoque diferencial étnico y desde una perspectiva de justicia transicional étnica. La complejidad de los conflictos por la tenencia de la tierra obliga a los jueces a tomar decisiones e impartir órdenes igualmente complejas, que exigen para su cabal cumplimiento una preparación y un arreglo institucional internos, así como la responsabilidad de generar una intervención articulada entre las entidades del SNARIV y en particular, una interlocución permanente con las entidades territoriales y con las comunidades étnicas titulares del derecho a la reparación integral y en particular, del derecho fundamental a la restitución.

La falta de sincronía en la intervención institucional se ha traducido en un grave obstáculo para la materialización de los derechos territoriales. Uno de los factores que influye negativamente en el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución es la falta de continuidad de los funcionarios y contratistas dentro de las instituciones. Además, las entidades tienden a obviar las experiencias de intervención previa y las lecciones aprendidas en el pasado. Producto de esa desarticulación, la ejecución del gasto no es ni oportuna ni eficiente.

No obstante, estos no son los únicos costos que enfrenta el proceso, ya que los pueblos y comunidades étnicas afrontan el costo intangible de resistir los impactos, hostigamientos y represalias por parte diferentes actores durante el proceso de restitución, ya que permanecen en el territorio durante todo su curso.

El goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas se ve afectado por el retraso en el desarrollo y cumplimiento de las órdenes de restitución y se agrava por la demora y la falta de recursos de la autoridad agraria representada en el pasado a través del INCODER, y hoy por la ANT, responsable de adelantar los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y delimitación de los títulos de propiedad colectiva de las comunidades étnicas. Así mismo, durante el proceso de transición entre el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras se ha evidenciado una falta de claridad en la información de muchos de los procesos agrarios étnicos pendientes de trámite, lo que configura nuevas formas de vulneración de derechos territoriales y el origen o reactivación de otros conflictos.

Así mismo, la restitución se ha encontrado con el reto de articularse con otras políticas de desarrollo rural, que les otorguen sostenibilidad a los retornos de las comunidades étnicas y les permitan permanecer en los territorios con garantías plenas para el ejercicio de sus derechos territoriales. En ese sentido, otra de las dificultades que enfrentan los procesos de restitución, se presenta cuando se dan traslapes entre los territorios colectivos étnicos y las áreas sobre las cuales existe un interés económico estratégico. Ese es el caso de las áreas de la explotación minera, de hidrocarburos o del sector hidroeléctrico a través de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES) o de las áreas contempladas para implementar los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES). Este tipo de proyectos entrañan una serie de riesgos y retos para la adecuada restitución y la reparación integral de las comunidades étnicas.

derechos territoriales, la presencia de dinámicas legales e ilegales de explotación minera, la presencia de cultivos de uso ilícito y la consecuente intervención a través de aspersiones áreas con glifosato, que de manera concreta en cada uno de los casos tuvieron impactos negativos sobre el territorio, la vida, la salud, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, la garantía del derecho a la consulta previa, entre otros, y que actuaron como factores conexos al abandono<sup>76</sup>, despojo<sup>77</sup> confinamiento<sup>78</sup> y otras formas de limitación al goce efectivo de derechos de las comunidades indígenas.

Así mismo, se identifican una serie de daños comunitarios sufridos con ocasión del conflicto, tales como: daños al territorio, daños a la integridad cultural, daños desde la perspectiva de género y grupo etario, daños socio-económicos y daños ambientales; en total, en los fallos estudiados contienen cerca de 161<sup>79</sup> órdenes de parte de juzgados y tribunales, relativos a advertencias y acciones que deben ser implementadas por entidades del orden nacional y territorial según su competencia. En general las órdenes pueden clasificarse en las siguientes categorías:

Clasificación de órdenes de sentencias de acuerdo a los tipos de medidas.

1. Medidas de seguridad jurídica del territorio.
2. Medidas enmarcadas en la ruta de asistencia y atención de la política de víctimas y medidas de protección, seguridad y garantías de no repetición.
3. Medidas para el fortalecimiento organizativo.
4. Medidas de protección y recuperación ambiental.
5. Medidas dirigidas a construir o adecuar infra-estructura y dotación de salud y educación.

**5.2.1. Informalidad en la tenencia de la tierra y medidas de seguridad jurídica sobre el territorio.**

El contexto de inseguridad jurídica e informalidad en el que algunos territorios étnicos se encontraban en el marco del conflicto armado fue uno de los factores vinculados a los hechos de abandono y despojo territorial. Para las comunidades indígenas, el territorio es interpretado como el centro integral de un "todo"; salud, educación, seguridad alimentaria, protección, gobierno y autonomía se ligan estrechamente a un territorio específico y a la ancestralidad que la cultura le confiere. En este sentido, todos los tipos de daños y afectaciones de orden comunitario tienen una relación estrecha y central con

<sup>76</sup> Por abandono se entiende la afectación territorial que, con ocasión del conflicto interno armado, genera pérdida del acceso o disfrute de los lugares y espacios de uso y aprovechamiento colectivo.

<sup>77</sup> Por despojo se entiende la apropiación total o parcial del territorio para sí o para un tercero, apropiación de los recursos naturales o culturales del territorio, o de ambos, empleando para ello medios ilegales. También se considera despojo aquellos negocios jurídicos o actos administrativos que generen afectaciones territoriales y daños, y que se hayan producido por causa o con ocasión del conflicto, o de sus razones subyacentes.

<sup>78</sup> Por confinamiento se entiende la imposibilidad de las comunidades para ejercer su derecho a la libre circulación, lo cual genera situaciones de desabastecimiento alimentario y de salud e incomunicación con el contexto exterior.

<sup>79</sup> Vale aclarar que, en los diversos autos de seguimiento a las sentencias, se han venido ordenando nuevas medidas para las entidades. Sin embargo, en este apartado el análisis se centrará en las que fueron inicialmente plateadas en las sentencias.

el territorio y a su vez, las afectaciones directas sobre este tienen un impacto sobre los demás factores de reproducción de la vida social.

Uno de los principales problemas que afectan el sector rural colombiano está asociado con la falta de titulación de la propiedad. En Colombia, según la Unidad de Planeación Rural – UPRA– cerca del 54,3% de los predios rurales del país se explotan sin títulos (Mapa 1), y la precariedad en la titulación de los territorios indígenas y afrodescendientes es un problema aún más profundo.

Mapa 5. Predios rurales potencialmente informales.



Fuente: UPRA 2017.

Tanto en el caso de los pueblos indígenas como en el de las comunidades afrodescendientes, existe un enorme rezago en la formalización de la propiedad de los territorios ancestrales y tradicionales. Frente a estos hechos, ha jugado un papel preponderante la debilidad institucional del Estado colombiano para corregir estas deficiencias; la Agencia Nacional de Tierras-ANT (antiguo Incoder), entidad responsable de realizar las actividades pertinentes para constituir, sanear, ampliar y reestructurar resguardos indígenas, tiene aún sin resolver 714 solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas<sup>80</sup>.

Al no formalizar la propiedad colectiva, se limita el goce efectivo de los derechos territoriales, lo cual exacerba la vulnerabilidad frente al conflicto armado. Así, de los 8 casos de restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas analizados, se encontró que en 3 de ellos, a la fecha de la sentencia el resguardo aún se encontraba sin formalizar<sup>81</sup>; en los demás casos se observó que si bien los resguardos estaban formalmente constituidos, dadas las condiciones en que se encontraban debido a la falta de amojonamiento, insuficiencia y deficiencia de las tierras otorgadas, conflictos con colonos e incluso deficiencias desde la misma titulación, hubo necesidad de ordenar la clarificación, ampliación o saneamiento. Solo se observó un caso en el cual el Juez consideró que no tenía competencia para ordenar ampliación y saneamiento y decide remitir al INCODER (actualmente ANT) para que realice el trámite dentro del curso normal del procedimiento<sup>82</sup>.

Del análisis efectuado se puede observar que la línea que ha sido trazada por la jurisdicción especializada en restitución de tierras, ha sido la de reconocer un alto grado de afectación a los derechos de las comunidades a causa de la dilación injustificada en el proceso de titulación colectiva, o la falta de ampliación, saneamiento y formalización del territorio. Además, las sentencias han permitido poner en evidencia la relación de conexidad existente entre la demora o ausencia en la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas y los procesos de violencia desencadenados en el marco conflicto armado, ordenando las medidas correspondientes para su restablecimiento.

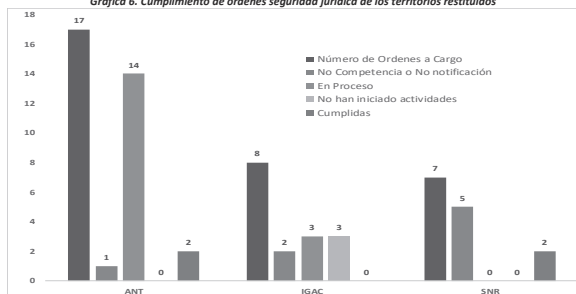
Cerca de 21 órdenes de las 8 sentencias se relacionan con la garantía de la seguridad jurídica, alinderamiento y actualización catastral. En su mayoría, las órdenes son compartidas por varias entidades, lo cual exige un nivel importante de coordinación y articulación en la gestión y en los tiempos de intervención. En concreto, estas órdenes se han impartido a la Agencia Nacional de Tierras- ANT, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro -SNR. Al realizar un balance general sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas para las entidades, se pudo evidenciar que el mayor número de estas se encuentran en proceso de cumplimiento.

<sup>80</sup> Agencia Nacional de Tierras –ANT. Oficio 2018ER0043508 del 30 de abril de 2018. Respuesta a Solicitud de información elevada por la CGR mediante comunicación 2018EE0044096

<sup>81</sup> Esto se presentó en los casos de la Comunidad Indígena Wayuu-Asentamiento Nuevo Espinal (Guajira); comunidad Inga Selvas del Putumayo y, en el caso de la comunidad Siona Tenteyá (Putumayo), en donde si bien se presentaron las correspondientes solicitudes de constitución muchos años atrás, al momento de la sentencia aún no se había finalizado este proceso por parte del Incoder (hoy ANT).

<sup>82</sup> Ver Anexo 2.

Gráfica 6. Cumplimiento de órdenes seguridad jurídica de los territorios restituidos



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

Tabla 12. Costos incurridos órdenes seguridad jurídica del territorio

| Entidad      | Costos Totales Incurridos | \$ Inversión       | \$ Funcionamiento | \$ Valor ejecutado (pagado) |
|--------------|---------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------|
| ANT          | 309.003.072               | 283.858.849        | 25.144.223        | 309.003.072                 |
| IGAC         | 8.890.000                 | 7.340.000          | 1.550.000         | 8.890.000                   |
| SNR          | 3.076.196                 | 2.262.500          | 813.696           | 3.076.196                   |
| <b>Total</b> | <b>320.969.268</b>        | <b>293.461.349</b> | <b>27.507.919</b> | <b>320.969.268</b>          |

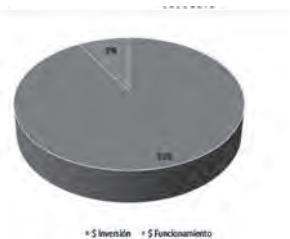
Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

En total, las entidades con órdenes a cargo relacionadas con la seguridad jurídica del territorio han incurrido en costos de \$321 millones del presupuesto general de la nación-PGN, de los cuales \$ 309 millones los asumió la ANT, \$ 8,9 millones el IGAC y \$ 3 millones el SNR, recursos que han sido ejecutados en su totalidad.

Tabla 13. Costos Estado Orden.

Gráfica 7. Distribución Costos PGN

| Estado Órdenes                | Costos Totales Incurridos (mill) | \$ Inversión (mill) | \$ Funcionamiento (mill) |
|-------------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Órdenes Cumplidas             | 139,4                            | 136,3               | 3,2                      |
| Órdenes en Proceso            | 174,2                            | 151,8               | 22,4                     |
| No competencia o Notificación | 7,3                              | 5,4                 | 1,9                      |
| <b>Total</b>                  | <b>321,0</b>                     | <b>293,5</b>        | <b>27,5</b>              |



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales

El 91% de los costos incurridos (\$293 millones) se derivaron de los proyectos de inversión "Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades indígenas a nivel nacional 2014-2018" de la ANT (\$ 283,8 millones), "Generación de Información Catastral Política de Tierras" del IGAC (7,34 millones) y "Restitución y formalización de los bienes inmuebles abandonados y despojados a causa de la violencia" del SNR (\$ 2,26 millones). Los demás gastos se incurrieron a través de rubros de funcionamiento. Así mismo, el 54% de los gastos corresponden a órdenes cumplidas (\$ 139.4 millones) y el 43% a gastos relacionados con actividades de proceso de órdenes que aún no se han cumplido (\$ 174,2 millones).

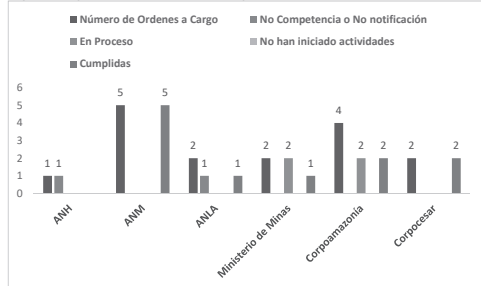
En el marco de las sentencias de restitución de derechos territoriales para pueblos y comunidades indígenas, la ANT tiene a su cargo (17) órdenes de constitución, saneamiento, ampliación de resguardos, así como de instalación de vallas para el alinderamiento; de las anteriores, solo (2) registran un cumplimiento efectivo, (1) no es de su competencia y (14) se encuentran en proceso de cumplimiento. El escaso avance de esta entidad en el cumplimiento de las órdenes mantiene la vulneración de sus derechos, afecta en algunos casos la posibilidad efectiva del retorno de las comunidades y detiene la materialización efectiva de bienes y servicios a cargo de otras entidades.

De las (2) órdenes cumplidas, una de ellas es la relativa a la constitución del resguardo de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal<sup>83</sup> a cargo de la ANT, la cual tuvo lugar 19 meses después de ser proferida la orden por el Tribunal Superior de Cartagena y para la cual se incurrieron en costos por valor de \$121 millones que se orientaron a delimitar, demarcar y otorgar el título colectivo. La segunda orden cumplida es concerniente al registro del título del Resguardo Iroka del pueblo Yukpa en conjunto con la Oficina de Registros Públicos. Esta última consistió en una gestión de trámite entre las entidades incurriendo únicamente costos relacionados con los viáticos y desplazamientos.

<sup>83</sup> Acuerdo de constitución No. 36 del 11 de diciembre de 2017. Registro de la Matricula Inmobiliaria en la oficina de Instrumentos Públicos. No. 210-6289

|   |   |
|---|---|
| <p>En relación con las (14) órdenes en proceso, la ANT relaciona la realización de una serie de acciones de trámite, tales como: alistamiento comunitario, realización de visitas a la comunidad para la elaboración de estudios socio-económicos, ejercicios de cartografía social, acompañamiento a la comunidad para la identificación de predios, reuniones interinstitucionales, todas ellas aportantes al proceso, pero sin que se haya logrado tener resultados concluyentes, es decir, sin culminar lo ordenado. En este sentido, se evidencia que las entidades no están adecuando sus tiempos institucionales para atender los casos judiciales, incumpliendo en todos los casos los plazos estimados por las providencias judiciales, que oscilan entre 3 y 6 meses. Como principales dificultades, la entidad señala:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La ocupación de baldíos por parte de terceros<sup>84</sup>, sobre la cual señala la entidad, el juez deberá pronunciarse.</li> <li>b. Las dificultades para la compra de predios<sup>85</sup> (falta de cumplimiento de requisitos por parte de oferentes debido al alto grado de informalidad en la tenencia, u oferta de predios sin condiciones adecuadas).</li> <li>c. Dificultades de acceso al territorio debido a las condiciones de inseguridad<sup>86</sup>.</li> <li>d. Permanencia de conflictos inter-étnicos<sup>87</sup> en los territorios que han impedido la clarificación de linderos.</li> </ul> <p>Así las cosas, se observa, por una parte, que ante las dificultades presentadas no existe un plan o estrategia que permita generar resultados más eficientes en el tiempo, y por otra, que los efectos generados por la no formalización pueden llegar a retrasar los procesos de retorno, así como la ejecución de otras órdenes relevantes, como aquellas relativas a vivienda e infraestructura de salud y de educación. Esto supone que pese a contar con sentencias de restitución proferidas, continúa la vulneración de los derechos de las comunidades, en la medida en dicha inseguridad se asocia con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada.</p> <p>El Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, por su parte, es el encargado de realizar la actualización catastral pertinente en cada uno de los casos de restitución. En este sentido, el cumplimiento de las órdenes a su cargo, muchas de las veces se supedita la culminación de los procesos de constitución, ampliación y clarificación que debe realizar la ANT. Esto determina el escaso cumplimiento de las órdenes emitidas por los jueces y magistrados para esta entidad.</p> <p>A la fecha, de acuerdo con la respuesta dada por el IGAC, de las (8) órdenes a su cargo, (2) no son de su competencia; (3) se encuentran en proceso, registrando acciones tales como reuniones inter-institucionales para el seguimiento para lo cual la entidad ha incurrido gastos por valor de \$ 8.890.000; y las (3) órdenes restantes no han iniciado actividades toda vez que están condicionadas a la intervención previa de la ANT.</p> <p><sup>84</sup> Como en el caso del Resguardo Menkue, Misaya y la Pista.</p> <p><sup>85</sup> Casos de los Resguardo de Ténteyá y Selvas del Putumayo.</p> <p><sup>86</sup> En los casos del Resguardo Mondo-Mondocito y de la comunidad Emberá Dóbida del resguardo Dogibi - Eyákera. Adicionalmente, llama la atención que la ANT, en lo referente al allanamiento, informe que la entidad encargada de suministrar las vallas sea la UNP, pese a que esta es una acción enmarcada en la misión institucional de la Agencia.</p> <p><sup>87</sup> Caso del Resguardo Indígena del Alto Andágueda en el que se presenta un conflicto inter-étnico con el Consejo Comunitario Mayor de Opoca - Cocomopoca.</p>   | <p>La Superintendencia de Notariado y Registro- SNR refirió en su respuesta las acciones realizadas por las Oficinas Regionales de Instrumentos Públicos (ORIP)<sup>88</sup>, que son las encargadas de realizar anotaciones en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los predios, y de todas las acciones de trámite necesarias para culminar el proceso de formalización de la propiedad colectiva. Sin embargo, en algunos casos se señaló por parte de la entidad: 1. La ausencia de notificación de las sentencias, y 2. Que la sentencia debe especificar el número de folio de matrícula que debe ser afectado. Ante esta situación, la entidad manifiesta que el servicio público registral es de tipo rogado, por lo cual la ORIP debe ser informada formalmente antes de proceder a realizar la inscripción correspondiente.</p> <p>Así, cuatro (4), de las 7 órdenes dirigidas a las ORIP no fueron notificadas especificando el número de folio, y una (1) incluyó información errónea<sup>89</sup> según la Superintendencia. No obstante, dos (2) de las órdenes ya tuvieron efectivo cumplimiento. Los costos incurridos en el marco de estas actividades ascienden a los \$3.076.196 millones por concepto de anotaciones registrales que afectan los folios de matrícula inmobiliaria objeto de las órdenes emitidas por los despachos judiciales. Lo anterior implica la necesidad de optimizar los procesos de notificación tanto en los tiempos como en la calidad de la información suministrada por la URT y los jueces a la ORIP con el fin de agilizar el cumplimiento de las órdenes impartidas.</p> <p><b>5.2.2. Presencia de dinámicas de minería legal e ilegal, cultivos ilícitos y medidas de protección ambiental del territorio</b></p> <p>En Colombia, “de acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a 17 de febrero de 2017 existían 24 millones de hectáreas de tierras dispuestas para esta actividad: (...) en relación con la actividad minera, al 16 de diciembre de 2016, de acuerdo con los datos de la Agencia Nacional de Minería, existían 4.541.857 de hectáreas concesionadas correspondientes a 9.017 títulos entre contratos de concesión y autorización temporal, y 13.199 solicitudes que corresponden a más de 11 millones de hectáreas<sup>90</sup>; así pues, Colombia en la actualidad tiene cerca del 4% de su territorio titulado por la minería e hidrocarburos y muchas de estas áreas se traslapan con los territorios indígenas.</p> <p>En las sentencias analizadas se pudo evidenciar que en la mayoría de los asuntos valorados por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se plantearon controversias relativas a la afectación de derechos territoriales a causa de la minería. En más del 75% de los casos existen intereses minero energéticos, en algunos casos de carácter ilegal, en otros, con otorgamiento de títulos mineros o, simplemente, con solicitudes de concesión de título minero que se superponen con el predio solicitado en restitución<sup>91</sup>.</p> <p><sup>88</sup> ORIP de Quibdó, Riohacha, Valledupar, Carmen de Bolívar y Puerto Asís.</p> <p><sup>89</sup> Caso de Menkue, Misaya y la Pista, sobre el cual la Superintendencia informó que se solicitó una aclaración al Honorable Tribunal, a través de Oficio de fecha 20/02/2018, con Radicado Interno No. 1902018EE00483, toda vez, por un lado ordena cancelar las anotaciones No. 7 y 8 del folio de matrícula inmobiliaria No. 062-1564, que no existen; y por otro, El FMI 190-85477 tiene una sola anotación ADJUDICACION BALDIOS RESGUARDOS INDIGENAS-LA PISTA, MISAYA Y YUKPA DE MENKUE - según resolución 0044 de INCORRA de 10/12/1997 y el Tribunal esta ordenado CERRAR el mismo. A la fecha el Tribunal no se ha pronunciado.</p> <p><sup>90</sup> Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado –MOVICE. Tensiones entre la política Extractivista y la Restitución de tierras y los derechos territoriales.</p> <p><sup>91</sup> Ver anexo 3.</p> |
| <p>Las controversias relativas a la superposición de intereses de exploración y explotación minera en territorios indígenas se presentaron en los casos analizados, por dos razones fundamentales: a. Por las considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico que tiene la minería y que inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad (Sentencia C-035 de 2016) y, b. Por el impacto que su ejecución inconsulta genera sobre los derechos fundamentales de las comunidades étnicas. En este sentido, se ordenan medidas dirigidas a garantizar el proceso de consulta previa en los casos en que el mismo no se llevó a cabo, incluso de manera preventiva frente a solicitudes de títulos mineros que en adelante se presenten<sup>92</sup> y en algunos casos se ordena la suspensión de los títulos y/o concesiones mineras o del trámite de las solicitudes de títulos y/o concesiones mineras en curso superpuestas o traslapadas con el territorio colectivo, hasta tanto se garantice este derecho<sup>93</sup>. Así mismo, los jueces y magistrados han proferido órdenes dirigidas a la expedición de planes de seguimiento y control, de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería; planes de mitigación y restauración de los ecosistemas naturales del territorio y la implantación de medidas adecuadas para erradicar los efectos que llegasen a evidenciarse.<sup>94</sup></p> <p>En este sentido, trayendo a colación lo señalado por Corte Constitucional en su sentencia C-035 de 2016, los Proyectos de Interés Nacional Estratégico –PINES- tienen una naturaleza puramente económica, y no pueden anteponerse a la protección de los derechos fundamentales consagrados a favor de sujetos de especial protección, como es el caso de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, cuando se advierte que el derecho fundamental a la restitución de territorios como medida preferente de reparación pueda verse afectado debe primar la garantía del derecho fundamental sobre la actividad económica, con el fin de que la restitución no se afecte y se garantice la sostenibilidad de esta.</p> <p>Así mismo, y teniendo en cuenta que la minería y el actuar macro-criminal pueden presentar relaciones de funcionalidad, la CSMML hace un llamado tanto a la URT, como a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, a fin de que se documenten y demuestren este tipo de asociaciones en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales<sup>95</sup>. Cuando se demuestre que las actividades mineras se hayan producido en el marco del conflicto armado o como factor conexo o subyacente al mismo y que incluso pueden llegar a impedir el ejercicio de los derechos territoriales, los jueces y magistrados deberán tomar las decisiones que correspondan en derecho.</p> <p>Por otra parte, se pudo evidenciar en los casos estudiados, la presencia de cultivos de uso ilícito que vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y generan graves impactos ambientales</p> <p><sup>92</sup> Ver casos de Restitución de derechos territoriales del resguardo indígena Emberá-Dóbida Dogibi territorio ancestral Eyáquera; Resguardo Indígena Emberá Katío del Alto Andágueda; Resguardo Indígena Menkue, Misaya y la Pista del Pueblo Yukpa; comunidades de Selvas del Putumayo y Siona Ténteyá.</p> <p><sup>93</sup> Ver los casos de Restitución de derechos territoriales del resguardo indígena Emberá-Dóbida Dogibi territorio ancestral Eyáquera y del Resguardo Indígena Emberá Katío del Alto Andágueda.</p> <p><sup>94</sup> Ver casos de Restitución de derechos territoriales del resguardo indígena Emberá Katío del Alto Andágueda y de la comunidad Wayú-Asestamiento Nuevo Espinal.</p> <p><sup>95</sup> Tal y como lo señaló el Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado –MOVICE en su documento “Tensiones entre la política extractivista y la Restitución de tierras y los derechos territoriales”, es recomendable que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y de la Jurisdicción Especial para la Paz, “direccione como uno de sus énfasis el esclarecimiento de lo ocurrido con el ordenamiento de los territorios, donde se investigue la participación de los grandes beneficiarios de las concesiones y proyectos minero energéticos en los territorios afectados por el desplazamiento forzado y el despojo”, investigación a la cual el proceso de restitución de derechos territoriales tiene mucho que aportar.</p> | <p>sobre los territorios. Las comunidades indígenas son particularmente vulnerables, entre otras razones porque habitan extensos territorios que son ricos en recursos naturales, están ubicados en lugares próximos a fronteras o son propicios para el cultivo de la coca, haciendo que la ocupación forzada de la tierra se convierta en factor central del desplazamiento forzado. De acuerdo con las cifras del Observatorio de Drogas de Colombia, el país cuenta con cerca 146.140,13 hectáreas de coca. El 72% de estas hectáreas se concentran en los departamentos de Nariño (29.17%), Putumayo (17.22%), Norte de Santander (16.99%) y Cauca (8.62%). En varios de estos departamentos, los asentamientos de poblaciones indígenas y negras son considerables<sup>96</sup>.</p> <p>Adicional a lo anterior, y de acuerdo con lo identificado por los jueces y magistrados en las sentencias revisadas, como consecuencia de la presencia de cultivos de uso ilícito, la respuesta del Estado se ha traducido en muchos de los casos en la aspersión con glifosato. Esto ha generado una serie de afectaciones sobre las comunidades indígenas y sus territorios, en razón a los impactos negativos que las aspersiones han tenido sobre sus cultivos de pan coger, el medio ambiente, las plantaciones de coca para fines espirituales y ancestrales, entre otros. Todo ello ha supuesto una vulneración respecto de los derechos a la vida, la salud, la existencia comunitaria, el medio ambiente sano y el autogobierno, y en muchos casos constituye incluso una revictimización de las comunidades y de sus territorios.</p> <p>Esta situación se agudiza en aquellos casos en los que las fumigaciones se realizan sin la garantía del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado. Así las cosas, las decisiones de los jueces y magistrados en sede de restitución de tierras han permitido consolidar la tesis según la cual, en los eventos en que se compruebe que, en virtud de la política de erradicación de cultivos ilícitos, los pueblos indígenas se ven afectados, se ordenan medidas dirigidas a mitigar dichos impactos.</p> <p>Con el fin de remediar los daños y afectaciones asociados a la alteración del medio ambiente de los territorios a causa de la intervención de proyectos mineros y de las aspersiones con glifosato, los jueces y magistrados especializados han ordenado medidas de protección ambiental a la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, la Agencia Nacional de Minería- ANM, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA, el Ministerio de Minas y las Corporaciones Autónomas Regionales.</p> <p><sup>96</sup> Tomado de <a href="http://www.odc.gov.co">www.odc.gov.co</a>. Consultada el 23 de julio de 2018. De 15.665 hectáreas de coca ubicados en los resguardos indígenas, el 49% “se concentra en siete resguardos indígenas, seis de estos pertenecientes a Nariño, departamento con la mayor afectación en el país, Inda Zabaleta, Gran Rosario, La Turbía, El Cedro – Las Peñas, La Brava, Pilvi y la Pintada, La Floresta, Santa Rosa y San Francisco y El Gran Sábalo” (Págs. 55 y 56).</p>   |

Gráfica 8. Cumplimiento de órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos.



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

En la mayoría de estas órdenes no se ha incurrido en costos financieros. En total se reportan gastos de inversión del presupuesto general de la Nación por valor de \$ 205.248.368, la mayoría asumidos por el Ministerio de Minas, entidad que invirtió \$ 173.166.650 a través del proyecto de inversión "Control a la explotación ilícita de minerales Colombia", para cumplir una orden relativa a un diagnóstico ambiental.

Tabla 14. Costos incurridos órdenes medidas de protección ambiental de los territorios restituidos.

| Entidad       | \$ Inversión      | \$ Funcionamiento | Observaciones                            |
|---------------|-------------------|-------------------|--|
| ANH           | 0                 | 0                 | No aplica costos financieros             |
| ANM           | 28.144.177        | 0                 | Solo (1) incurrieron costos financieros. |
| ANLA          | 3.937.541         | 0                 | Solo (1) incurrieron costos financieros. |
| Corpoamazonia | 0                 | 0                 | No incurrieron costos financieros        |
| Corpoceesar   | 0                 | 0                 | No incurrieron costos financieros        |
| <b>Total</b>  | <b>32.081.718</b> | <b>0</b>          |  |

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

A la fecha, en el total de las sentencias analizadas, en materia de salvaguarda de los derechos territoriales, existen ocho (8) órdenes dirigidas a advertir a entidades como la ANH<sup>97</sup>, la ANM, la ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>98</sup> y el Ministerio de Minas, sobre tres aspectos puntuales: 1. la obligatoriedad de la consulta previa en los proyectos que afecten sus territorios, de acuerdo con los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, 2. la

<sup>97</sup> Dicha entidad manifestó no estar notificada de la sentencia que impone una orden de advertencia sobre la obligatoriedad de la consulta en el resguardo Menkue, Misaya y la Pista.

<sup>98</sup> Específicamente a Corpoamazonia y Corpoceesar.

suspensión de títulos mineros que fueron otorgados sin consulta previa y que se traslapan con territorios indígenas y 3. La aplicación del artículo 124<sup>99</sup> de la Ley 685 de 2001.

Dichas órdenes en general, no generan costos financieros, pero previenen la omisión de procesos que puedan derivar en afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas. La ANLA, registró recursos destinados a órdenes relacionadas con las advertencias realizadas respecto de la consulta previa, al invertir \$3.937.541 en gastos de desplazamiento de funcionarios al territorio. Así mismo, la ANM incurrió en costos por valor de \$ 28.144.767 por concepto de gastos de viaje y desplazamientos.

Por otra parte, existe un conjunto de cinco (5) órdenes dirigidas a la elaboración de diagnósticos ambientales y planes de restauración que permitan identificar tanto las condiciones de afectación del ambiente como las estrategias y acciones para afrontarlos. Dichas órdenes están dirigidas al Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales; en particular, estos son los casos del Resguardo Dóbida Dogibi del territorio ancestral Eyákera<sup>100</sup>, la Comunidad Indígena Wayúu de Nuevo Espinal<sup>101</sup>, el Resguardo Menkue, Misaya y la Pista<sup>102</sup>, el Resguardo Indígena Mondó-Mondocito<sup>103</sup> y el Resguardo Emberá Katio del Alto Andágueda<sup>104</sup>.

Respecto de las órdenes referidas a planes de restauración ambiental, el Ministerio de Ambiente ha argumentado su falta de competencia, al afirmar que "en el marco de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011, por los cuales al mismo solo le corresponde formular la política nacional ambiental, regular la conservación, uso, manejo y aprovechamiento del agua y establecer competencias en la materia y a las corporaciones autónomas regionales, los distritos y los municipios, quienes deben adaptar la política a las necesidades locales y vigilar su cumplimiento"<sup>105</sup>. Bajo este entendido, dichas acciones deberían ser adelantadas por las CAR.

Así, el Ministerio de Ambiente solo reportó la suscripción de un convenio interadministrativo con el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico<sup>106</sup> para la realización de un diagnóstico ambiental en el caso del Resguardo Indígena del Alto Andágueda, con lo cual, según informó la entidad en la Audiencia de Seguimiento a la Sentencia 007 de 2014, realizada los días 25 a 27 de junio, dio

<sup>99</sup> "Derecho de prelación de grupos indígenas. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales".

<sup>100</sup> Debido a afectaciones ocasionadas al ecosistema por la aspersión del glifosato.

<sup>101</sup> Debido a efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación minera y carbonífera a gran escala.

<sup>102</sup> Debido a la necesidad de la recuperación de las fuentes de agua y especies nativas en la región.

<sup>103</sup> Debido a la necesidad de un diagnóstico sobre la Flora y Fauna existente en el resguardo para determinar las causas de disminución de esta población presente en el territorio ancestral.

<sup>104</sup> Debido a la necesidad de un diagnóstico mediante el cual se identifiquen los proyectos mineros que se estén ejecutando en el resguardo del Alto Andágueda (legales e ilegales), el cumplimiento de las normas ambientales y el impacto de los mismos

<sup>105</sup> Tomado de la respuesta oficial dada por el MADS a través de correo electrónico correspondiente al alcance del oficio 2018EE0072803.

<sup>106</sup> Convenio interadministrativo No. 319 de 2015, con el fin de "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros necesarios, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), para la realización de un diagnóstico mediante el cual se identifiquen los proyectos mineros que se estén ejecutando en el resguardo del Alto Andágueda (legales e ilegales), el cumplimiento de las normas ambientales y el impacto de los mismos, para definir las medidas y recomendaciones de carácter ambiental y proponer un plan de seguimiento y control de recuperación de áreas y zonas afectadas por la minería, con la debida concertación de las autoridades indígenas".

cumplimiento a la orden según el margen de su competencia. Sin embargo, en este caso, la orden implica además de la realización de un estudio ambiental, la implementación de un plan de mitigación de impactos causados por la actividad minera y recuperación ambiental del territorio. Ese plan deberá ser realizado por la CAR, que en este caso es Codechocó, la Policía Nacional, la Gobernación del Chocó y la Alcaldía de Bagadó; sin embargo, a la fecha no existen acciones adelantadas para dicha implementación.

En el marco del mencionado estudio ambiental ordenado en la sentencia a favor del resguardo del Alto Andágueda, el Ministerio de Ambiente estableció que los impactos significativos ocasionados sobre el ambiente por la actividad minera legal e ilegal se relacionan con la contaminación de aguas superficiales, la generación de conflictos con las comunidades y el desplazamiento forzado de la población. Además, a partir del diagnóstico se derivó una propuesta de ordenamiento ambiental territorial para cada una de las zonas del resguardo, dirigida a proteger los manantiales de agua potable, resolver el problema de seguridad alimentaria, estimular el desarrollo de zonas de producción agrícola, proteger la ronda del río Andágueda y sus afluentes, entre otras<sup>107</sup>. Sin embargo, sin acciones desplegadas para la puesta en marcha de las estrategias diseñadas, la comunidad aún no accede a mejoras significativas en el ámbito ambiental, siendo la ausencia de agua potable una de sus principales situaciones críticas.

En los casos de las comunidades de Mondó-Mondocito y Dóbida Dogibi, el juez de restitución de tierras de Quibdó ordenó a Codechocó la realización de diagnósticos ambientales (fuentes hídricas y flora y fauna) y la elaboración de un plan de restauración ambiental y manejo sostenible del ecosistema forestal, otorgando plazos de entre 3 y 6 meses. Sin embargo, a la fecha la entidad no ha dado cumplimiento a dichos mandatos, pese a que tuvieron lugar en abril de 2016 y noviembre 2017. Como razón del incumplimiento la entidad señaló que para poner en operación dichas órdenes se requiere asumir costos que exceden la capacidad de financiamiento de la entidad.

En la misma vía, las dos sentencias antes mencionadas le ordenaron a Corpoamazonia, por una parte, abstenerse de conceder licenciamientos mineros hasta tanto los resguardos de Téntýyá y Selvas del Putumayo se encuentren formalizados y por otra, concertar y elaborar un diagnóstico y un plan de restauración ambiental para lograr la solución y remediación de los daños causados por la aspersión del glifosato, el derrame de hidrocarburos, la minería ilegal, la tala de bosques y la presencia de cultivos ilícitos. Para el cumplimiento del primer punto, la entidad emitió una circular<sup>108</sup> para sus direcciones territoriales, respecto de la cual no ha dado cumplimiento a la fecha, señalando como principales dificultades las siguientes:

- Baja disponibilidad de personal técnico para hacer visitas a campo para la formulación del proyecto.
- Dificultades para agendar encuentros con comunidades indígenas interesadas, debido a sus múltiples compromisos con las diferentes instituciones locales y regionales.
- Baja disponibilidad de recursos de la entidad para financiar los proyectos de las órdenes judiciales.

<sup>107</sup> Igualmente, resaltó la necesidad de resolver el problema hídrico del resguardo, atender las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad Emberá, implementar sitios de disposición de desechos, electrificar y hacer una explotación racional de la mina con título BAE-112 para beneficio de toda la comunidad indígena.

<sup>108</sup> Circular No. 005 de 2018 expedida por la Subdirección de Administración Ambiental dirigida a las Direcciones Territoriales para que se abstenga de conceder permisos o licencias ambientales dentro de los territorios restituidos.

Cabe mencionar que las órdenes de elaborar tanto diagnósticos como de planes de restauración ambiental son compartidas con el Ministerio de Ambiente. No obstante, a la fecha no se han producido gestiones de articulación o asesoría entre estas entidades ni tampoco acciones de trabajo con las comunidades étnicas objeto de las sentencias.

En el caso de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal, el Tribunal de Cartagena le ordenó al Ministerio de Minas y Energía, adelantar un ejercicio de inspección y vigilancia sobre la exploración y explotación de recursos naturales en el territorio y la adopción de las medidas a que hubiera lugar para contrarrestar la afectación de los derechos del pueblo indígena. Respecto de esta orden, el Ministerio solo refirió dentro de sus acciones de cumplimiento, la asistencia a las reuniones de seguimiento al fallo, argumentando que las órdenes recibidas están en el marco de su ejercicio de vigilancia y coordinación interinstitucional. Sin embargo, el Ministerio no precisó información puntual sobre la situación del territorio ni sobre las estrategias de vigilancia y control concretamente adelantadas para cumplir con la orden recibida, así como no reflejó en la información aportada, gastos atribuibles a esta orden ni determinó el plazo para su cumplimiento.

La Agencia Nacional Minera, como la autoridad respectiva en este campo, ha recibido cinco (5) órdenes en el marco de las sentencias analizadas. Una de ellas, compartida con el Ministerio de Ambiente y Codechocó y orientada a la elaboración de un diagnóstico ambiental del resguardo Emberá Katio del Alto Andágueda; la misma orden precisa que si de dicho diagnóstico se evidencian afectaciones al territorio, se debería implementar un plan de seguimiento, control y amortiguación de áreas afectadas por la minería. Si bien la ANM no reportó acciones al respecto, la construcción del diagnóstico ambiental fue adelantada por el Ministerio de Ambiente que como ya se ha mencionado requiere implementación de plan de seguimiento y control. Sin embargo, a la fecha, existe un cumplimiento parcial de la orden, en tanto no existen avances coordinados para la implementación del plan de seguimiento y control, el cual debería ser adelantado por Codechocó, la Policía Nacional y la Gobernación del Chocó.

Las cuatro órdenes restantes se refirieron a la suspensión de trámites de solicitudes de títulos mineros, a la abstención de conceder los mismos, a la observancia del derecho de la consulta previa y al cumplimiento de lo establecido en la Ley 685 de 2001 en lo concerniente a zonas mineras indígenas. En este sentido, la ANM reportó la realización de acciones en cada uno de los casos, todas ellas de trámite, relacionadas con informar o generar anotaciones en los títulos y solicitudes, por lo cual tampoco generaron gastos adicionales a los inherentes al funcionamiento de la entidad. Sin embargo, en el caso del resguardo del Alto Andágueda, se registraron gastos asociados al desplazamiento de profesionales al territorio con el fin de realizar jornadas de formación en temas de legislación minera, dirigidas al Cabildo Mayor, secretarios, gobernadores y guardia mayor de las diferentes comunidades del resguardo, según lo establecido por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Colectivo, con ocasión del seguimiento a la sentencia en cuestión.

Finalmente, en el caso de la comunidad Dóbida Dogibi, se ordenó por parte del juez de restitución de Quibdó, al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional el cumplimiento del Decreto 1054 de 2013<sup>109</sup>, en el marco de la estrategia del Gobierno Nacional diseñada para controlar y eliminar plantaciones de

<sup>109</sup> Por la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones.

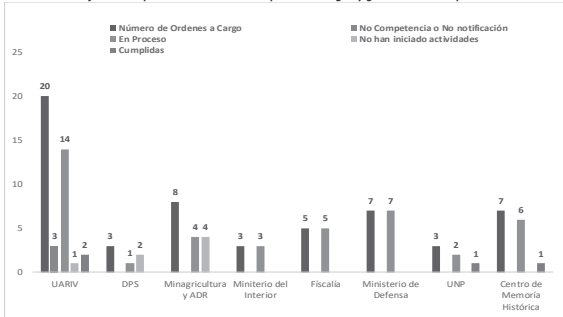
cultivos ilícitos. Como respuesta, el Ministerio de Defensa informó que la Dirección de Antinarcóticos (DINAR) de la Policía Nacional suspendió las fumigaciones aéreas en virtud de la Resolución No. 0006 del 29 de mayo de 2015<sup>110</sup>.

**5.2.3. Medidas en el marco de la ruta de asistencia, reparación integral y garantías de no repetición**

Las ocho (8) sentencias analizadas coinciden en la emisión de órdenes dirigidas a la implementación de acciones enmarcadas en la ruta de asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado; de manera específica los jueces y magistrados han ordenado la implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), planes de retorno, acompañamiento para la implementación de proyectos productivos, proyectos de vivienda rural, y medidas de protección y seguridad del territorio y de las comunidades y, acciones orientadas a ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, como un tipo de medida simbólica de reparación.

Cada una de las medidas mencionadas requiere de ciertas condiciones institucionales, que según lo analizado en las respuestas de las entidades son precisamente los principales puntos débiles en la efectividad de las acciones: coordinación interinstitucional, coordinación nación - territorio, concurrencia en los tiempos de implementación y celeridad en las rutas de atención. En este sentido, solo se encontraron cuatro (4) órdenes cumplidas, y la mayoría aún se encuentra en proceso de cumplimiento.

**Gráfica 9. Cumplimiento de asistencia reparación integral y garantías de no repetición.**



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

<sup>110</sup> Según lo informado por el Ministerio: Mediante oficio No. 386152 del 27 de septiembre de 2017, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional remitió respuesta al señor Eusebio Chamarrá Catama Gobernador del resguardo de Dogibi sobre la suspensión de aspersiones aéreas a cultivos de uso ilícito desde el 15 de octubre de 2015.

En total, las entidades con órdenes a cargo relacionadas con medidas de asistencia de reparación integral y garantías de no repetición han incurrido costos de \$3.100 millones provenientes del presupuesto general de la nación-PGN, de los cuales \$ 1.373 millones los asumió la UARIV, \$ 942 millones el MADR, \$ 605 millones el DPS, \$ 126 el Centro Nacional de Memoria Histórica, \$ 53 de la UNP. Estos recursos han sido ejecutados en su totalidad.

El 88% de los costos incurridos (\$2.718 millones) se derivaron de rubros de inversión, como el proyecto “Subsidio Construcción de Vivienda de Interés Social Rural para Población Víctima del Desplazamiento Forzado” del Ministerio de Agricultura, el proyecto “Implementación del Programa Nacional de DDHH en Colombia” del Centro Nacional de Memoria Histórica, el proyecto “Implementación Instrumento de Atención Integral para Población Desplazada Con Enfoque Diferencial – APD” del DPS entre otros.

**Tabla 15. Costos incurridos para el cumplimiento de órdenes de asistencia de reparación integral y garantías de no repetición.**

| Entidad                       | Costos Totales Incurridos | \$ Inversión | \$ Funcionamiento | \$ Valor Ejecutado (pagado) |
|-------------------------------|---------------------------|--------------|-------------------|-----------------------------|
| UARIV                         | 1.373                     | 1.373        | 0                 | 1.373                       |
| DPS                           | 605                       | 605          | 0                 | 605                         |
| Minagricultura y ADR          | 942                       | 635          | 306,6             | 942                         |
| Ministerio de Interior        | 1,6                       | 0,0          | 1,6               | 1,6                         |
| Fiscalía                      | 0                         | 0            | 0,0               | 0                           |
| Ministerio de Defensa         |                           |              |                   |                             |
| Unidad Nacional de Protección | 53,3                      | 0,0          | 53,3              | 53,3                        |
| Centro de Memoria Histórica   | 126                       | 105          | 21,2              | 126                         |
| <b>Total</b>                  | <b>3.100</b>              | <b>2.718</b> | <b>383</b>        | <b>3.100</b>                |

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

**Planes de Reparación Colectiva**

La Unidad para las Víctimas ha sido vinculada en las sentencias para garantizar: 1. acceso al registro colectivo e individual, 2. elaboración de caracterizaciones del daño, diseño del PIRC, aprobación y coordinación en la implementación, 3. elaboración e implementación de los planes de retorno de las comunidades restituidas. En términos del acceso al registro, la UARIV ha recibido 4 órdenes de realizar la inscripción tanto colectiva como individual de los integrantes de las comunidades, en los casos específicos de los resguardos de Nuevo Espinal del pueblo Wayúu, y de los resguardos Menkue, Misaya y la Pista, e Iroka del pueblo Yukpa.

En el caso de Nuevo Espinal, pese a que la comunidad fue incluida en el Registro de manera colectiva<sup>111</sup> y notificada el año anterior a la expedición de la sentencia (2015); a la fecha no se relacionan acciones dirigidas a la inclusión de los integrantes que fueron víctimas de manera individual, incumpliendo la orden relativa al registro individual. La misma situación se presenta con las comunidades del pueblo

<sup>111</sup> La comunidad indígena Wayúu del asentamiento Nuevo Espinal fue incluida mediante la Resolución No. 2015-162079 del 21 de julio de 2015.

Yukpa, las cuales ya fueron incluidas colectivamente<sup>112</sup>, pero no se han realizado acciones dirigidas a la inclusión de sus miembros víctimas individualmente considerados.

Vale aclarar que para que se realice la inscripción tanto colectiva como individual, el primer paso es la toma de declaraciones, responsabilidad que recae sobre el Ministerio Público. La inclusión en el Registro Único de Víctimas es la puerta de entrada a la ruta tanto colectiva como individual de la reparación integral, de manera que la tardanza en dicha inclusión implica una dilación en el reconocimiento de derechos individuales a personas que sufrieron daños particulares en el marco del conflicto, tales como la indemnización y asistencia humanitaria de emergencia y transición, entre otros. Los costos asumidos por la UARIV para estas órdenes ascienden a \$ 1.156 millones.

Por otra parte, respecto a los PIRC<sup>113</sup> solicitados para cada una de las comunidades, es la UARIV la entidad responsable de su formulación y de la coordinación de su implementación. De las órdenes proferidas en las sentencias tan solo (1) se cumplió, las demás se encuentran así: (1) en implementación (2) de ellas, apenas inician acciones de alistamiento y (5) se encuentran en proceso de caracterización. Los avances, según el tiempo transcurrido entre la emisión de la orden y la fecha actual no corresponden con los términos otorgados en las sentencias, los cuales se sitúan en un promedio de 6 meses. Para estas órdenes la UARIV ha incurrido en costos por valor de **\$ 211.8 millones**, por concepto de profesionales encargados de acompañar la implementación de la ruta de Reparación Colectiva y gastos de desplazamiento.

**Tabla 16. Estado de los PIRC ordenados en las sentencias de restitución.**

| COMUNIDAD  | FECHA DE LA ORDEN | ESTADO DEL PIRC  |
|--|-------------------|--|
| RESGUARDO INDÍGENA TAHAMI DEL ALTO ANDÁGUEDA                           | Septiembre 2014   | Caracterización del daño.  |
| RESGUARDO INDÍGENA EMBERÁ-DÓBIDA DOGBI, TERRITORIO ANCESTRAL EYÁQUERA. | Abril 2016        | Protocolizado el 21 de diciembre de 2017. A la fecha se encuentra en implementación.   |
| COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU - ASENTAMIENTO NUEVO ESPINAL                  | Junio 2016        | Finalización del documento de caracterización del daño validado (19 de diciembre de 2017)                                    |
| COMUNIDAD INDÍGENA YUKPA - RESGUARDOS MENKUE, MISAYA Y LA PISTA.       | Agosto 2016       | Finalización de las actividades de caracterización del daño (sin documento validado).  |
| RESGUARDO IROKA DEL PUEBLO YUKPA                                       | Abril 2017        | Finalización de las actividades de caracterización del daño (sin documento validado).  |
| COMUNIDAD INDÍGENA SIONA TÉNTÉYÁ DE ORITO PUTUMAYO                     | Diciembre 2017    | Alistamiento institucional y comunitario.  |
| COMUNIDAD INDÍGENA INGA - SELVAS DEL PUTUMAYO                          | Noviembre 2017    | Alistamiento institucional y comunitario.  |
| COMUNIDAD EMBERÁ KATIO- RESGUARDO MONDÓ- MONDOCITO                     | Noviembre 2017    | Instalación de la consulta previa. Definición de la metodología para caracterización de los daños y la formulación del PIRC. |

Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por la UARIV en respuesta al oficio 2018EE0073218

<sup>112</sup> La comunidad de Menkue, Misaya y la Pista fue incluida colectivamente a través de la Resolución No. 2016-19517 del 29 de enero de 2016, notificada a las autoridades y comunidad el 12 de mayo de 2016 y la comunidad Iroka fue incluida colectivamente a través de Resolución No. 2016-80993 del 19 de abril de 2016.

<sup>113</sup> Las fases de dichos planes son: identificación, alistamiento, caracterización del daño, diseño y formulación del PIRC e implementación, en su orden.

En el marco de la construcción de los PIRC algunas de las sentencias han contemplado de manera específica la realización de la consulta previa de los mismos<sup>114</sup>, dando responsabilidad sobre estos procesos al Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías.

En el caso del resguardo Iroka, el Ministerio informó que se había realizado el acompañamiento a la instalación de la consulta previa del PIRC para lo cual reportó gastos de desplazamiento de un funcionario; sin embargo, el cumplimiento de la ruta de trabajo trazada estará se encuentra en cabeza de la UARIV como coordinadora del Plan. En el caso del pueblo Inga, las acciones del Ministerio están sujetas a los avances que realice la UARIV en la ruta de concertación del PIRC para dar inicio a la fase de consulta previa. En ese caso, el Ministerio solicitó la modulación de la orden, por considerar que no era competencia de la entidad la construcción de la escuela de liderazgo ordenada por el Juez. Esa solicitud es expresiva de una respuesta limitada de parte del Ministerio del Interior, que restringió su interpretación de la orden al supuesto material de construir la infraestructura física de la escuela, y no al proyecto pedagógico con enfoque diferencial étnico que constituía el sentido principal de la pretensión hecha por la comunidad.

**Planes de Retorno y Reubicación.**

Las sentencias han ordenado la elaboración y puesta en marcha de Planes de Retorno en 6 de las 8 sentencias estudiadas. Es importante señalar que, para la elaboración, diseño, implementación y seguimiento de dichos planes, se requiere garantizar los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. En todos los casos, se cuenta con voluntariedad y conceptos de seguridad favorables (los cuales en algunos casos se encuentran vencidos), sin embargo, según a excepción de la Comunidad Iroka, caso en el cual no se ha realizado ningún tipo de acción.

En total de las 6 órdenes de retorno y reubicación analizadas, 5 se encuentran en proceso y 1 no ha iniciado actividades, es decir ninguna se ha cumplido. En general, de los avances en materia de planes de retornos derivados de las sentencias, el balance no corresponde a las ingentes necesidades de las comunidades indígenas en situación de desplazamiento, máxime si se tiene en cuenta el tiempo que las mismas han estado fuera de su territorio y los impactos que han padecido en todos los órdenes, (socio-económicos, culturales, identitarios y comunitarios). Todo esto ha obligado a las comunidades a adoptar patrones de vida y a resistir en contextos que contrarían su estructura social y antropológica y que en muchos casos los revictimizan al someterlos a dinámicas de discriminación.

De igual forma, la posibilidad del retorno en algunos casos está ligada a los avances que en definitiva se tengan en la formalización y ampliación de los territorios y su éxito estará definido por una mejor coordinación entre las diferentes entidades y niveles de gobierno, de tal forma que las acciones concertadas con las comunidades, no solo se materialicen, sino que redunden en la permanencia de las mismas en los territorios. En el marco de estas órdenes la UARIV ha incurrido costos por valor de \$ 5,1 millones, por concepto de visitas de verificación y asesorías técnicas para caracterizar las comunidades.

<sup>114</sup> En particular, las solicitudes de los jueces sobre las consultas previas de estos planes se encuentran en los casos del pueblo Yukpa en el resguardo Iroka y en el del pueblo Inga del resguardo Selvas del Putumayo.

Vale la pena señalar las deficiencias aún existentes en el proceso de retorno de la comunidad del Alto Andágueda, la cual es sujeto de la primera sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos. Retornar y permanecer en el territorio se ha convertido en una odisea para esta comunidad; los actores violentos aún asedian esta zona aislándola del control del Estado, amenazan la supervivencia de la comunidad y sus individuos, y lesionan el territorio con el desarrollo de una actividad extractiva aurífera descontrolada, que continúa produciendo daños ambientales irreversibles. Las medidas de protección no han sido efectivas para garantizar el retorno ni la permanencia de las familias Emberá Katío. En términos generales, la respuesta institucional ha sido desarticulada y cortoplacista, y la restitución no ha tenido el impacto transformador que orienta el espíritu de las medidas de la justicia transicional étnica.

Igualmente, las comunidades del Alto Andágueda continúan sin un centro de salud, y persiste el déficit en la implementación de esquemas de vacunación, de acciones de promoción, prevención y de brigadas de atención. Todo esto implica que la afectación a la vida y a la salud humana permanece latente, que se agrava por el limitado acceso al agua potable. Pese a que existe un proyecto denominado “suministro de sistemas unifamiliares de filtros para mejorar la calidad del agua que consuman en 30 comunidades rurales dispersas del departamento de Chocó”, las autoridades no han coordinado entre ellas y tampoco concertado con la comunidad para adelantar su ejecución.

La siguiente tabla ilustra el estado actual de los planes:

**Tabla 17. Estado de los Planes de Retorno ordenados en las sentencias.**

| COMUNIDAD   | FECHA DE LA ORDEN | ESTADO DEL PLAN DE RETORNO  |
|---|-------------------|---|
| COMUNIDAD EMBERÁ KATIO - RESGUARDO ALTO ANDÁGUEDA                       | Septiembre 2014   | <ul style="list-style-type: none"> <li>El Plan se encuentra en fase de seguimiento por parte de la Unidad para las Víctimas.</li> <li>Se ha realizado un balance de las acciones de las entidades con compromisos en el plan de retornos a través de Mesas Sectoriales (julio-2017 y junio-2018)</li> <li>Se realizó una mesa con las autoridades tradicionales (1 noviembre de 2017).</li> <li>Aún existen acciones pendientes en el marco del Plan de Retorno: la construcción y adecuación de puestos de salud, entrega a la comunidad y funcionamiento del Centro de Desarrollo Infantil, construcción, dotación y entrega a la comunidad de un total de 7 Desaderos (albergues temporales), construcción y entrega de viviendas definitivas</li> </ul> |
| RESGUARDO INDÍGENA EMBERÁ-DÓBIDA DOGIBI, TERRITORIO ANCESTRAL EYAQUERA. | Abril 2016        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Validación del principio de seguridad en el CTJT (sin embargo, este concepto es del 6 de mayo de 2016, por lo cual requiere ser actualizado)</li> <li>Caracterización poblacional con cada uno de los jefes de hogar (22 de octubre de 2017).</li> <li>Pendiente: Información de la oferta local destinada a los hogares focalizados en la formulación del plan, la cual se ha solicitado a la administración municipal.<sup>135</sup></li> </ul>  |

<sup>135</sup> En el caso de la comunidad Dóbida Dogibi, las principales dificultades se relacionan, según la entidad, con el hecho de que existen algunas familias que se encuentran en Panamá y no desean retornar al país; en el caso de las familias que se encuentran en el municipio de Tierralta - Córdoba no se ha llevado a cabo la visita por problemas logísticos y finalmente, en el caso del censo realizado a las familias en Chocó, el mismo debe ser actualizado y verificado, debido a que se cuenta con cifras no consistentes.

Por su parte, en los casos de Ténteyá y Selvas de Putumayo, según lo informado en la Audiencia de Seguimiento a las sentencias realizada por el juez de restitución de Mocoa el 19 de julio, el DPS manifestó que dichas comunidades no habían sido priorizadas para el año 2018, de manera que dicha focalización se tendría en cuenta en 2019, es decir, que estas órdenes no se han cumplido. Si bien puede resaltarse que el programa Iraga que desarrolla la entidad cuenta con un enfoque étnico, sujetar el cumplimiento de una orden judicial a la focalización anual de la entidad, pone en evidencia la dificultad para adecuar los tiempos institucionales a la celeridad que demanda la realización de las acciones en el marco de la justicia transicional.

El balance de los resultados en la implementación de los proyectos productivos a cargo del Ministerio de Agricultura y de la Agencia de Desarrollo Rural es limitado, pues todos los proyectos se encuentran aún en fases de diseño o estructuración, lo cual afecta la posibilidad de que los proyectos generen capacidades de auto-sostenimiento.

El Ministerio de Agricultura ha recibido 4 órdenes dirigidas al acompañamiento e implementación de proyectos productivos, de las cuales 3 se encuentran en proceso y 1 sin ningún avance. Según lo informado por el Ministerio, una vez se reciben las órdenes se procede a coordinar acciones con la Agencia de Desarrollo Rural para la construcción de una ruta de intervención.

Conforme a lo informado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de estas órdenes la entidad ha incurrido en costos por valor de \$256,2 millones, la mayoría por gastos de funcionamiento (\$ 253,7 mill) por concepto de profesional de planta del MADR encargado de la coordinación, articulación y seguimiento. Entre tanto la ADR incurrió en costos por valor de \$ 54,8 millones en implementación, diseño y ejecución de proyectos productivos de generación de ingresos.

**Tabla 18. Avances en proyectos productivos ordenados por las sentencias (Min. Agricultura).**

| COMUNIDAD   | FECHA DE LA ORDEN           | ESTADO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS - ADR  |
|---|-----------------------------|--|
| RESGUARDO INDÍGENA EMBERÁ-DÓBIDA DOGIBI, TERRITORIO ANCESTRAL EYAQUERA. | Abril 2016                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proyecto en fase de estructuración y revisión.</li> </ul>   |
| COMUNIDAD EMBERÁ KATIO - RESGUARDO ALTO ANDÁGUEDA                       | Octubre 2016 <sup>137</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Concertación de 4 proyectos productivos. Se encuentran en compra de insumos<sup>138</sup>.</li> </ul>   |
| RESGUARDO IROKA DEL PUEBLO YUKPA  | Abril 2017                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se encuentra en fase de alistamiento (Visita técnica diagnóstica 15-06-18) Análisis de la propuesta de proyecto productivo, re-estructuración y ajustes.</li> </ul> |
| RESGUARDO EMBERÁ MONDÓ-MONDOCITO  | Noviembre 2017              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sin avance. La comunidad se encuentra en situación de desplazamiento.</li> </ul>  |

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural a través de oficios CGR- 2018ER0064428 y 2018ERT0068134.

<sup>137</sup> El Ministerio de Agricultura si bien no recibió orden precisa inicialmente en la sentencia, fue vinculado a través de una orden emitida en las Audiencias de Seguimiento realizadas por el Tribunal de Antioquia. Esta información fue reportada por la Agencia de Desarrollo Rural en la Audiencia de Seguimiento a la Sentencia 007 de 2014 realizada por el Tribunal de Antioquia durante los días 25 a 27 de junio.

| COMUNIDAD   | FECHA DE LA ORDEN | ESTADO DEL PLAN DE RETORNO  |
|---|-------------------|---|
| COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU - ASENTAMIENTO NUEVO ESPINAL | Junio 2016        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Diligenciamiento del instrumento de formato de identificación poblacional y las matrices del Plan de Retorno.</li> <li>Validación del principio de seguridad en el CTJT (10 de abril de 2018).</li> </ul>  |
| RESGUARDO IROKA DEL PUEBLO YUKPA                      | Abril 2017        | <ul style="list-style-type: none"> <li>No se han adelantado acciones.</li> </ul>  |
| COMUNIDAD INDÍGENA SIONA TÉNTÉYÁ DE ORITO PUTUMAYO    | Noviembre 2017    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Validación del concepto de seguridad (13/03/18).</li> <li>Concertación del plan de trabajo para la formulación del Plan (13 y 14/03/18).</li> <li>Realización de la caracterización socioeconómica y taller de diagnóstico comunitario con la comunidad Siona Ténteyá (26 y 27/04/2018).</li> <li>Alistamiento institucional: Las entidades públicas participaron de reuniones interinstitucionales. (21/02/18 y 10/04/18).</li> <li>Pendiente: Sistematización de la información recaudada y construcción del documento diagnóstico. Diligenciamiento de las matrices del plan.</li> </ul>              |
| COMUNIDAD INDÍGENA INGA - SELVAS DEL PUTUMAYO         | Noviembre de 2017 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Validación del concepto de seguridad (13/03/18).</li> <li>Concertación del plan de trabajo para la formulación del Plan (13 y 14/03/18).</li> <li>Realización de la caracterización socioeconómica y taller de diagnóstico comunitario con la comunidad Inga de Selvas de Putumayo (26 y 27/04/2018).</li> <li>Alistamiento institucional: Las entidades públicas participaron de reuniones interinstitucionales. (21/02/18 y 10/04/18).</li> <li>Pendiente: Sistematización de la información recaudada y construcción del documento diagnóstico. Diligenciamiento de las matrices del plan.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la UARIV en respuesta al oficio CGR- 2018EE073218

**Acompañamiento e implementación de proyectos productivos**

Otro de los tipos de medidas que han sido ordenadas por los jueces y magistrados en el marco de la ruta de reparación, tiene que ver con la autosostenibilidad de las comunidades, la cual se busca afianzar a través del acompañamiento en la implementación y desarrollo de proyectos productivos y la capacitación en aspectos técnicos y agropecuarios. En este caso las entidades principalmente comprometidas son el DPS, el Ministerio de Agricultura y el SENA.

El DPS ha recibido 3 órdenes en materia de proyectos productivos, específicamente para las comunidades de los resguardos Mondó-Mondocito, Ténteyá y Selvas del Putumayo, de las cuales 1 orden se encuentra en proceso y 2 órdenes no han iniciado actividades. En el caso del resguardo Mondó-Mondocito, la entidad informó que en el territorio se venía implementando el programa Iraga, el cual se especializa en el acompañamiento a proyectos productivos con enfoque étnico y que beneficia a 112 hogares, para lo cual la entidad desarrolla el proyecto C-4101-1500-4 “Implementación Instrumento de Atención Integral para Población Desplazada Con Enfoque Diferencial – APD-”, a través de cual incurrió en costos de inversión por valor de \$ 604,8 millones<sup>136</sup>. Sin embargo, la ruta operativa del programa tiene una duración de 18 meses aproximadamente, por lo cual una vez informada la orden (noviembre 2017) no fue posible vincular nuevos participantes, lo que significa que no todos los hogares de la comunidad pudieron acceder al proyecto.

<sup>136</sup> Estos beneficiarios se registran por la implementación del programa IRACA más no por la implementación del fallo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– ha sido vinculado en 4 órdenes de restitución de derechos territoriales para la implementación de proyectos de vivienda rural a las siguientes comunidades: Emberá del Resguardo del Alto Andágueda, Wayúu de Nuevo Espinal, Siona de Ténteyá e Inga de la comunidad Inga de Selvas del Putumayo.

**Tabla 19. Avance de proyectos de vivienda ordenados por las sentencias.**

| COMUNIDAD   | FECHA DE LA ORDEN | ESTADO DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA  |
|---|-------------------|--|
| COMUNIDAD EMBERÁ KATIO - RESGUARDO ALTO ANDÁGUEDA     | Septiembre 2014   | El proyecto de Vivienda de Interés Social cuenta con viabilidad para 57 hogares. Según lo informado por el Banco Agrario al Tribunal de Antioquia: 28 viviendas se encuentran terminadas, 21 en ejecución y 8 sin iniciar. |
| COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU - ASENTAMIENTO NUEVO ESPINAL | Junio 2016        | Sin avance reportado.  |
| COMUNIDAD INDÍGENA INGA - SELVAS DEL PUTUMAYO         | Noviembre 2017    | Sin avance reportado.  |
| COMUNIDAD INDÍGENA SIONA TÉNTÉYÁ                      | Noviembre 2017    | Sin avance reportado.  |

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio de Agricultura.

Según lo informado por el MADR, en materia de vivienda tan solo existen avances en el caso del Resguardo del Alto Andágueda, en el cual la orden emitida por el juez requería la construcción de 29 viviendas, número superado por el proyecto que se encuentra en ejecución, debido a las solicitudes elevadas por la comunidad en relación con el censo de las familias que necesitaban acceso a esta medida. En las 3 sentencias restantes no existen avances en la ruta de adjudicación de subsidios de vivienda, lo cual se debe en parte a que estas comunidades no cuentan con un territorio colectivo formalizado por la ANT. En el caso de Selvas del Putumayo, el cumplimiento de la orden en materia de vivienda no se dará hasta tanto no se cuente con predios adquiridos por la autoridad agraria para la constitución del resguardo, pues su territorio ancestral sufrió de tal manera la violencia, que la comunidad no desea asentarse en él, sino que este servirá para la preservación de la memoria.

El MADR informa que para dar cumplimiento a estas órdenes ha incurrido en costos totales por valor de \$ 630.5 millones de los cuales \$ 577,6 son de inversión. A través del proyecto de inversión “Subsidio Construcción de Vivienda de Interés Social Rural para Población Víctima del Desplazamiento Forzado” se ha incurrido en costos por valor de \$ 452,3 millones que corresponden a la adjudicación de 57 subsidios familiares de vivienda rural SFVR en 2012.

Cabe señalar que en virtud de los procesos de restitución y de reubicación, la URT y la UARIV postulan los hogares y comunidades a los proyectos de vivienda de manera gradual y progresiva. Pese a que las sentencias de restitución de derechos territoriales han emitido órdenes para brindar soluciones de vivienda, el MADR cuenta con un presupuesto limitado para atender dichas solicitudes, por lo cual distribuye el recurso a nivel departamental y municipal para que estos, como oferentes del programa, postulen los hogares. Es decir, que las comunidades étnicas deben postularse a través de los procesos de convocatoria municipal, regidos por las focalizaciones municipales que adelanta el MADR, sin que exista ninguna medida de justicia transicional étnica para atender esta necesidad.

En este componente se destacan las órdenes dirigidas al Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública y la Unidad Nacional de Protección, las cuales se orientan a brindar garantías de no repetición de los hechos de violencia en los territorios. En el caso del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, las órdenes no fueron costeadas, dado que según afirmaron estas entidades, las acciones en el marco de la seguridad territorial se realizan independientemente de las órdenes y hacen parte de su quehacer misional. En 4 de las sentencias estudiadas, los jueces ordenaron brindar medidas de seguridad a los territorios de teniendo en cuenta la voluntad de las autoridades indígenas. Esto ocurrió en el caso del Asentamiento Nuevo Espinal Nuevo Espinal, la Comunidad Siona Tëntëyá, la Comunidad Inga de Selvas del Putumayo y el Resguardo de Menkue, Misaya y la Pista. Al respecto, se informó por parte del Ministerio de la realización de reuniones y comunicación permanente con las autoridades de las comunidades con el fin de determinar las acciones que se prevean necesarias.

Adicionalmente, existen 3 órdenes dirigidas a la suspensión de actividades militares que afectan los territorios indígenas, 2 de ellas referidas al pueblo Yukpa, con el fin de suspender las actividades militares sobre los resguardos, y la tercera relacionada con la aplicación de la Resolución 1054 de 2013<sup>119</sup> en el caso del resguardo Emberá Dóbida Dogibi. En el primer caso, el Batallón de Alta Montaña No. 7 adscrito a la Décima Brigada informó la suspensión de actividades de polígono y ejercicios de tiro en los territorios afectados. En el segundo, la Dirección de Antinarcóticos (DINAR) de la Policía Nacional informó de la suspensión de las fumigaciones aéreas en virtud a la Resolución No. 0006 del 29 de mayo de 2015.

En el caso de la orden dirigida al Ministerio de Defensa sobre la determinación de medidas de seguridad para el pueblo Wayúu del Asentamiento Nuevo Espinal, la sentencia le solicitó la coparticipación del Ministerio del Interior para la concertación entre el Ministerio y la comunidad. Frente a esta orden, el Ministerio del interior reportó reuniones institucionales para la coordinación entre las partes, para lo cual informó gastos de desplazamiento del funcionario.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección ha recibido 3 órdenes encaminadas al diseño de planes de protección de las comunidades Wayúu- de Nuevo Espinal, Dóbida-Dogibi de Eyaquera y Selvas del Putumayo. Al respecto la entidad informó que, en el primer caso, las medidas de protección colectivas habían sido aprobadas desde el 20 de septiembre de 2017; en los dos casos restantes, pese a que ya se encuentran aprobadas las medidas de protección colectiva, las mismas no han sido implementadas por falta de recursos<sup>120</sup>. Las dificultades presupuestales de la entidad ya habían sido planteadas en el desarrollo de las medidas para el caso del retorno de la comunidad del Alto Andágueda. La UNP en el marco de las órdenes mencionadas ha incurrido en costos por valor de \$ 53.4 millones. Dicha ausencia de operación en materia de protección no permite que las comunidades restituidas y en algunos casos retornadas, cuenten con las suficientes garantías de permanencia en el territorio y tampoco contribuyen a la estabilidad social de las comunidades, dejándolas en riesgo de ser nuevamente victimizadas.

<sup>119</sup> Por la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones.  
<sup>120</sup> Según la entidad, sus obstáculos presupuestales tienen origen en la expedición del Decreto 662 de 2017, por el cual el Ministerio de Hacienda aplazó apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2018 en algunas entidades.

desarrollo de actividades de acopio documental, sistematización de hechos, construcción de balance, generación de las fuentes de verificación entre otras tareas llevadas a cabo por los contratistas o funcionarios a cargo del proceso.

**5.2.4. Medidas de infraestructura, dotación y acceso a los derechos de educación y salud**

Según lo narrado en las diferentes sentencias, uno de los principales problemas que enfrentan las comunidades indígenas es la falta de acceso a los derechos de educación y salud en sus territorios. En razón a ello, se han expedido órdenes por los jueces y magistrados en las cuales se ha solicitado a los sectores vinculados que realicen acciones que garanticen la atención, infraestructura, acceso y dotación necesarios para la garantía de estos derechos.

**Gráfica 10. Órdenes acceso derechos de educación y salud.**

| Entidad                 | Número de Órdenes a Cargo | No Competencia o No notificación | No han iniciado actividades |
|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Ministerio de Educación | 5                         | 0                                | 0                           |
| Ministerio de Salud     | 5                         | 3                                | 2                           |

Fuente: elaboración propia con base en respuestas institucionales.

En particular, sobre el derecho a la educación el Ministerio de Educación ha sido vinculado en 5 órdenes para brindar estrategias etno-educativas<sup>121</sup>, construcción de centros etno-educativos, dotación y contratación de docentes<sup>122</sup> y acceso a educación superior para los integrantes de la comunidad<sup>123</sup>. Al respecto, el Ministerio de Educación no reportó acciones en ninguno de los casos ni recursos asociados a los avances en el cumplimiento. Cabe anotar que, en el caso de la construcción de centros educativos y dotaciones, esto debe realizarse de manera articulada y coordinada con los entes territoriales. En los casos específicos de los resguardos Tëntëyá y Selvas del Putumayo, donde la entidad territorial competente, es la Alcaldía de Orto, la misma no ha realizado avances para el cumplimiento.

<sup>121</sup> Casos del resguardo Menkue, Misaya y la Pista y resguardo Iroka del Pueblo Yukpa.  
<sup>122</sup> Casos de los resguardos de resguardos Tëntëyá y Selvas del Putumayo y Andágueda.  
<sup>123</sup> Caso del resguardo Menkue, Misaya y la Pista y Andágueda.

Finalmente, se debe señalar que una de las medidas fundamentales en el marco de la justicia, la verdad y las garantías de no repetición es la relacionada con las investigaciones que debe realizar la Fiscalía a fin de identificar los responsables de los hechos victimizantes. Para ello, los despachos judiciales han proferido órdenes dentro de los casos de la comunidad Wayúu Nuevo Espinal, Emberá del Alto Andágueda, Siona de Tëntëyá e Inga de Selvas del Putumayo. En todos los casos anteriores, la Fiscalía anunció la apertura y reapertura de casos específicos que se encuentran con investigaciones actualmente abiertas, sin que estos procedimientos generen gastos que excedan los contemplados dentro de su quehacer misional, por lo cual no se realizó un costeo particular.

**Memoria Histórica**

Los fallos de restitución han incluido dentro de sus órdenes, acciones orientadas a realizar ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica como un tipo de medida simbólica de reparación. El Centro Nacional de Memoria Histórica informó de los avances a la fecha para cada uno de los casos. De un total de 7 órdenes tan solo se reporta un cumplimiento total en una de ellas (Resguardo Iroka), mientras que en los demás casos se informó de acciones dirigidas al cumplimiento que se encuentran en últimas fases del proceso. En los casos particulares de Tëntëyá y Selvas del Putumayo, la entidad se encuentra terminando un informe centrado en el caso de la masacre del Tigre, dentro del cual se presentarán los casos de violaciones a los derechos humanos que constituyeron la victimización de esas dos comunidades.

**Tabla 20. Avances en memoria histórica.**

| COMUNIDAD   | ESTADOS DE LOS DOCUMENTOS DE MEMORIA HISTÓRICA  |
|---|---|
| RESGUARDO INDÍGENA EMBERÁ-DOBIDA DOGIBI, TERRITORIO ANCESTRAL EYAQUERA. | Construcción inicial del protocolo y ajuste con las autoridades y asesores de la comunidad étnica.  |
| COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU -ASENTAMIENTO NUEVO ESPINAL                    | Implementación: Acopio de información, sistematización de los hechos, construcción del balance.   |
| COMUNIDAD INDÍGENA YUKPA -RESGUARDOS MENKUE, MISAYA Y LA PISTA.         | Elaboración de actas de acuerdos, actas de entendimiento, consentimientos de información, informes parciales y otros. Pendiente: última fase de la ruta para el cumplimiento (Realización de una documentación ampliada fundamentada en el expediente acopiado por la Dirección de Archivos de los Derechos Humanos). |
| COMUNIDAD EMBERÁ KATIO - RESGUARDO ALTO ANDÁGUEDA                       |   |
| RESGUARDO IROKA DEL PUEBLO YUKPA  | Se reportó por parte del CMH cumplimiento de la orden.  |
| COMUNIDAD INDÍGENA SIONA TËNTËYÁ DE ORITO PUTUMAYO                      | El cumplimiento se dará con el informe del CNMH sobre El Tigre en el Putumayo el cual tendrá su lanzamiento en el segundo semestre de 2018.   |
| COMUNIDAD INDÍGENA INGA - SELVAS DEL PUTUMAYO                           | El cumplimiento se dará con el informe del CNMH sobre El Tigre en el Putumayo el cual tendrá su lanzamiento en el segundo semestre de 2018.   |

Fuente: elaboración propia con base en respuestas institucionales.

Según lo informado por el CNMH, la entidad, esta ha incurrido en costos por valor de \$ 126.2 millones, \$105 millones a través del proyecto de inversión "Implementación del Programa Nacional de DDHH en Colombia" y \$21.2 millones por funcionamiento. Estos recursos se orientaron principalmente al

Lo anterior revela un balance preocupante en materia de garantía del derecho a la educación para los pueblos indígenas restituidos, resultante de la ausencia de acciones y la nula o baja coordinación existente entre el Ministerio y los entes territoriales<sup>124</sup>.

En cuanto al derecho a la salud, el Ministerio de Salud ha recibido 6 órdenes dirigidas a garantizar la atención en salud, realizar diagnósticos y planes de nutrición de los miembros de las comunidades, así como evaluaciones periódicas de la prestación de servicios de salud por parte de las EPS. Frente a su cumplimiento, el Ministerio manifestó que no tenía competencia en 3 de las órdenes, específicamente las dirigidas a la atención, sobre las cuales argumenta que la competencia directa recae sobre las EPS e IPS y en relación con las de evaluación de la prestación de los servicios, argumentó que la competencia correspondía a la Superintendencia Nacional de Salud<sup>125</sup>.

Respecto a la sentencia del Alto Andágueda, es importante señalar que las órdenes de salud tuvieron lugar en el marco del plan de retorno. Sin, embargo a y a través de varios autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, los magistrados han tenido que exigir reiteradamente los avances en materia de salud, sin que a la fecha se cuente con los centros de salud ordenados, dotaciones completas y vinculación permanente de profesionales de salud.

Sobre las órdenes dirigidas a la elaboración de planes de nutrición, las cuales corresponden a las comunidades del pueblo Yukpa (Iroka y Menkue, Misaya y la Pista), los avances presentados por la entidad relacionan acciones como reuniones interinstitucionales, asesoría, acompañamiento, validación y formalización de instrumentos para recabar la información nutricional. Sin embargo, en los dos casos se manifiestan como obstáculos la falta de vinculación expresa en la orden de restitución de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), las dificultades en la concertación con las autoridades indígenas, el incumplimiento de los planes de acción de las EPS, el incumplimiento de las autoridades indígenas por no entregar el listado censal actualizado de sus comunidades.

Respecto de los obstáculos manifestados, resulta poco clara la necesidad de vinculación formal en la orden de la CISAN, en la medida en que es el mismo Ministerio quien preside este espacio de coordinación institucional. Según lo informado, las diferentes entidades concernidas en este espacio no hicieron entrega de la información requerida, lo que evidencia las dificultades estructurales de coordinación institucional, las cuales van en contravía de la satisfacción de los derechos de los pueblos indígenas restituidos y del cumplimiento estricto de las decisiones judiciales. Por otra parte, tampoco se referencian acciones dirigidas a ejercer controles como entidad rectora de la política y trasladar incumplimientos verificados a la Superintendencia Nacional de Salud.

Finalmente, respecto a la información censal actualizada solicitada a las autoridades de los resguardos, si bien no se contrastó esta afirmación con dichas autoridades, vale señalar que si se quiere contar con censos técnicamente sólidos, claros y bien recabados, deben realizarse acciones institucionales

<sup>124</sup> Esta situación fue evidente en la Audiencia de Seguimiento realizada por el juez de restitución de Mocoa, en la cual tanto alcaldía como Ministerio no lograron precisar avances en el cumplimiento y expusieron las dificultades para lograr concertar reuniones interinstitucionales y tener una comunicación permanente.  
<sup>125</sup> El Ministerio señaló en referencia al tema que las funciones de inspección, vigilancia y control se encuentran establecidas en la Ley 100 de 1993, ley 1122 de 2007, ley 715 de 2001, ley 1438 de 2011, y están a cargo de las DTS y la SNS (como organismo técnico, rector del sistema de vigilancia, inspección y control del SSGSS).



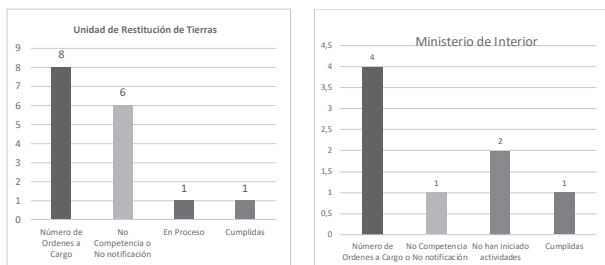
coordinadas que permitan no solo el cumplimiento de un requisito formal, sino contar con datos reales y consistentes, pues de lo contrario se estaría limitando el acceso al derecho a las capacidades técnicas y logísticas de las comunidades que en muchos casos tienen limitaciones en tales sentidos.

**5.2.5. Medidas para el fortalecimiento organizativo de las comunidades restituidas**

Las afectaciones de los territorios y de las comunidades indígenas ocurridas en el marco del conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes, limitaron su capacidad organizativa, su autonomía y su capacidad de ejercer el gobierno propio, en detrimento de su preservación cultural como pueblos étnicos. En este sentido, los jueces y magistrados han determinado órdenes orientadas a la traducción de las sentencias como forma de apropiación cultural del proceso de restitución, la construcción de escuelas de liderazgo, la elaboración de manuales etno-pedagógicos y la realización de encuentros de saberes.

Para las anteriores acciones se identificó que la responsabilidad, según las ordenes proferidas en las sentencias ha recaído principalmente en la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior y en la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras. A la primera entidad le han correspondido temas como la traducción de la sentencia en el caso de la comunidad Dóbida Dogibi, la cual fue cumplida en 2016 en un término de 5 meses posteriores a la orden. En el caso del resguardo Iroka del pueblo Yukpa la autoridad judicial ordenó: 1. La construcción conjunta con los entes territoriales de un manual etno-pedagógico, sobre el cual informó la Gobernación del Cesar que no era posible cumplir, dada la insuficiencia de recursos, 2. La construcción de una sede para una escuela de liderazgo, ante lo cual el Ministerio del Interior solicitó modulación de la orden y 3. La socialización y ejecución de las medidas para la recuperación y rehabilitación del territorio, frente a lo cual la entidad manifestó no tener competencia. Sin embargo, informó de acciones adelantadas por el Ministerio de Cultura y el ICANH para dar cumplimiento.

**Gráfica 11. Órdenes fortalecimiento organizativo.**



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas institucionales.

Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras, recibió 8 órdenes con diferentes objetos, sobre los cuales manifestó no tener competencia en 6 de ellas. Al revisar las órdenes recibidas por esa entidad, es claro que, en la mayor parte de los casos, en dichas órdenes las acciones solicitadas trascienden el alcance misional de la entidad. Ejemplos de esta situación son temas como el saneamiento y ampliación de los resguardos (de competencia de la ANT), los planes de sustitución de cultivos ilícitos (de competencia de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos), la traducción de sentencias y realización de encuentros de saberes (de competencia del Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior). Pese a lo anterior, se destaca un rol activo de esta entidad, al acudir a la interlocución interinstitucional o a la gestión de recursos de cooperación para avanzar en el cumplimiento.

Respecto a las 2 órdenes de competencia de la URT, están dirigidas, una a la activación de la ruta de protección en el asentamiento de Nuevo Espinal, caso en el cual, de acuerdo con lo señalado por la URT, no fue necesaria dicha ruta dado que las órdenes de formalización dictadas en la misma sentencia atendían a los mismos resultados. Y la otra, dirigida a la difusión de la sentencia entre los miembros de la misma comunidad que se encontraban en situación de desplazamiento, respecto de la cual la entidad relaciona acciones de socialización.

No obstante, lo anterior, dicha entidad, apelando a la coordinación institucional y al apoyo de la cooperación internacional incurrió en gastos en 4 de esas órdenes, por valor de \$54.4 millones., \$ 45.5 millones a través del proyecto de inversión "Implementación del Programa de Restitución de Tierras Rurales a la Víctimas del Despojo y/o abandono de Predios" y \$ 8,8 millones a través de recursos de cooperación internacional.<sup>126</sup>

Es importante indicar que la URT evidenció en su respuesta, una serie de dificultades que se desprenden del sub-registro institucional existente en relación con las personas que se encuentran en situación de desplazamiento. Como se manifestó en los temas de salud, en los cuales se solicitan censos a las autoridades indígenas, es necesario que las instancias de Gobierno competentes (entre ellas el Ministerio del Interior, la UARIV y las entidades territoriales) tengan acciones dirigidas a la caracterización de las comunidades indígenas en situación de desplazamiento con las condiciones técnicas y logísticas suficientes, de tal forma que dicha información aporte positivamente a una mejor planeación de las intervenciones públicas y logre que estas garanticen efectivamente los derechos de las comunidades.

**5.3. Segundos Ocupantes**

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 685 del Código Civil Colombiano, la ocupación es un modo de adquirir la propiedad de las cosas que carecen de dueño, para lo cual no sólo se requiere la aprehensión material y el ánimo de adquirir su dominio, sino que la adquisición no esté prohibida por la ley.

Sin embargo, el término "segundos ocupantes" aplicado en el campo de restitución de tierras dista de la figura para adquirir el dominio. La expresión fue acuñada en Colombia en virtud de los Principios de Pinheiro, que contemplan el derecho a la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Tales principios fueron aprobados por la Sub-Comisión de Protección y

<sup>126</sup> Con cooperación se financió diseño e impresión de cartillas en orden relacionada con traducción de sentencia.

Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005, y reconocidos dentro del bloque de constitucionalidad en la Sentencia T-821/07.

Los Principios Pinheiro son un instrumento que brinda mecanismos jurídicos, políticos, procesales, institucionales y técnicos para atender ocupantes secundarios, quienes son entendidos como aquellos refugiados y desplazados que se enfrentan a la necesidad de encontrar alojamiento alternativo, para lo cual se asientan sin autorización en territorios ajenos, abandonados por sus propietarios legítimos a causa del conflicto armado.

En Colombia, los segundos ocupantes pueden tener connotaciones diversas: pueden ser víctimas del despojo de otros predios, personas en condición de alta vulnerabilidad que llegan por un estado de urgencia o necesidad, personas sin relación directa o indirecta con el despojo del bien reclamado por el grupo étnico, personas que derivan del predio sus medios de subsistencia (Sentencia T-315 de 2016), caso en el cual, corresponde al Estado velar por otorgar garantías procesales que no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, y que le den acceso a vivienda adecuada y mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados.

La ocupación ha sido además utilizada en ocasiones como estrategia de "limpieza" en el marco de un conflicto, en el que se evidencia oportunismo, fraude, corrupción e incluso discriminación. Por lo tanto, en los procesos restitutivos es necesario acreditar que en la ocupación alegada se presenta "buena fe exenta de culpa"<sup>127</sup>. Esta ruta, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 del 2011, posibilita a los segundos ocupantes acceder a compensación por parte del Estado dentro de procesos de restitución individual, para lo cual los Jueces y Magistrados deben definir dentro del proceso las medidas de atención para la población vulnerable, con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.<sup>128</sup>

**5.3.1. Ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales**

Una de las problemáticas étnicas más recurrentes en diferentes zonas del país es la ocupación de terceros en los territorios indígenas y negros, titulados y no titulados, siendo de especial preocupación la situación que se vive en los territorios ancestrales, en los cuales es posible encontrar ocupantes étnicos y no étnicos, denominación que ha sido utilizada por la DAE de la URT para diferenciarlos de los "segundos ocupantes" de los que se habla en los procesos individuales normados por la Ley 1448 de 2011.<sup>129</sup>

<sup>127</sup> Se prueba demostrando que al momento de la celebración de un negocio jurídico se obró de acuerdo a la ley; con honestidad, lealtad y rectitud; sin intención de vulnerar los derechos de otros. Sin embargo, el Decreto 440 de 2016, emplea el término buena fe, por lo cual simplifica la prueba del segundo ocupante para acceder a las compensaciones.

<sup>128</sup> Tribunal de Cartagena, Sala de Restitución de Tierras, radicado terminado en 2200, sentencia de dic. 16 de 2014

<sup>129</sup> En Colombia, los segundos ocupantes pueden tener connotaciones diversas: Víctimas del despojo de otros predios, personas en condición de alta vulnerabilidad que llegan por un estado de urgencia o necesidad, personas sin relación directa o indirecta con el despojo del bien reclamado por el grupo étnico, persona que deriva del predio sus medios de subsistencia (Sentencia T-315 de 2016), caso en el cual, corresponde al Estado velar por otorgar garantías procesales que no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, acceso a vivienda adecuada y mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. "La ruta contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 del 2011, posibilita a los segundos ocupantes a acceder a compensación por parte del Estado dentro de procesos de Restitución individual, para lo cual los Jueces y Magistrados deben definir dentro del proceso las medidas de atención para la población vulnerable, con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas". Tribunal de Cartagena, Sala de Restitución de Tierras, radicado terminado en 2200, sentencia de dic. 16 de 2014

Existen casos en los cuales la población perteneciente a una comunidad negra se encuentra asentada en territorios ancestrales indígenas y viceversa, y casos de población no étnica asentada en territorios de comunidades indígenas y negras. Lo anterior tiene múltiples causas, dentro de las cuales está el conflicto armado, y sus factores subyacentes y vinculados que generaron éxodos en las zonas rurales y con ello el abandono de los territorios, permitiendo su repoblamiento, lo que haría a estos territorios susceptibles de ser protegidos y restituidos a las comunidades étnicas de acuerdo a los mecanismos establecidos en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

Una vez iniciados los procesos de protección y restitución se ha evidenciado la situación de vulnerabilidad y la condición de víctimas de muchos de estos ocupantes, problemáticas que no fueron contempladas de manera profunda en los decretos leyes y que han repercutido de manera negativa en el avance de los procesos de restitución, aumentando la tensión y la conflictividad interétnica o intercultural en los territorios y dilatando la etapa administrativa. Esto ocurre particularmente durante el proceso de caracterización, en el que los ocupantes no étnicos pueden percibir el proceso de restitución de derechos territoriales como una agresión a sus derechos, si no cuentan con la información institucional suficiente y oportuna sobre las condiciones del proceso y sobre sus expectativas como ocupantes de territorios étnicos colectivos. Así mismo, la presencia de ocupantes no étnicos supone un reto en la judicial, dada la dificultad que reviste para los jueces y magistrados adoptar decisiones de fondo cuando concurren derechos de sujetos de especial protección constitucional como las comunidades étnicas y de protección reforzada como las comunidades víctimas y vulnerables, que muchas veces se rehúsan a abandonar sus hogares y cultivos de uso ilícito, por considerar como legítima su ocupación y por la falta de confianza en que el Estado les brindará alternativas oportunas, adecuadas y sostenibles.

Este tipo de situaciones ocurren con mayor frecuencia en contextos en los cuales existe, entre otros factores: i) falta de formalización de títulos colectivos e individuales, ii) titulaciones individuales o colectivas al interior de territorios declarados como reserva indígena, solicitados en ampliación de resguardo o con vocación colectiva, iii) omisión en la verificación de la naturaleza del terreno a adjudicar por parte de la autoridad agraria, lo que ha devenido en titulación de baldíos a favor de particulares en territorios ancestrales y con ello iv) la presencia en los territorios de personas no étnicas en calidad de propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores, muchos de ellos asentados con buena fe exenta de culpa, o como víctimas del conflicto armado, que también han acudido a la justicia transicional para solicitar la reparación y restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011. En esos casos, una complicación adicional se presenta cuando se producen traslapes entre los territorios étnicos ancestrales y los predios individuales pretendidos en restitución. Identificar oportunamente estas situaciones es una de las tareas de la URT, así como la socialización oportuna de la información sobre el proceso. Así mismo, es importante recalcar que, si bien la etapa administrativa no posee una naturaleza contenciosa, sí constituye una oportunidad clave para recoger la información territorial de la manera más completa, de manera que los jueces de restitución puedan fallar en derecho y contar con un acervo probatorio lo más robusto posible. Igualmente resulta determinante para el éxito de la restitución étnica en los territorios en donde existe presencia de población campesina, que la respuesta de la institucionalidad agraria sea

oportuna y eficaz a la hora de brindar alternativas de reubicación, vivienda y proyectos productivos para las familias no étnicas, cuando el saneamiento del territorio se encuentre entre las órdenes restitutivas.

Uno de los retos persistentes en esta problemática es el de generar espacios de diálogo intercultural, que eviten la generación de nuevos conflictos entre comunidades étnicas y no étnicas que han convivido históricamente de manera pacífica. Es decir, que, si bien el territorio y la restitución son derechos fundamentales y por tanto irrenunciables de las comunidades étnicas, su protección no resulta de suyo incompatible con la creación de posibles acuerdos de convivencia y reglamentos para el uso compartido del territorio, siempre que las autoridades étnicas así lo aprueben con el respaldo de las comunidades que representan, por ser estas autoridades territoriales.

**5.3.2. Dificultades en el marco del procedimiento administrativo y Judicial**

Para el caso de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, la UAEGRTD adelanta en la etapa administrativa la caracterización de afectaciones territoriales, la cual debe contener entre otros aspectos, una relación detallada de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes y oposiciones, así como de las controversias intra e interétnicas que se presenten en el territorio.<sup>130</sup> Si bien la norma menciona los anexos que deben presentarse ante la autoridad judicial respecto de las controversias, no ocurre lo mismo respecto de las características específicas que debe contener la información en la que se relacionan los ocupantes, por lo que el contenido específico de dicha relación detallada, queda a interpretación del operador jurídico.

A efectos de resolver estas tensiones y en razón a que el concepto de segundos ocupantes no fue contemplado de manera expresa por los Decretos Legislativos, los operadores judiciales han acudido, en ejercicio de la analogía indicada en el artículo 158 y 155 de los Decretos Leyes 4633 y 4635 respectivamente, a implementar la ruta descrita en la Ley 1448 de 2011, la cual dista de las realidades procedimentales de los casos étnicos. Según lo disponen los Decretos Leyes, la caracterización de afectaciones debe evidenciar los conflictos por la ocupación y las controversias intra, inter-étnicas o interculturales, cuya profundidad ha dependido de cada ejercicio singular realizado por la URT. Esto se debe, además, a que este aspecto no es un requisito de procedibilidad para la presentación de la demanda.

Frente a esta situación, jueces y magistrados han exigido a la Unidad incluir dentro de la caracterización de afectaciones, un reporte detallado de los ocupantes no étnicos presentes en el territorio, lo que a consideración de la UAEGRTD sobrepasa sus funciones y capacidades técnicas. Por lo anterior, y con el fin de agilizar y proteger los procesos, el labor de caracterización debería realizarse en concurso con otros entes de gobierno, como la ANT, que debe avanzar en la gestión de predios disponibles para la reubicación de los ocupantes; la UARIV en relación con los censos de población víctima y de los planes de retorno y entidades como DNP y DPS, en la identificación de las condiciones socioeconómicas de los ocupantes, su relación con el territorio y las posibles medidas de atención.

Cabe mencionar que en el caso de los conflictos territoriales intra e interétnicos identificados en el marco del proceso de restitución<sup>131</sup>), los Decretos Leyes establecen mecanismos para su resolución, los

<sup>130</sup> Artículo 154 y 119 de los Decretos Leyes 4633 y 4635 respectivamente.

<sup>131</sup> Artículos 169-171 y 131-35 de los Decretos 4633 y 4635 de 2011 respectivamente.

cuales pueden ser solventados tanto en la etapa administrativa como judicial, dependiendo de la oportunidad en la cual se conozca de ellos y de las posibilidades de tramitarlos a través de acuerdos entre las autoridades étnicas.

El Decreto 4635 de 2011, establece específicamente el deber de la UAEGRTD de iniciar de oficio la resolución de los conflictos a través de los mecanismos establecidos para ello, y que el trámite de resolución ante el Juez de Restitución se solicite en la demanda, siempre y cuando se hayan agotado o no sea posible adelantar los trámites internos para la solución de controversias al interior de una comunidad o de un mismo pueblo o entre varios pueblos o comunidades pertenecientes a diferentes pueblos o grupos étnicos.

Como ejemplo de lo anterior se encuentran los casos de los resguardos Awá de Telembí<sup>132</sup>, del resguardo de Río Satinga del pueblo Eperara Stapiidaara<sup>133</sup> y el caso de la comunidad sikuani de Caño Ovejas en el municipio de Puerto Gaitán, Meta.<sup>134</sup>

Estas situaciones referentes a controversias intra e interétnicas o con otros ocupantes, se han visto agravadas por los procesos de microfocalización emprendidos por la UAEGRTD por el avance de la restitución individual, con el aval del Ministerio de Defensa, en los cuales no se han excluido los territorios étnicos ancestrales aquellos no titulados pero con vocación colectiva, susceptibles de ser restituidos colectivamente.<sup>135</sup> Por lo anterior, se han presentado solicitudes individuales de restitución en territorios ancestrales, las cuales han resultado exitosas. Esto ha implicado la imposibilidad de avanzar con casos étnicos en los que existen traslapes con solicitudes individuales, a pesar de que el Decreto Ley 4633 establece que en concordancia con la "inalienabilidad e imprescriptibilidad de los territorios indígenas, en los procesos de restitución de tierras que se adelanten en el marco de la Ley 1448 de 2011, el contenido del fallo no podrá recaer en ningún caso sobre los territorios de las comunidades indígenas, sin perjuicio del derecho a la compensación que pudiera corresponder a los terceros de buena fe." (Artículo 168)

La situación antes descrita plantea una gran preocupación, puesto que el INCORA, INCODER y hoy la ANT han dilatado de manera grave muchas de las solicitudes de constitución, ampliación y delimitación de resguardos indígenas, así como de constitución de territorios colectivos negros. Además, la autoridad agraria ha titulado territorios considerados baldíos, pero de carácter ancestral para las comunidades étnicas, sin hacer una plena identificación del propietario o poseedor, del área y su polígono. Esta falla en la exclusión de territorios étnicos de las actuaciones administrativas tiende a favorecer la

<sup>132</sup> En este caso existe un conflicto territorial con los consejos comunitarios de Nueva Esperanza y Guelmambi. En la actualidad ya se encuentra presentada la demanda en donde la representación judicial de los consejos comunitarios la adelanta la Defensoría del Pueblo.

<sup>133</sup> En este caso se presentaron controversias con comunidades negras de la zona, las cuales pudieron ser resueltas en etapa administrativa y hoy la demanda se encuentra en sede judicial, sin que exista oposición.

<sup>134</sup> En este caso, si bien el proceso se encuentra en sede judicial desde el año 2013, no ha podido ser resultado dado que en un primer momento no se identificaron a los ocupantes no étnicos en el territorio ancestral. En este caso los indígenas tuvieron que renunciar a una porción aproximada de 10 ha del territorio debido a la población campesina que allí se encontraba.

<sup>135</sup> Un caso que expresa esta dificultad es el de la comunidad Sikuani del Tigre, en Puerto Gaitán Meta, la cual es víctima del conflicto armado y en la cual sobre su territorio ancestral se adelantó un proceso ya fallado de restitución individual.

propiedad individual, sumadas a la falta de seguridad jurídica para los territorios colectivos étnicos, pone en jaque la posibilidad de materializar el derecho fundamental al territorio de las víctimas étnicas, así como la posibilidad de restituirlo. Sumado a lo anterior, el proceso de restitución se ha prestado para generar o profundizar nuevos conflictos cuando no ha advertido oportunamente el traslape entre solicitudes individuales y colectivas de restitución. Esto también podría resultar en una posible fuente de conflictos de representación legal en los casos en los que se cruzan solicitudes individuales de restitución a cargo de la Dirección Jurídica de la URT y procesos colectivos étnicos representados judicialmente por la Dirección de Asuntos Étnicos de la misma entidad.

**6. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La CSMDL de comunidades Étnicas, en los cuatro (4) informes realizados desde 2014 ha realizado seguimiento al avance en la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), al diseño y la implementación del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral, las Víctimas (PAARI), y al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa en el marco de la reparación individual, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 4633 de 2011.

**6.1. Víctimas étnicas en el Registro Único de Víctimas**

El número de personas pertenecientes a comunidades étnicas ha venido aumentando. Así, mientras que para 2014 se reportaron un total de 848.735 víctimas pertenecientes a algún grupo étnico, para 2018 se reportó un total 1.009.491 de víctimas individuales de comunidades étnicas. Es decir, el RUV étnico creció un 16% durante el periodo mencionado. Actualmente, frente a las 8.708.664 víctimas registradas en el RUV, las víctimas étnicas representan el 12% del total.

Tabla 21. Distribución del RUV étnico por género y grupo étnico.

| Genero     | Indígena | Gitano(a) ROM         | Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia | Negro(a) o Afrocolombiano(a) | Palenquero(a) |
|------------|----------|-----------------------|---|------------------------------|---------------|
| Mujer      | 105.580  | 15.322                | 4.768   | 397.639                      | 850           |
| No Informa | 1.593    | 119                   | 125   | 4.970                        | 10            |
| LGBTI      | 40       |                       | 2   | 211                          | 2             |
| Hombre     | 100.574  | 14.145                | 5.011   | 357.718                      | 812           |
| Total      | 207.787  | 29.586 <sup>136</sup> | 9.906   | 760.538                      | 1.674         |

Fuente: RNI-UARIV Julio 2018

**6.2. Indemnización Administrativa**

Hasta 2016, la Comisión contó con información consistente respecto al número y el monto de las indemnizaciones entregadas; sin embargo, para el año 2017, la UARIV, a través de la Dirección de Asunto Étnicos (DAE), remitió información que por el tipo de desagregación no era posible comparar. Esto, según la Unidad, debido al cambio en la forma de recolectar los datos. La principal inconsistencia se presentó al reportar un menor número de indemnizaciones históricas acumuladas en 2017 respecto de 2016.

Tabla 22. Diferencia entre las indemnizaciones reportadas a 2016 y 2017.

| Etnia          | Indemnizaciones otorgadas históricamente |                    |
|----------------|--|--------------------|
|                | Vigencia 2015 -2016                      | Vigencia 2016-2017 |
| Gitano(a) Rrom | 1.686                                    | 247                |

<sup>136</sup> Es importante aclarar, que aún no se ha ajustado en los reportes del RUV el número de personas víctimas del pueblo Rrom, el cual se encuentra altamente sobre registrado, ya que según el censo de 2005 la población Rrom en el país alcanzaba 4.858 personas.

| Etnia   | Indemnizaciones otorgadas históricamente |                    |
|---|--|--------------------|
|   | Vigencia 2015 -2016                      | Vigencia 2016-2017 |
| Indígenas   | 5979                                     | 9316               |
| Negro(a) o Afrocolombiano(a), Raizal, Palenquero(a) | 28.802                                   | 22.216             |
| <b>Total</b>  | <b>36.467</b>                            | <b>31.779</b>      |

Fuente: RNI-UARIV Julio 2017

En 2016, con relación a la población indígena, el nivel de ejecución y avance de esta medida, es ciertamente mínimo con relación al año anterior, pues solo un 3.23% de las 175.163 personas ha sido indemnizada. El total de personas indígenas indemnizadas para el año 2016 fue de 5.673 por un valor total de \$29.940 millones.

Tabla 23. Indemnizaciones históricas para las víctimas indígenas por departamento durante el año 2016.

| Departamento                             | Indígenas    |                       |                  |
|--|--------------|-----------------------|------------------|
|  | Colocaciones | Personas indemnizadas | Recursos         |
| Amazonas                                 | 13           | 13                    | \$ 76.770.714    |
| Antioquia                                | 427          | 405                   | \$ 2.403.095.340 |
| Arauca                                   | 20           | 18                    | \$ 123.966.385   |
| Archipiélago de San Andrés y Providencia | 0            | 0                     | \$ -             |
| Atlántico                                | 45           | 44                    | \$ 189.529.373   |
| Bogotá                                   | 196          | 186                   | \$ 1.095.039.290 |
| Bolívar                                  | 93           | 85                    | \$ 473.829.736   |
| Boyacá                                   | 12           | 12                    | \$ 76.398.990    |
| Caldas                                   | 87           | 81                    | \$ 612.519.126   |
| Caquetá                                  | 211          | 195                   | \$ 980.073.655   |
| Casanare                                 | 47           | 44                    | \$ 263.257.920   |
| Cauca                                    | 463          | 438                   | \$ 2.816.435.195 |
| Cesar                                    | 428          | 417                   | \$ 1.892.293.239 |
| Chocó                                    | 58           | 57                    | \$ 291.040.582   |
| Córdoba                                  | 146          | 143                   | \$ 620.062.587   |
| Cundinamarca                             | 29           | 28                    | \$ 228.881.769   |
| Guainía                                  | 20           | 20                    | \$ 53.306.601    |
| Guaviare                                 | 86           | 81                    | \$ 402.964.491   |
| Huila                                    | 95           | 91                    | \$ 492.924.676   |
| La Guajira                               | 248          | 197                   | \$ 1.116.183.637 |
| Magdalena                                | 46           | 43                    | \$ 202.962.400   |
| Meta                                     | 169          | 156                   | \$ 967.257.477   |
| Nariño                                   | 938          | 913                   | \$ 4.144.118.906 |
| Norte de Santander                       | 106          | 103                   | \$ 459.767.144   |
| Putumayo                                 | 910          | 853                   | \$ 4.598.275.583 |
| Quindío                                  | 13           | 10                    | \$ 58.931.983    |
| Risaralda                                | 329          | 321                   | \$ 1.610.360.121 |
| Santander                                | 99           | 91                    | \$ 428.191.532   |
| Sin Información                          | 90           | 89                    | \$ 498.448.444   |
| Sucre                                    | 221          | 213                   | \$ 1.048.512.440 |
| Tolima                                   | 119          | 118                   | \$ 561.158.603   |
| Valle del Cauca                          | 206          | 199                   | \$ 1.056.570.308 |
| Vaupés                                   | 3            | 3                     | \$ 61.655.500    |

|              |             |             |                          |
|--------------|-------------|-------------|--------------------------|
| Vichada      | 6           | 6           | \$ 35.962.500            |
| <b>TOTAL</b> | <b>5979</b> | <b>5673</b> | <b>\$ 29.940.746.247</b> |

Fuente: UARIV 2016

Ahora bien, según el cruce de bases de datos realizado por la CGR, para el 2017 para el cual se tuvo en cuenta el número de personas pertenecientes a comunidades indígenas beneficiadas con la indemnización administrativa, para dicha vigencia se pagaron un total de \$12.171 millones a un total de 2.040 personas.

Tabla 24. Indemnizaciones 2017.

| DPTO COLOCACIÓN    | Indígena    |                          |
|--------------------|-------------|--------------------------|
|                    | Número      | valor                    |
| Amazonas           | 5           | \$ 87.235.035            |
| Antioquia          | 59          | \$ 530.831.770           |
| Arauca             | 2           | \$ 29.877.539            |
| atlántico          | 12          | \$ 88.893.644            |
| Bogotá             | 157         | \$ 694.126.303           |
| Bolívar            | 17          | \$ 101.657.237           |
| Boyacá             | 3           | \$ 12.539.935            |
| Caldas             | 46          | \$ 275.586.468           |
| Caquetá            | 57          | \$ 311.224.950           |
| Casanare           | -           | \$ -                     |
| Cauca              | 464         | \$ 2.683.915.197         |
| Cesar              | 57          | \$ 308.588.928           |
| Chocó              | 23          | \$ 176.066.785           |
| Córdoba            | 37          | \$ 219.800.788           |
| c/marca            | 8           | \$ 60.610.832            |
| Fuera país         | 0           | \$ 0                     |
| Guainía            | 35          | \$ 165.545.797           |
| guajira            | 54          | \$ 461.493.295           |
| Guaviare           | 39          | \$ 220.509.631           |
| Huila              | 16          | \$ 125.164.238           |
| Magdalena          | 6           | \$ 73.218.412            |
| Meta               | 76          | \$ 367.496.179           |
| Nariño             | 184         | \$ 1.161.093.528         |
| Norte de Santander | 16          | \$ 148.649.843           |
| Putumayo           | 412         | \$ 2.226.888.013         |
| Quindío            | 14          | \$ 148.648.721           |
| Risaralda          | 54          | \$ 370.363.907           |
| San Andrés         | 1           | \$ 3.983.672             |
| Santander          | 11          | \$ 107.090.873           |
| Sucre              | 26          | \$ 162.740.370           |
| Tolima             | 10          | \$ 86.126.402            |
| valle              | 87          | \$ 496.899.883           |
| Vaupés             | 6           | \$ 50.779.437            |
| vichada            | 1           | \$ 12.541.189            |
| En blanco          | 45          | \$ 201.342.318           |
| <b>TOTAL</b>       | <b>2040</b> | <b>\$ 12.171.531.120</b> |

Fuente: Información CGR con corte de diciembre 2017.

### 6.3. Indemnizaciones administrativas según el marco legal

A partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 se inició el proceso de indemnización a la población víctima en este marco normativo; sin embargo, aún existe la responsabilidad de otorgar las indemnizaciones pendientes en otros marcos legales (Decreto 1290 de 2008 y Ley 418 de 1997). A la fecha, aún no se cuenta con un número preciso de personas étnicas no indemnizadas bajo estos modelos, ni del monto necesario para ello.

Durante el periodo de 2012 a 2016, el mayor número de pagos para personas indígenas, se realizaron en el marco de Ley 1448, seguido de las realizadas por el Decreto 1290.

Tabla 25. Indemnizaciones históricas para víctimas pertenecientes a comunidades indígenas por marco legal.

| Etnia                | Marco Legal  | Decreto 1290 |              |                          |      |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|------|
|                      |              | Año          | Giros        | Personas                 |      |
| Indígena             | Decreto 1290 | 2012         | 1469         | 1351                     |      |
|                      |              | 2013         | 750          | 716                      |      |
|                      |              | 2014         | 200          | 194                      |      |
|                      |              | 2015         | 40           | 40                       |      |
|                      |              | 2016         | 2            | 2                        |      |
|                      |              | <b>Total</b> |              |                          |      |
|                      | Ley 1448     | Ley 1448     | 2012         | 0                        | 0    |
|                      |              |              | 2013         | 140                      | 140  |
|                      |              |              | 2014         | 1355                     | 1353 |
|                      |              |              | 2015         | 1968                     | 1907 |
|                      |              |              | 2016         | 11                       | 11   |
|                      |              |              | <b>Total</b> |                          |      |
|                      | Ley 418      | Ley 418      | 2012         | 0                        | 0    |
|                      |              |              | 2013         | 35                       | 35   |
|                      |              |              | 2014         | 3                        | 2    |
|                      |              |              | 2015         | 7                        | 7    |
|                      |              |              | 2016         | 0                        | 0    |
|                      |              |              | <b>Total</b> |                          |      |
| <b>Total General</b> | 2012-2016    | <b>5980</b>  | <b>5758</b>  | <b>\$ 29.940.746.247</b> |      |

Fuente: UARIV 2016

La ejecución de la medida de indemnización para víctimas indígenas muestra una tendencia descendente en el marco del Decreto 1290. Contrario a ello, se muestra un aumento progresivo en los pagos por la Ley 1448 de 2011 en donde se han efectuado históricamente un total de 3.474 giros para el beneficio de 3.411 víctimas. Ahora bien, el pago en el marco de la Ley 418 resulta significativamente menor respecto a las indemnizaciones efectuadas por los otros marcos normativos.

En marzo de 2013, la UARIV diseñó el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), como una herramienta que aportaba a la medición de la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto inscrita en el RUV. A partir del año 2016 se sustituyó el PAARI, por una herramienta que denominada Entrevista Única y Asesoría en el Derecho a la Reparación Integral-ADRI, en la cual se tiene en cuenta el auto-reconocimiento étnico.

La aplicación del ADRI para la cobertura de los pueblos étnicos, presenta rezagos considerables si se tiene en cuenta el universo total de víctimas inscritas en el RUV. Esta circunstancia adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que la realización del ADRI es requisito fundamental para acceder a las medidas de reparación individual consagradas en los Decretos Leyes.

Tabla 26. Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnico que hayan realizado el PAARI en la fase de reparación para el año 2018.

| Departamento       | ADRI POR DEPARTAMENTO |          |                        |            |        | Total general |
|--------------------|-----------------------|----------|------------------------|------------|--------|---------------|
|                    | Gitano Rom            | Indígena | Negro o Afrocolombiano | Palenquero | Raizal |               |
| Amazonas           | 0                     | 164      | 38                     | 0          | 0      | 202           |
| Antioquia          | 38                    | 2112     | 14952                  | 25         | 31     | 17158         |
| Arauca             | 2                     | 89       | 424                    | 3          | 12     | 530           |
| Atlántico          | 24                    | 453      | 1329                   | 12         | 12     | 1830          |
| Bogotá D.C.        | 58                    | 2571     | 3419                   | 8          | 8      | 6064          |
| Bolívar            | 11                    | 672      | 5080                   | 173        | 8      | 5944          |
| Boyacá             | 3                     | 69       | 84                     | 0          | 0      | 156           |
| Caldas             | 3                     | 658      | 171                    | 4          | 1      | 837           |
| Caquetá            | 1                     | 1040     | 414                    | 0          | 2      | 1457          |
| Casanare           | 0                     | 81       | 117                    | 0          | 11     | 209           |
| Cauca              | 5                     | 6045     | 2418                   | 3          | 32     | 8503          |
| Cesar              | 17                    | 1938     | 2496                   | 10         | 9      | 4470          |
| Chocó              | 28                    | 706      | 20664                  | 10         | 19     | 21427         |
| Córdoba            | 22                    | 1647     | 1663                   | 3          | 14     | 3349          |
| Cundinamarca       | 6                     | 573      | 525                    | 0          | 2      | 1106          |
| España             | 1                     | 3        | 3                      | 0          | 0      | 7             |
| Guainía            | 0                     | 872      | 16                     | 0          | 0      | 888           |
| Guaviare           | 1                     | 264      | 185                    | 0          | 0      | 450           |
| Huila              | 12                    | 481      | 202                    | 0          | 0      | 695           |
| La Guajira         | 5                     | 1451     | 1733                   | 12         | 2      | 3203          |
| Magdalena          | 6                     | 287      | 1839                   | 11         | 16     | 2159          |
| Meta               | 5                     | 751      | 539                    | 1          | 2      | 1298          |
| Nariño             | 30                    | 2824     | 9763                   | 8          | 13     | 12638         |
| Norte de Santander | 25                    | 164      | 281                    | 0          | 2      | 472           |
| Putumayo           | 3                     | 4097     | 1041                   | 1          | 3      | 5145          |
| Quindío            | 2                     | 265      | 179                    | 0          | 1      | 447           |
| Risaralda          | 2                     | 1028     | 1851                   | 0          | 5      | 2886          |

| ADRI POR DEPARTAMENTO |             |              |                        |            |            |               |
|-----------------------|-------------|--------------|------------------------|------------|------------|---------------|
| Departamento          | Gitano From | Indígena     | Negro o Afrocolombiano | Palenquero | Raizal     | Total general |
| San Andrés            | 0           | 0            | 6                      | 0          | 0          | 6             |
| Santander             | 33          | 241          | 1297                   | 5          | 2          | 1578          |
| Sucre                 | 17          | 2308         | 2300                   | 5          | 14         | 4644          |
| Tolima                | 55          | 689          | 140                    | 0          | 2          | 886           |
| Valle del Cauca       | 9           | 2232         | 19934                  | 7          | 10         | 22192         |
| Vaupés                | 0           | 483          | 17                     | 0          | 0          | 500           |
| Vichada               | 0           | 125          | 13                     | 0          | 0          | 138           |
| Exterior              | 0           | 0            | 14                     | 0          | 0          | 14            |
| <b>Total general</b>  | <b>424</b>  | <b>37383</b> | <b>95147</b>           | <b>301</b> | <b>233</b> | <b>133488</b> |

**7. CONCLUSIONES**

**Sobre el registro colectivo:**

1. Existe inseguridad jurídica sobre los términos para la toma de declaraciones colectivas, en tanto la circular emitida por la UARIV sobre los mismos no fue aplicada y a la fecha no se han dado nuevas regulaciones al respecto.
2. No son claros los criterios de priorización que la UARIV ha implementado en relación con los sujetos colectivos étnicos que fueron identificados vía oferta por dicha entidad, y a los cuales aún no se les ha tomado la declaración colectiva y por tanto no han sido valorados y debidamente registrados.

**Sobre prevención y protección:**

1. La política pública de prevención y protección ha resultado insuficiente e ineficaz, frente a los escenarios de riesgo en los que se encuentran las autoridades étnicas y sus comunidades. La falta de presencia estatal y de su debida articulación con las autoridades étnicas en los territorios, ha permitido la concreción de los escenarios de riesgo y la vulneración de los derechos fundamentales, colectivos e integrales, dada la ocupación de los territorios colectivos por parte de actores armados y el desarrollo de actividades ilegales.
2. La persistencia en los ataques a las autoridades propias por parte de los distintos sectores y de los actores armados, ha ocasionado la fractura los procesos organizativos, generando miedo y desconfianza entre las comunidades y las instituciones, limitando la participación efectiva de las comunidades desde sus formas propias de organización.
3. Si bien la UNP tiene una gran responsabilidad en materia de protección, se considera primordial la articulación de los mecanismos de protección previstos, con las medidas de prevención, en las cuales se debe resaltar la investigación para la identificación de responsables y la garantía de su judicialización.
4. Continúan las demoras en la asignación de medidas de protección que sean adecuadas y oportunas para los grupos étnicos y sus autoridades.
5. El componente de protección dentro de los Planes Integrales y Reparación Colectiva, sigue siendo marginal frente a la integralidad que suponen las medidas concertadas en desarrollo de la consulta previa de los PIRC.

**Sobre el presupuesto:**

1. El Gobierno nacional a través del Conpes 3726 de 2012, programó recursos específicos para la política pública dirigida a población indígena víctima en el periodo 2012-2021, por valor de \$

705.129 miles de millones de 2018. Comparada esta asignación únicamente con los recursos de inversión, se evidencia que la asignación de recursos ha sido mayor en términos reales que lo programado en el Conpes en \$ 222,6 mm acumulados.

2. El cálculo de los recursos asignados a las comunidades indígenas en el marco de la política pública dirigida a la población víctima presenta complejidades y podría encontrarse subestimado, por cuanto no es posible establecer el monto de recursos que destinan las entidades por funcionamiento a la ejecución de la política, ni los recursos de salud y educación SGP dado que no cuentan con la información a nivel de detalle por comunidad étnica víctima.
3. Respecto de los recursos de inversión, se encuentran clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas y grupos étnicos desde 2015, no obstante, estos requieren una revisión detallada por cuanto, en el clasificador transversal se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a estas políticas públicas; no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para las políticas transversales de víctimas y de grupos étnicos. Así mismo, no se encuentra el detalle del componente de la política pública de víctimas hacia el cual se dirige el recurso asignado.
4. En el periodo 2015-2018, se encontró que, dentro de los proyectos marcados para grupos étnicos, 34,5% de ellos en promedio, tienen impacto directo sobre la población víctima de comunidades indígenas. La asignación de recursos de los proyectos dirigidos a población étnica víctima, corresponde aproximadamente al 1% del total de los proyectos de la población étnica en general. En el periodo de análisis se ha contado en promedio con 20 proyectos que atienden población víctima de los pueblos indígenas.
5. Entre 2015 y 2017, los recursos asignados por inversión para la política pública de víctimas de comunidades indígenas han disminuido en términos reales, pasando de \$172,5 mm a \$99,4 mm, con una leve recuperación en el valor asignado para 2018 que alcanza \$105 mm. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de reparación (56,2%) y asistencia (34,3%).
6. En la vigencia 2017, 8 Entidades desarrollaron proyectos para poblaciones víctimas de comunidades indígenas por valor de \$ 96.396 millones que corresponden al 7% del total de los recursos de 22 proyectos. La UARIV apropió un total de \$56.065 millones.
7. El esfuerzo fiscal requerido para la implementación de la política a comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado, según los cálculos del gobierno nacional alcanza un valor de \$ 3,28 billones de pesos de 2017, lo que implica una destinación de \$820 mm por año entre 2018-2021.<sup>137</sup> Este valor se asocia al hecho victimizante desplazamiento forzado de la población indígena, lo que implica que el valor requerido para la totalidad de la población podría ser mayor. No obstante, no se estima el plazo ni las fuentes de financiación requeridas para la atención y reparación integral a esta población.

<sup>137</sup> Se deja claro que estas son cifras parciales, dado que se encuentra en revisión el costo de otras medidas.

**Sobre restitución de derechos territoriales**

1. A la fecha la CSMDL existen en el proceso de restitución 222 casos indígenas identificados por la URT. A corte 30 de abril de 2018, cursan en los estrados judiciales 27 demandas para proteger los derechos territoriales de comunidades indígenas. El proceso más antiguo corresponde al Resguardo Sicuani de Caño Ovejas, la cual a la fecha suma 60 meses de trámite judicial.
2. A más de siete años de implementación del Decretos Ley 4633 los pueblos indígenas han obtenido 11 sentencias de restitución de derechos territoriales. La duración promedio de la etapa judicial de los procesos es de 22 meses. El proceso que más ha tardado en resolverse ha sido el del Resguardo Tule de Arquía, tardando un total de 31 meses.
3. Se ha reconocido por parte de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras que la dilación injustificada y la falta de ampliación, saneamiento y formalización del territorio han permitido la materialización de las afectaciones territoriales de despojo, abandono y confinamiento.
4. Las actividades económicas lícitas o ilícitas, con especial relevancia en la exploración y explotación minera, cultivos y actividades vinculadas al narcotráfico y las fumigaciones de cultivos con glifosato, se reconocen en los fallos de restitución de derechos territoriales como afectaciones a los derechos de las comunidades, no solo por los impactos negativos que tienen sobre el territorio, sino adicionalmente, cuando se realizan de manera inconsulta o sin el consentimiento libre e informado de las comunidades.
5. Existe un bajo nivel de cumplimiento de las sentencias emitidas, como producto de obstáculos como: escases de recursos financieros para llevar a cabo las acciones requeridas, falta de coordinación interinstitucional, ausencia de concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, persistencia de situaciones de riesgo en los territorios. A la fecha, ninguna de las sentencias ha sido completamente cumplida.
6. La mayor parte de los recursos reportados por las entidades para el cumplimiento de las sentencias de restitución están asociados a actividades de gestión como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades, desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias.
7. Desde la emisión de la primera sentencia de restitución de derechos territoriales para indígenas en 2014, las entidades compelidas en las órdenes han incurrido en costos por un valor aproximado de \$ 3.681 millones<sup>138</sup> del PGN; la mayoría de estos recursos (89%) a través del presupuesto de inversión. Se destaca que \$ 2.717 millones (83%) se incurrieron para el proceso y/o cumplimiento de órdenes dirigidas a la reparación integral de estas comunidades.

<sup>138</sup> Estos costos fueron reportados por las entidades por solicitud de la CGR.

|  |   |
|--|---|
| <p>8. La planeación institucional, la apropiación fiscal y la implementación de la oferta institucional no se han traducido en la mayoría de los procesos de restitución, en el goce efectivo de derechos territoriales para las comunidades étnicas. Esto obedece a varios factores, entre ellos, la persistencia del conflicto armado en múltiples regiones y la reconfiguración del control armado y de las dinámicas del narcotráfico, que le han ganado el paso a la oferta institucional del Estado y su presencia efectiva en los territorios.</p> <p>9. En concordancia con lo anterior es necesario señalar que no basta con la caracterización de los ocupantes, sino que se requiere que dentro del proceso se le garantice acceso a la defensa, debido proceso y a la justicia, para lo cual deben tener la posibilidad de nombrar un abogado de confianza o acudir a la Defensoría del Pueblo a través de la defensoría pública.</p> <p>10. Teniendo en cuenta que los Decretos étnicos carecen de reglamentación respecto de los ocupantes asentados en territorios ancestrales y que lo descrito en la ley 1448 de 2011 contiene diferencias procedimentales y conceptuales, no es posible aplicar la analogía para cubrir los vacíos normativos.</p> <p>11. El criterio de "Buena fe exenta de culpa" se debe aplicar de manera diferenciada, con el fin de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, frenar las acciones de despojo que acudieron a estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo.</p> <p><b>Sobre reparación colectiva</b></p> <p>1. A la fecha, 18 SCE se encuentran en fase de implementación del PIRC, de los cuales el 66% pertenece a la población indígena. De los 18 SCE, solo 3 de ellos han superado el 20% de implementación: Resguardo Kitek Kiwe, Consejo Comunitario Guacoeche y el Pueblo Rrom<sup>139</sup>. De los restantes, 9 no superan el 10% de implementación y 6 no presentan ningún grado de avance dado su reciente aprobación del PIRC.</p> <p>2. Es considerable el número de SCE pendientes de protocolizar el su PIRC, la mayor parte de los SCE identificados se encuentran en fases iniciales del programa. El 84% de los Sujetos Étnicos se encuentran en las fases de identificación y alistamiento. El 10% se encuentran en fase de caracterización del daño. El 2% se encuentran en fase de diseño y formulación y 5% en promedio cuentan con un PIRC en implementación.</p> <p>3. A la fecha, 18 SCE se encuentran en fase de implementación del PIRC, de los cuales el 66% pertenece a la población indígena. De los 18 SCE, solo 3 de ellos han superado el 20% de implementación: Resguardo Kitek Kiwe, Consejo Comunitario Guacoeche y el Pueblo Rrom<sup>140</sup>. De</p> <p><small><sup>139</sup> Por decisión del Pueblo Rrom, este ingreso al Programa como un solo sujeto de reparación colectiva.<br/><sup>140</sup> Por decisión del Pueblo Rrom, este ingreso al Programa como un solo sujeto de reparación colectiva.</small></p> | <p>los restantes, 9 no superan el 10% de implementación y 6 no presentan ningún grado de avance dado su reciente aprobación del PIRC.</p> <p>4. Del total de SCE identificados en el Programa de Reparación Colectiva, el 42% se encuentra en municipios PDET, lo que implica la necesidad de articular esfuerzos institucionales para hacer sincrónicas las formulaciones de los PIRC con los avances en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.</p> <p>5. Se evidencian algunas mejoras en el ajuste técnico y operativo al Programa de Reparación Colectiva, sobre todo en relación con las recomendaciones que la CSMDL ha venido realizando a la UARIV en informes anteriores y en diversos escenarios de diálogo y discusión. Sin embargo, se recomienda a la UARIV que cualquier tipo de modificación o "reglamentación" a lo señalado en los Decretos Leyes Étnicos se realice respetado lo señalado en los mismos, y teniendo en cuenta el principio de no regresividad normativa.</p> <p>6. Es necesario que las entidades a cargo de la implementación de los Decretos Leyes Étnicos cumplan con las competencias legales que les fueron asignadas en los mismos, concretamente la UARIV y el Ministerio del Interior. No resulta admisible que la UARIV desista de su rol de coordinadora del SNARIV.</p> <p>7. La falta de unidad de criterio y de una línea clara de trabajo por parte de las distintas áreas de la UARIV que a la fecha continúan con alguna competencia frente al tema de la reparación colectiva étnica a saber, la Subdirección de Reparación Colectiva y la Dirección de Asuntos Étnicos, identificado en los casos acompañados por la Comisión, puede redundar en la confusión de las comunidades y en retrocesos en su proceso.</p> <p>8. También es importante resaltar que, en cumplimiento de la Orden Quinta del Auto aludido, la UARIV a través de la DAE y la DAIRM del Ministerio del Interior, lograron plantearse una estrategia y metodología de trabajo conjunta con el fin de avanzar la "(...) estrategia de armonización de las órdenes emitidas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 (...)".</p> <p><b>Sobre la reparación individual:</b></p> <p>1. Las cifras de indemnizaciones acumuladas reportadas por la UARIV para 2017 son inconsistentes con las anteriormente informadas por la entidad. Lo anterior, en tanto para 2017 la entidad reportó un menor número de indemnizaciones históricas que las reportadas en 2016.</p>   |
| <p>2. A la fecha, la mayor parte de los recursos de indemnizaciones para comunidades indígenas se han otorgado en el marco de la Ley 1448 de 2011. Históricamente en este marco, se han girado un total de \$15.209 millones para indígenas.</p> <p>3. A la fecha 37.383 personas indígenas han respondido el instrumento ADRI, cifra muy inferior frente al total de población indígena registrada en el RUV, sobre todo si se tiene en cuenta que este es un requisito para las medidas individuales de reparación.</p> <p><b>RECOMENDACIONES:</b></p> <p>1. Se requiere la expedición de un formato único de declaración adecuado para los casos de asociaciones y organizaciones étnicas. A la fecha no existe un formato que permita recoger las situaciones de victimización particulares para las organizaciones en razón de su perfil o identidad étnica.</p> <p>2. Es importante que la UARIV continúe avanzando en el cumplimiento de los tiempos de valoración de las declaraciones, a fin de no afectar el acceso de los sujetos étnicos a la ruta de reparación integral.</p> <p>3. Se requiere mayor celeridad en la notificación de actos administrativos sobre la inclusión o no en el registro de sujetos colectivos étnicos, de tal forma que las comunidades conozcan oportunamente sobre las decisiones tomadas sobre sus solicitudes.</p> <p>4. Fortalecer de manera conjunta con las autoridades étnicas, la presencia institucional en sus territorios, encaminadas a la eficacia de la protección efectiva de las comunidades étnicas y sus autoridades propias.</p> <p>5. Construir conjuntamente con los grupos étnicos medidas de protección colectiva que tengan en cuenta la diversidad de formas de autoprotección e incluyan la dimensión cultural. Así como, Fortalecer las medidas de protección colectiva de los líderes y lideresas, comunidades y representantes de las organizaciones étnicas.</p> <p>6. Aplicar criterios de priorización en la cual se definan medidas urgentes tendientes a la garantía de los derechos territoriales (Planes de Protección Colectiva), con el objetivo de lograr un desarrollo coherente entre cada una de las medidas concertadas en los PIRC.</p> <p>7. Generar la adecuación institucional de las entidades encargadas para que cuenten con un enfoque étnico diferencial que dé respuesta a las necesidades de los grupos étnicos en su territorio.</p> <p>8. Se requiere de mayores avances en los procesos de investigación y judicialización en los casos de homicidio, amenazas, desapariciones de líderes y desplazamiento forzado de los mismos y sus comunidades.</p>  | <p>9. Se llama la atención sobre la necesidad de investigar y tomar medidas frente a la situación de confinamiento que en su gran mayoría han venido sufriendo los pueblos indígenas y las comunidades negras.</p> <p>10. Se requiere fortalecer los esfuerzos de la UARIV y de las demás entidades del SNARIV para superar el rezago en materia de reparación colectiva. Avanzar decididamente en los 18 PIRC que se encuentran en implementación (algunos desde 2015) y centrar acciones en la caracterización de los daños y la formulación de los PIRC faltantes.</p> <p>11. Se requiere una actualización del Conpes 3726, de tal forma que se cuente con información ajustada sobre las necesidades y recursos disponibles para la reparación los grupos étnicos. Para tener claridad sobre este horizonte, se requiere por parte del gobierno nacional realizar un análisis presupuestal y de costeo de todas las medidas aplicables a la totalidad población indígena víctima, lo que incrementará el valor estimado. Lo anterior teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de las medidas aplicables a los pueblos indígenas víctimas.</p> <p>12. Se hace necesario el fortalecimiento de la capacidad estatal para adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales, desde su etapa administrativa hasta la etapa posfallo, de tal forma que se evacue el alto número de casos identificados como sujetos de restitución. Adicionalmente, el principal reto en materia de cumplimiento de fallos de restitución tiene que ver con superar el alto grado de desarticulación institucional y de los diferentes niveles de gobierno.</p> <p>13. La planeación institucional, la apropiación fiscal y la implementación de la oferta institucional no se han traducido en la mayoría de los procesos de restitución, en el goce efectivo de derechos territoriales para las comunidades étnicas. Esto obedece a varios factores, entre ellos, la persistencia del conflicto armado en múltiples regiones y la reconfiguración del control armado y de las dinámicas del narcotráfico, que le han ganado el paso a la oferta institucional del Estado y su presencia efectiva en los territorios.</p> <p>14. En virtud de la política de sustitución de cultivos ilícitos, se requiere de especial atención por parte del Estado en la generación de espacios de diálogo para tomar decisiones que afecten a las comunidades indígenas y, sobre todo, el establecimiento de estrictos controles que permitan minimizar sino anular, los potenciales efectos negativos que la práctica de aspersión con glifosato pueda llegar a tener sobre los territorios colectivos.</p> <p>15. Las decisiones que se adopten en el marco de la jurisdicción especializada en restitución de tierras, deben propender a la construcción de un modelo de desarrollo rural con enfoque étnico y a la consolidación de política de ordenamiento territorial, si se quiere responder de manera oportuna a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, frente al acceso, formalización y seguridad jurídica de los territorios étnicos.</p> |

16. Con relación a la situación de ocupantes étnicos y no étnicos en territorios en proceso de restitución de derechos territoriales, es claro que cuando se trata de población víctima y vulnerable es necesario que la UAEGRTD proceda a identificarlos y a procurar ubicar su situación con respecto a la ocupación del territorio; dicha caracterización integral de estas personas, debería adelantarse con la participación de la ANT y de las demás entidades que puedan hacer una oferta institucional concreta para población que sea sujeto de reforma agraria.
17. Se recomienda al Gobierno Nacional avanzar en la formulación de una política pública dirigida a la atención de los ocupantes de territorios étnicos, en la cual se establezca la necesidad de que éstos sean caracterizados, para lo cual la autoridad judicial puede decretar de oficio, pruebas tendientes a la construcción del informe socioeconómico, para lo cual deben concurrir las entidades competentes como lo son ANT, DNP y URT.
18. Se considera necesario que se adopten los correctivos que permitan solventar la problemática presentada por cuenta de la emisión de fallos de restitución individual al interior de territorios étnicos ancestrales, entre ellos que se excluyan de los procesos de microfocalización las tierras solicitadas para constitución de resguardo o de territorio colectivo de comunidad negra, así como las zonas de ampliación.
19. Se recomienda, que a pesar de los cambios de profesionales que se puedan dar al interior de la UAEGRTD de los encargados de los procesos étnicos, se procure un empalme que evite el redireccionamiento o estancamiento de los casos que se encuentran en etapas administrativas de estudio preliminar o caracterización, ya que esto podría configurar escenarios menos favorables para la exigibilidad del derecho a la restitución de las comunidades indígenas y negras víctimas de desplazamiento forzado, abandono y despojo territorial.
20. Teniendo en cuenta que los Decretos étnicos carecen de reglamentación respecto de los ocupantes asentados en territorios ancestrales y que lo descrito en la ley 1448 de 2011 contiene diferencias procedimentales y conceptuales, no es posible aplicar la analogía para cubrir los vacíos normativos.
21. El criterio de "Buena fe exenta de culpa" se debe aplicar de manera diferenciada, con el fin de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, frenar las acciones de despojo que acudieron a estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo
22. Se considera necesario que se adopten los correctivos que permitan solventar la problemática presentada por cuenta de la emisión de fallos de restitución individual al interior de territorios étnicos ancestrales, entre ellos que se excluyan de los procesos de microfocalización las tierras

solicitadas para constitución de resguardo o de territorio colectivo de comunidad negra, así como las zonas de ampliación.

23. Se debe realizar por la UARIV una revisión rigurosa de las cifras de indemnizaciones históricas acumuladas, a fin de contar con información consistente y unificada.

ANEXOS

Anexo 1. Proyectos de Inversión Representativos por Monto Asignado a la Política Pública Dirigida a Población Víctima de Comunidades Indígenas 2017

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto   | Descripción de Objetivos del Proyecto   | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|--|---|---|---|---|--|
| <b>Prevención a la Población Desplazada Nivel Nacional</b><br><br>Horizonte del Proyecto: 2012 - 2018<br><br>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 47%                                      | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y a la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos" | - Acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.<br>- Acompañamiento al acceso a la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos en materia asistencial.<br>- Garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.<br>- Proceso de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado.<br>- Pago de atención humanitaria inmediata por subsidiariedad y entrega del componente de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 103%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 95,6%.<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 524,5 mm<br>Compromisos: 96%<br>Pagos: 94%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 524,5 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 45,4 mm (9%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 100% | Proyecto con mayor asignación de recursos dentro de los proyectos de la UARIV para indígenas víctimas (81%).<br><br><b>Recursos Destinados a:</b><br>- Atención Humanitaria a 56.270 hogares indígenas (185.691 personas) por valor de \$ 41.831 millones.<br>- Componente de Alojamiento de las Comunidades Emberá y Jiw del Departamento del Meta por \$ 3.662 millones.<br><br><b>Productos:</b><br>- Borrador del Instrumento de recolección de información.<br>- Esfuerzos por la adecuación de minutos para comunidades étnicas. |
| <b>Implementación de generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional</b><br><br>Horizonte del Proyecto: 2015 - 2018<br><br>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 3% | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR             | "Incrementar ingresos y fortalecer el potencial productivo de los pequeños productores"   | - Incremento de capacidades y desarrollo productivo de la población rural.<br>- Planes y proyectos para la implementación de la política de generación de ingreso y de desarrollo rural<br>- Fomento de la asociatividad y las alianzas productivas y comerciales para el desarrollo rural.   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 88%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 69,8%.<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 203 mm<br>Compromisos: 95,8%<br>Pagos: 21,1%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 16 mm (8%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 12,5 mm (6%)<br>Compromisos: 30,8%<br>Pagos: 29,7%   | Porcentaje de recursos asignados para este proyecto dentro de los proyectos del MADR para indígenas víctimas (80%).<br><br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Proyectos de Desarrollo Productivos.<br>Planes de negocio.<br>Fortalecimiento de capacidades financieras de la Unidad.<br>- Capacitar pobladores rurales en tema de ahorro, productos del sector bancario, seguros.<br>- Seguimiento y acompañamiento a grupos de las convocatorias para   |

141 La información de cada uno de los proyectos se basa en la consulta del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, disponible en www.spi.dnp.gov.co, proyectos vigencia 2017. Consulta realizada el 26 de Junio de 2018.

| Nombre del Proyecto  | Entidad  | Objetivo del Proyecto   | Descripción de Objetivos del Proyecto   | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|--|--|---|---|---|--|
| <b>Implementación Instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial APD</b><br><br>Horizonte del Proyecto: 2012 - 2018<br><br>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 11%            | Departamento para la Prosperidad Social - DPS          | "Realizar una intervención integral con enfoque diferencial a través de proyectos de seguridad alimentaria y de generación de ingresos, a través de un acompañamiento social y técnico que permita empoderar a las comunidades en su propio desarrollo" | - Fortalecimiento a comunidades para empoderarlas de su desarrollo propio.<br>- Seguimiento y acompañamiento para la sustentabilidad.<br>- Fomento de la producción tradicional, distribución y consumo de alimentos.<br>- Fortalecimiento de las prácticas productivas tradicionales de ingresos de los participantes.<br>- Seguridad alimentaria en los hogares vinculados.<br>- Implementar proyectos productivos comunitarios para generación de ingresos de los hogares.<br>- Proceso de desarrollo social y comunitario de las comunidades étnicas.   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 7%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 81,1%.<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 17mm<br>Compromisos: 99,2%<br>Pagos: 81,1<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctima 2017:</b> \$ 17mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 10,7mm (63%)<br>Compromisos: 99,2%<br>Pagos: 81,1%  | financiar iniciativas productivas, a través del Proyecto Capacidades Empresariales - Hogares con planes de negocio.<br><br>Porcentaje de recursos asignados para este proyecto dentro de los proyectos del DPS para indígenas víctimas (81,2%).<br><br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Realizar acciones de fortalecimiento social y organizativo, seguridad alimentaria e impulso a proyectos productivos comunitarios.<br><br><b>Productos:</b><br>Las actividades desarrolladas se enfocaron en la creación de una comisión de control social con representación de 3 zonas y la iniciación de una línea base en Putumayo. |
| <b>Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono predios nacional</b><br><br>Horizonte del Proyecto: 2012-2021<br><br>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 28% | Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas | "Establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras".   | - Acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través de los trámites administrativo, judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras y de los grupos étnicos.<br>- Operación del fondo de restitución como instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados.<br>- Generación de capacidades institucionales, estratégicas, tecnológicas, de infraestructura y de sistemas de información de la Unidad.<br>- Realización de estudios técnicos, consultorías y convenios que posibiliten la gestión del conocimiento y la instrumentalización de la política de restitución. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 120%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 65,92%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 142 mm<br>Compromisos: 88,9%<br>Pagos: 87,7%<br><b>Asignación a la Política Transversal 2017:</b> \$ 129,2 mm (90,9%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 8,1 mm (5,7%)<br>Compromisos: 72%<br>Pagos: 67,3% | Es el único proyecto de la UAEGRTD para indígenas víctimas (100%).<br><br>Desarrollo de la ruta de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas, en la cual se llevan a cabo los procesos de estudios preliminares, caracterización de daños y afectaciones e interposición de demandas judiciales; si bien estas son actividades propias de la gestión institucional.<br><br><b>Productos:</b><br>Cuatro sentencias de restitución para comunidades indígenas: - Comunidad Inga (Selvas del Putumayo), Comunidad Sionatenteyá (Putumayo), Comunidad Emberá Katío (Resguardo Mondo Chocó).                   |

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>142</sup>   | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|--|---|--|--|---|--|
| <b>Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional</b>  | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Reconstruir los proyectos comunitarios, sociales y/o políticos afectados por el conflicto armado, a partir del reconocimiento de la victimización y la identificación del daño colectivo. Se adelanta por medio de medidas de reparación materiales, políticas y simbólicas, dentro de los componentes de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición". | -Acercamiento, registro y alistamiento de sujetos de reparación colectiva<br>-Identificación y caracterización de daños colectivos causados por el conflicto a sujetos de reparación colectiva<br>-Diseño y formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC.<br>-Medidas de reparación establecidas en los PIRC y realizar seguimiento a la implementación. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 109%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 85.18%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$36.3 mm<br>Compromisos: 96%<br>Pagos: 50%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$36.319 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$3.8 mm (10.7%)<br>Compromisos: 99%<br>Pagos: 99% | Resguardo Iroka del pueblo Waka (Cesar)<br>Porcentaje de asignación de recursos de la UARIV dentro de los proyectos para indígenas víctimas (7%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>a. Gastos de operación (honorarios, gastos de desplazamientos y tickets);<br>b. Ruta de reparación colectiva<br>c. Implementación de medidas de los PIRC aprobados.<br><b>Productos:</b><br>Pago por \$1.761 millones de indemnizaciones colectivas de 8 comunidades indígenas <sup>143</sup> .<br>-Implementación de medidas de restitución de los Planes de Reparación Colectiva y del cabildo Kwaikwe (Timbio - Cauca) y el proyecto Nasa (Toribio -Cauca) por valor de \$162 millones y medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, para estas mismas comunidades por valor de \$213 millones. |
| <b>Subsidio Construcción De Vivienda De Interés Social Rural Para Población De Desplazamiento Forzado Nacional</b>           | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural                    | "El propósito general del proyecto de vivienda, es mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural".  | - Acceso de la población víctima del desplazamiento a vivienda rural nueva o mejoramiento de la existente<br>- Coordinación Interinstitucional para ejecutar proyectos de vivienda rural<br>- Incremento del acceso y calidad de los servicios de saneamiento básico de la vivienda rural.   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 44%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 99,9%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 161,6 mm<br>Compromisos: 99,8%<br>Pagos: 20,2%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$ 161,6 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$3,1 mm (1,9%)<br>Compromisos: 100%           | Porcentaje de asignación de recursos del Ministerio de Agricultura dentro de proyectos de indígenas víctimas (20%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Construcción De Vivienda De Interés Social Rural Para Población De Desplazamiento Forzado Nacional<br><b>Productos:</b><br>-Construcción de Viviendas de Interés Social Rural, bajo condiciones de norma de sismoresistencia y saneamiento básico.   |
| <b>Horizonte del Proyecto:</b> 2015-2026<br><b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población</b> |   |  |  |   |  |

<sup>142</sup> Cabildo indígena del Resguardo de Pitayo (Cauca), Cabildo Indígena Del Resguardo Honduras (Cauquetá), Resguardo Dobida Dogbi (Chocó), Resguardo Indígena Nasa We'Skiwe La Gaitana (Cauquetá), Resguardo Indígena Rio Cuti (Chocó), Resguardo Indígena Sabaleta (Chocó), Resguardo Indígena Tanelá (Chocó), Comunidad Indígena De La Puria (Chocó).

| Nombre del Proyecto  | Entidad                                       | Objetivo del Proyecto <sup>143</sup>  | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017  |
|--|---|---|--|---|---|
| <b>Indígena Víctima 2017: 3%</b>   |   |   |  | Pagos: 100%   | -Seguimiento, Gestión, Divulgación y Capacitación a la Ejecución del Subsidio VSR -Subsidios de vivienda de interés social rural adjudicados a población víctima del desplazamiento. Porcentaje de asignación de recursos del DPS dentro de sus proyectos para indígenas víctimas (18,8%).  |
| <b>Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - RESA Nacional</b>  | Departamento para la Prosperidad Social - DPS | "Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva sistema de promoción social"                         | -Asistencia técnica a las entidades territoriales con el fin de fortalecer la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.<br>-Programas que contribuyan a la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria, a través de producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y uso de productos locales.   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 175 %<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 72,57%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$62,2mm<br>Compromisos: 99,8%<br>Pagos: 72,6%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$4,8 mm (7%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$2,5 mm (4%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 100% | <b>Recursos Destinados a:</b><br>Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de los planes locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.<br>Atender a familias con Proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutrición<br><b>Productos:</b><br>-Asesoría en 10 departamentos <sup>144</sup> .<br>-3.754 hogares unidos en 76 municipios y 19 Departamentos del territorio nacional en las líneas Rural y Ético.<br>-29.662 Familias Cuna Atendidas para el fortalecimiento de hábitos alimentarios saludables y rescate de productos locales. |
| <b>Fortalecimiento de los pueblos indígenas en la formulación e implementación de planes organizativos en el territorio nacional</b> | Ministerio del Interior                       | "Fortalecer a los resguardos indígenas en la formulación e implementación de planes organizativos estructurados que garanticen el goce efectivo de derechos, su autonomía política y administrativa, y su supervivencia". | -Acompañamiento a los resguardos indígenas en la consolidación y gestión de los planes organizativos o equivalentes considerando su enfoque diferencial.<br>-Asesoría a las autoridades de desarrollo de derechos y desarrollo con enfoque étnico diferencial y 3en la consolidación de programas y proyectos de inversión<br>-Asistencia técnica a las autoridades de los resguardos indígenas en la formulación de la ruta metodológica para el desarrollo de Planes Organizativos o equivalentes. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 100%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 99,1%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 1,7 mm<br>Compromisos: 99,1%<br>Pagos: 99,1%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$1,7mm (100%)<br><b>Asignación a la Política</b>   | Porcentaje de asignación de recursos del Ministerio del Interior dentro de sus proyectos para indígenas víctimas (90%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>-Planes Organizativos de los resguardos indígenas que decidan realizar el proceso<br>-Asesorías a autoridades en resguardos indígenas<br>-Capacitaciones a autoridades en resguardos indígenas  |
| <b>Horizonte del Proyecto:</b> 2005-2018<br><b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población</b>         |   |   |  |   |   |

<sup>143</sup> Atlántico, Cesar, Córdoba, Sucre, San Andrés, Bolívar, Magdalena, Chocó, La Guajira y Arauca. Adicionalmente se han realizado tres sesiones de trabajo en los departamentos, a excepción de Guajira y Arauca, que tienen dinámicas de trabajo especiales.

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>144</sup>  | Descripción de Objetivos del Proyecto   | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017  |
|--|---|---|---|--|---|
| <b>recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 2%</b>   |   |   |   | <b>Transversal Étnica Indígena 2017:</b> \$1,7mm (100%)<br>Compromisos: 99,1%<br>Pagos: 99,1%  | <b>Productos:</b><br>10 planes Organizativos de los resguardos indígenas.<br>10 asesorías a autoridades en resguardos indígenas.<br>10 capacitaciones a autoridades en resguardos indígenas.  |
| <b>Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional</b>  | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Promover y medidas de adecuación institucional y apropiación de lineamientos para la atención, asistencia y reparación a las víctimas étnicas, con observancia de sus usos y costumbres" | -Mecanismos de prevención y espacios de participación para grupos étnicos víctimas del conflicto armado.<br>-Lineamientos para la identificación del estado de la superación de carencias en la subsistencia mínima y de la superación de la situación de vulnerabilidad de víctimas étnicas.   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 60%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 62,1%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$3,8mm<br>Compromisos: 90%<br>Pagos: 46 %<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$ 3,8 mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$1,5 mm (40%)<br>Compromisos: 94%<br>Pagos: 47 %            | Porcentaje de asignación de recursos de la UARIV para indígenas víctimas (3%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Definición de criterios de medición de subsistencia mínima, realización de ejercicios de territorialización de las herramientas para dicha medición, socialización de los Decretos Leyes y seguimiento a Autos de la Corte.<br><b>Productos:</b><br>Ejercicios de territorialización en cuatro (4) comunidades Macaguan, dos (2) Sikuaní, tres (3) Hitnú y Yaka (3) Wá.<br>-Jornadas de Socialización de los Decretos Leyes en 11 Departamentos.<br>-Convenio OPIAC para fortalecimiento Organizativo. |
| <b>Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta Institucional</b>                     | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Implementar canales de atención y comunicación para las víctimas y facilitar su acceso a la oferta institucional".   | -Dinamizar y facilitar el acceso a la población víctima a la oferta institucional y a las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.<br>-Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y PDR's.<br>- Sensibilizar a los servidores públicos en la aplicación de la ley de víctimas | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 71%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 85,03%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 121,5mm<br>Compromisos: 86,1%,<br>Pagos: 74,1%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$ 121,5mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 1,1 mm (0,9%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 92% | Porcentaje de asignación de recursos de la UARIV para indígenas víctimas (2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Construcción, dotación y funcionamiento de los Centros Regionales de Atención, al servicio de atención presencial, a la realización de jornadas móviles de atención y al servicio de respuesta escrita   |
| <b>Horizonte del Proyecto:</b> 2014-2018<br><b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 1%</b> |   |   |   |  |   |

| Nombre del Proyecto  | Entidad   | Objetivo del Proyecto <sup>144</sup>   | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto  | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|--|---|--|--|--|--|
| <b>Apoyo, participación y visibilización de las víctimas</b>   | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva"  | -Proceso de concertación de los planes de reparación colectiva para comunidades étnicas<br>-Acompañamiento a los espacios de participación propios de grupos étnicos.<br>-Estrategia para el monitoreo, articulación, y cumplimiento a los Decretos Ley y Autos de la Corte Constitucional con relación a grupos étnicos.  | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 100%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 91,97%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 11,6 mm<br>Compromisos 98% Pagos 54%.<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$ 11,6mm (100%)<br>Compromisos 100%<br>Pagos 94%.   | Porcentaje de asignación de recursos de la UARIV para indígenas víctimas (2%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Acciones para establecer los protocolos de participación<br><b>Productos:</b><br>Convenio OPIAC en el marco de la MPC y espacios y jornadas de construcción de los protocolos con las comunidades.  |
| <b>Implementación de procesos de retorno o reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación Integral a nivel nacional</b> | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) | "Consolidar los procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado como medida de restitución" | Incluye:<br>-Esquemas especiales de acompañamiento a las víctimas en el proceso de retorno o reubicación<br>-Acciones de carácter comunitario y psicosocial para la estabilización e integración comunitaria de las víctimas retornadas o reubicadas<br>-Medios necesarios para el transporte de enseres y traslado de la familia hacia su lugar de retorno o reubicación.<br>-Acciones del SNARIV en el marco de los planes de retorno y reubicación. | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 60%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 81,36%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b> \$ 35,1 mm<br>Compromisos: 92%<br>Pagos: 59%.<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b> \$ 35,1mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Étnica Indígena 2017:</b> \$ 400 millones (2,6%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 95%. | Porcentaje de asignación de recursos de la UARIV para indígenas víctimas (1%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>Actividades de gestión de procesos de retorno para comunidades indígenas.<br>Asistencias Técnicas a Comunidades (5172 millones). Entrega Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEAC) (\$ 63 millones). Jornadas realizadas con Comunidades (\$144,4 millones)<br><b>Productos:</b><br>Acompañamiento a Planes de retorno y reubicaciones de 8 comunidades indígenas <sup>144</sup> |
| <b>Implementación del programa nacional de</b>   | Centro de Memoria Histórica                                     | "Implementar el programa nacional de   | -Eclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado   | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 100%  | Porcentaje de asignación de recursos del CMH para indígenas víctimas (55%).  |
| <b>Horizonte del Proyecto:</b> 2015-2018<br><b>Porcentaje de participación dentro de los recursos destinados a Población Indígena Víctima 2017: 1%</b>       |   |  |  |  |  |

<sup>144</sup> Comunidad Emberá Chamí Dokera – Lejanías (Meta), Resguardo Corozal – Tapaño – Puerto Gaitán (Meta), Población Zaragoza – Mapiripán (Meta), Resguardo Barranco Ceiba – San José del Guaviare (Guaviare), Resguardo Caño La Sal – Puerto Concordia (Meta), Comunidad Luna Roja – Puerto Concordia (Meta), Resguardo Wayuu Nuevo Espinal – Barrancas (Guajira), Resguardo Alto Andágueda – Bagadó (Chocó).

| Nombre del Proyecto   | Entidad                           | Objetivo del Proyecto  | Descripción de Objetivos del Proyecto  | Información Presupuestal del Proyecto   | Ejecución Política Transversal Víctimas Étnicas 2017   |
|---|-----------------------------------|--|--|---|--|
| Derechos humanos y memoria histórica en Colombia  | CMH                               | Derechos humanos en sus componentes de investigación para la reconstrucción de la memoria, fortalecimiento histórico y archivo de derechos humanos*            | -Poner a disposición de las víctimas del conflicto y de la sociedad colombiana la documentación asociada a nivel nacional sobre las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al DIH<br>-Protocolo de política archivística en materia de memoria histórica y Derechos Humanos<br>-Reparación simbólica y dignificación de las víctimas desde el esclarecimiento de los hechos de violencia ocurridos en el país | Proyecto: 95.2%<br><b>Avance Financiero del Proyecto 2017:</b><br>59,5mm<br>Compromisos: 96,6%<br>Pagos: 93%<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b><br>59,5mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica 2017:</b><br>5,82 millones (3,8%)<br>Compromisos: 100%<br>Pagos: 95%  | Recursos Destinados a:<br>Diseño de instrumentos de recolección y sistematización de la información, revisión de fuentes, talleres de memoria, realización de entrevistas, redacción de informes y actividades de diálogo con las 5 macrorregiones indígenas del país.<br><b>Productos Generales del Proyecto:</b><br>5 Proyectos de Investigación formulados.8 Informes de Memoria publicados, 35.000 Hechos documentados, 25 Iniciativas de Memoria vinculadas a la red de memoria histórica Apoyadas, 600 Archivos de DDHH y VH localizados, identificados e incorporados al registro especial de archivos, 10 Procesos colectivos de Memoria y Archivo apoyados. |
| Desarrollo e implementación de estrategias para la participación y el reconocimiento de la diversidad en las acciones de memoria histórica. | Centro de Memoria Histórica - CMH | Desarrollar e implementar estrategias para la pedagogización, participación e inclusión de los enfoques diferenciales en las acciones adelantadas por el CNMH* | -Apropiación y comprensión social del conflicto armado por parte de instituciones educativas, instituciones del Estado, organizaciones de víctimas, y ciudadanía en general.<br>-Fortalecimiento a víctimas y funcionarios locales en herramientas de memoria histórica en el territorio.<br>-Inclusión de la pluralidad de las memorias en las acciones adelantadas por el CNMH.  | <b>Avance Físico del Proyecto:</b> 97%<br><b>Avance Financiero del Proyecto:</b> 93.8%<br><b>Asignación Total del Proyecto 2017:</b><br>53,9mm<br>Compromisos: 96 %<br>Pagos: 88 %<br><b>Asignación a la Política Transversal Víctimas 2017:</b><br>5mm (100%)<br><b>Asignación a la Política Transversal Étnica 2017:</b><br>5,82 millones (3,8%)<br>Compromisos: 88%<br>Pagos: 66%. | Porcentaje de asignación de recursos del CMH para indígenas víctimas (45%).<br><b>Recursos Destinados a:</b><br>-Herramientas pedagógicas para la construcción de memoria histórica<br>-Apoyo y/o asesorías.<br>-Asistencia técnica a organizaciones de víctimas o autoridades locales.<br><b>Productos:</b><br>Revisión de los diseños arquitectónicos del lugar de disposición final de cuerpos de víctimas y avances en proceso de identificación. Proyecto de Guardia Escolar y la entrega de bañeros a la Guardia Infantil. Se avanzó en la aprobación del Convenio Afriaco.  |

Anexo 2. Estado de formalización de los casos restituidos.

| Tribunal | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio | Comunidad o comunidades titulares del territorio | Formalización | Órdenes | Hechos Relacionados | Tensiones entre colonos e indígenas o Interétnicos |
|----------|-----------------------|--------------|-----------|--|---------------|---------|---------------------|--|
|----------|-----------------------|--------------|-----------|--|---------------|---------|---------------------|--|

| Tribunal   | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio       | Comunidad o comunidades titulares del territorio                       | Formalización | Órdenes   | Hechos Relacionados   | Tensiones entre colonos e indígenas o Interétnicos  |
|--|-----------------------|--------------|-----------------|--|---------------|---|---|---|
| Juzgado primero civil del circuito de Quibdó   | 29/11/2017            | Chocó        | Tadó            | Embera Katío de Mondocondocho  | Si            | Alinderar y amonajar  | Aun cuando cuentan con título, no hay claridad del territorio debido a la falta de amojonamiento.   | Se traslapa con territorios afrodescendientes. (conflictos Interétnicos)  |
| Juzgado primero civil del circuito de Quibdó   | 05/04/2016            | Chocó        | Unguía          | Resguardo indígena Embera-dobida dogbi, territorio ancestral Eyaquera. | Si            | Se declara incompetente para ordenar ampliación y saneamiento. Remite a INCODER o A QUIEN HAGAN SUS VECES, para que decida de acuerdo con el procedimiento administrativo establecido. Pero si ordena que se clarifique | Desde el 2004 se hizo solicitud y solo se legalizó en el 2013 y en virtud de tutela ante la Corte Constitucional  | Al excluir dos globos al interior del resguardo, se han presentado conflictos entre los Colonos que poseen los terrenos excluidos y los indígenas.                                      |
| Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia – Sala Civil Especializada en restitución de tierras | 23/09/2014            | Chocó        | Bagadó          | Resguardo Indígena Embera -Katío del Alto Andagueda                    | Si            | Clarificación   | En virtud de que se presenta controversia entre sobre el territorio entre el Resguardo y el Consejo Comunitario Opoca, se hace necesario que se clarifiquen los linderos  | En virtud de que se presenta controversia entre sobre el territorio entre el Resguardo y el Consejo Comunitario Opoca, se hace necesario que se clarifiquen los linderos (Interétnicos) |
| Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar – Cesar               | 27/04/2017            | Cesar        | Agustín Codazzi | Resguardo Iroka del Pueblo Yukpa                                       | Si            | Ampliación, demarcación y constitución de los resguardos que faltaron por constituir  | En favor de la comunidad se tituló menos del 50% del territorio   | Se probó que los Yukpa son víctimas del conflicto armado adicionalmente con conflictos vecinales con colonos sagrados.  |
| Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena   | 30/08/2016            | Cesar        | Agustín Codazzi | Resguardo Indígena Menkue, Misaya y la Pista del Pueblo Yukpa          | Si            | Ampliación, demarcación y constitución de los resguardos que faltaron por constituir  | Pese a que el resguardo estaba constituido, se requiere la ampliación dada la insuficiencia de tierras para la comunidad.   | Se documentaron dificultades del pueblo con colonos ubicados en zonas colindantes al resguardo, situación que reconoce el Tribunal.   |
| Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras – Distrito Judicial de Mocoa  | 07/11/2017            | Putumayo     | Orito           | Selvas del Putumayo  | No            | Se ordena culminar en favor de la comunidad el procedimiento administrativo de constitución del resguardo,  | El Ministerio del Interior negó la solicitud de constitución del resguardo en 2001 y en 2013 se elevó solicitud nuevamente ante el Ministerio del Interior e Incodder sin que a la fecha de la sentencia se haya logrado ningún resultado |   |
| Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras – Distrito Judicial de Mocoa  | 14/12/2017            | Putumayo     | Orito           | Siona Tenteya  | No            | Ordenan constitución  | El territorio es Baldío. Desde enero de 2012 se presentó solicitud de constitución sin que se haya resuelto a la fecha de la sentencia  |   |

| Tribunal   | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio            | Comunidad o comunidades titulares del territorio    | Formalización | Órdenes              | Hechos Relacionados   | Tensiones entre colonos e indígenas o Interétnicos  |
|--|-----------------------|--------------|----------------------|---|---------------|----------------------|---|---|
| Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena | 23/06/2016            | Guajir       | Barrancas Hato Nuevo | Comunidad Indígena Wayuu-Asentamiento Nuevo Espinal | No            | Ordenan constitución | Si bien el Incora (Hoy ANT) entregó unos predios a la comunidad (desde 1993) a la fecha no se han formalizado | La falta de constitución del resguardo trajo como consecuencia la falta de seguridad jurídica frente a la acción de tercos. |

Anexo 3. Hechos y ordenes relevantes frente a la minería en los casos restituidos.

| Tribunal/Juzgado                             | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio | Comunidad o comunidades titulares del territorio                       | Hechos Relacionados   | Frente a Minería   | Órdenes relevantes  |
|--|-----------------------|--------------|-----------|--|---|--|---|
| Juzgado primero civil del circuito de Quibdó | 29/11/2017            | Chocó        | Tadó      | Embera Katío de Mondocondocho  | En el 2010 comentó la minería ilegal en el territorio.  | Si bien se hace referencia a la existencia de afectación ambiental por la minería ilegal con retroexcavadora, el Juzgado considera que este tipo de disputas deben ser resueltas en el marco de la acción ordinaria correspondiente, esto, teniendo en cuenta que bajo el espectro del juez de restitución de tierras solo se reconocen como afectaciones territoriales aquellos eventos de ejercicio de minería en los cuales exista evidencia que pudieron ser obtenidos en el marco y con ocasión del conflicto armado interno o alguno de sus factores subyacentes, situación que no fue demostrada en el curso del proceso. | No ordenan  |
| Juzgado primero civil del circuito de Quibdó | 05/04/2016            | Chocó        | Unguía    | Resguardo Indígena Embera-Dobida Dogbi, territorio ancestral Eyaquera. | Existen solicitudes de títulos mineros que se traslapan con el territorio y de las cuales no se predica ningún agotamiento de consulta previa | Aun cuando no se demuestra que las solicitudes elevadas sean en razón y aprovechamiento del territorio y de las cuales no se predica el consentimiento de la comunidad, se formaliza y entrega material  | * A la Agencia Nacional De Minería –ANM- Suspenden el trámite de las solicitudes de títulos y/o concesiones mineras en curso; los títulos y/o concesiones mineros otorgadas y que se superpongan o traslapan sobre el territorio hasta que se lleve a cabo el proceso de consulta previa. |

| Tribunal/Juzgado   | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio       | Comunidad o comunidades titulares del territorio              | Hechos Relacionados  | Frente a Minería   | Órdenes relevantes   |
|--|-----------------------|--------------|-----------------|---|--|--|--|
| Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia – Sala Civil Especializada en restitución de tierras | 23/09/2014            | Chocó        | Bagadó          | Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andagueda            | A partir del 2008 se inicia intensa concesión de títulos minero en áreas que se traslapan con el resguardo, lo equivalente a un 62% del territorio | Se hace especial énfasis en las facultades de los jueces transicionales de restitución de tierras. El Tribunal señala que en virtud del Decreto 4633 de 2011 artículo 166, el Tribunal se puede pronunciar en la sentencia sobre la suspensión de proyectos que no han tenido consulta previa. | *Se ordena que se mantenga la medida cautelar de suspensión de solicitudes de títulos mineros<br>*Plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería<br>*A la Agencia Nacional Minera Cumplir con la consulta previa y la búsqueda del consentimiento informado. Entre tanto, y hasta que se cumpla con el requisito de la consulta se ordena la suspensión del estudio y trámite de solicitudes de tercos ajenos a la comunidad indígena de títulos mineros que se traslapan con el resguardo y los contratos de concesión de explotación y explotación minera ya suscritos<br>*Exhortar a la Agencia Nacional Minera para que en la autorización de las zonas mineras indígenas, que se basan en estudios técnicos y sociales, la consulta a la comunidad indígena interesada sea respetada. En idéntica forma para que se cumpla con el derecho de la prelación que a estas últimas les garantiza la Ley Minera. |
| Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar – Cesar               | 27/04/2017            | Cesar        | Agustín Codazzi | Resguardo Iroka del Pueblo Yukpa                              | No se presenta traslapes con minería   | No se presenta traslapes con minería   | No se presenta traslapes con minería   |
| Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena   | 30/08/2016            | Cesar        | Agustín Codazzi | Resguardo Indígena Menkue, Misaya y la Pista del Pueblo Yukpa | En el informe de caracterización de la URT se reporta contrato con empresa OX PETROLEO Y GAS LTDA  | En la sentencia no se realiza mayor análisis sobre el tema sin embargo se toman medidas en la parte resolutive   | Advertir a la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS, CAR DEL CESAR, DIRECCION DE CONSULTA PREVIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, sobre la obligatoriedad de la consulta previa en los proyectos que afecten sus territorios, y se tramite de acuerdo con los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional el consentimiento de la comunidad cuando a ello hubiere lugar.   |
| Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras – Distrito Judicial de Mocoa  | 07/11/2017            | Putumayo     | Orito           | Selvas Putumayo del   | No presenta superposición con información de carácter minero pero si hay minería legal que afecta el medio ambiente                                | Como producto de la minería legal la comunidad presenta afectaciones ambientales irreversibles, como la degeneración, como la contaminación de fuentes hídricas, la infertilidad de las tierras y el exterminio de especies silvestres   | Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del sur de la Amazonía, y a las entidades competentes, abstenerse de conceder licencias o permisos para la explotación de Recursos Naturales dentro del territorio aquí restituido, hasta que una vez la entidad competente constata el resguardo que igualmente fue ordenado en este pronunciamiento. No obstante lo anterior, en el evento de llegar a   |



| Tribunal/Juzgado  | Fecha de la Sentencia | Departamento | Municipio            | Comunidad o territorios del territorio              | Hechos Relacionados  | Frente a Minería   | Ordenes relevantes  |
|---|-----------------------|--------------|----------------------|---|--|--|---|
| Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras – Distrito Judicial de Mocoa | 14/12/2017            | Putumayo     | Orto                 | Siona Tentyea                                       | No presenta superposición con información de carácter minero pero si hay minería ilegal que afecta el medio ambiente | Como producto de la minería ilegal la comunidad presenta afectaciones ambientales irreversibles y degenerativas, como la contaminación de fuentes hídricas, la infertilidad de las tierras y el exterminio de especies silvestres  | existir yacimientos o depósitos mineros en el territorio aquí restituido, la Agencia Nacional de Minería, deberá dar aplicación al artículo 124 de la ley 685 de 2011.<br><br>Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, y a las entidades competentes, abstenerse de conceder licencias o permisos para la explotación de Recursos Naturales dentro del Territorio aquí restituido, hasta que una vez la entidad competente constituya el resguardo que igualmente fue ordenado en este pronunciamiento. No obstante, lo anterior, en el evento de llegar a existir yacimientos o depósitos mineros en el Territorio aquí restituido, la Agencia Nacional de Minería, deberá dar aplicación al artículo 124 de la ley 685 de 2011.  |
| Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena  | 23/06/2016            | Guajira      | Barrancas Hato Nuevo | Comunidad Indígena Wayuu-Asentamiento Nuevo Espinal | Sobre algunos predios de interés de exploración y explotación de recursos naturales                                  | Si bien no existen títulos mineros vigentes, la sala consideró que el territorio ha sido amenazado por el desarrollo de la actividad minera, lo que exacerba condiciones de vulnerabilidad lo que amerita que las decisiones mineras o de cualquier otro tipo deben estar antecedidas por identificación de impactos sociales, culturales, económicos, ambientales y tradicionales. Se toman medidas de prevención para proteger el medio ambiente | * Al Ministro de Ambiente monitorear el área de ubicación del asentamiento Wayuu "Nuevo Espinal" en relación a la preservación de un medio ambiente sano e implantar medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los efectos que llegase a evidenciarse, * Diseñar un plan de mitigación y restauración de los ecosistemas naturales del territorio con el fin de permitir una reparación integral en términos de la economía tradicional de subsistencia indígena especialmente planes de recuperación de las fuentes de agua y de especies de nativos en la región. *A la Agencia Nacional Minera, Ministerio de Medio Ambiente y al ANNA o a las entidades quienes hagan sus veces, que las solicitudes de títulos mineros que en adelante se presenten, observen procedimientos que garanticen los derechos de la comunidad indígena Wayuu, asentamiento Nuevo Espinal y los estándares internacionales desarrollados en la materia. *Al Ministerio de Minas que ejerza inspección y vigilancia sobre la exploración y explotación de recursos naturales en el territorio indígena y adopte las medidas a que haya lugar para contrarrestar la afectación de los derechos del pueblo indígena y el territorio. |

Anexo 4. Territorios indígenas en etapa de Estudio Preliminar

| N° | Departamento | Municipio | Territorio | Grupo étnico |
|----|--------------|-----------|------------|--------------|
|----|--------------|-----------|------------|--------------|

| N° | Departamento | Municipio                       | Territorio  | Grupo étnico  |
|----|--------------|---------------------------------|---|---|
| 1  | Amazonas     | Santander, Miriti Paraná        | Resguardo Nunuya de Villazul  | Muinane, Nunuya   |
| 2  | Antioquia    | Ituango                         | Jaidukama   | Embera Eyábida  |
| 3  | Antioquia    | Necoclí, Turbo                  | Resguardo Caimán Nuevo  | Embera Katío, Cuna  |
| 4  | Antioquia    | Segovia                         | Koro Rua  | Embera Katío  |
| 5  | Antioquia    | Segovia                         | Tagual La Po  | Embera Chamí  |
| 6  | Arauca       | Tame                            | Resguardo Los Iguanitos   | Sikuani   |
| 7  | Atlántico    | Tubará                          | Mokaná  | Mokaná  |
| 8  | Caldas       | Belalcazar                      | Totumal   | Embera Katío  |
| 9  | Caldas       | Riosucio                        | Resguardo Escopetera - Pízza  | Embera Chamí  |
| 10 | Caquetá      | Milán                           | Resguardo Getuchá (San Antonio)   | Koreguaje   |
| 11 | Caquetá      | San Vicente del Caguán          | Resguardo Llanos de Yari - Yaguará II   | Pijao, Piratapuyo, Tucano   |
| 12 | Casanare     | Paz de Ariporo, Hato Corozal    | Resguardo Caño Mochuelo   | Tsiripu, Maibén Masiguare, Cuiba Wamonae, Sikuani, Amorúa, Yamalero, Yaruro, Saliva y Wapigwi |
| 13 | Cauca        | Guapi                           | Partidero   | Eperera Siapiudara  |
| 14 | Cauca        | Guapi                           | Resguardo Río Guangul   | Eperera Siapiudara  |
| 15 | Cauca        | Inzá                            | Parcialidad Colonial Pedregal   | Nasa  |
| 16 | Cauca        | Inzá                            | Parcialidad Colonial San Antonio de Turmín                                      | Nasa  |
| 17 | Cesar        | Pueblo Bello                    | Resguardo Kogui - Malayo - Arhuacos. Sector - Wiwa Yucumaiun Pukuanarua Tairona | Wiwa  |
| 18 | Cesar        | Valledupar                      | Resguardo Kankuamo  | Kankuamo  |
| 19 | Chocó        | Alto Baudó                      | Resguardo Ríos Jurubida-Chorí y Alto Baudó                                      | Embera  |
| 20 | Chocó        | Alto Baudó                      | Resguardo Ríos Catru-Dubasa y Ancoso  | Embera  |
| 21 | Chocó        | Alto Baudó                      | Resguardo Puerto Libia Tripicay   | Embera  |
| 22 | Chocó        | Bahía Solano                    | Resguardo Villa Nueva Juna  | Embera Dovidá   |
| 23 | Chocó        | Bajo Baudó                      | Resguardo Ríos Torreido y Chimani   | Embera  |
| 24 | Chocó        | Bajo Baudó                      | Resguardo Río Purriucha   | Embera  |
| 25 | Chocó        | Bajo Baudó                      | Resguardo Do Imama Tuma y Bella Luz   | Embera Dovidá   |
| 26 | Chocó        | Carmen del Darién, Riosucio     | Resguardo Uradá Jiguamiandó   | Embera Chamí  |
| 27 | Chocó        | Carmen del Darién, Riosucio     | Resguardo Jagual Río Chintadó   | Embera Dovidá   |
| 28 | Chocó        | Juradó                          | Resguardo Juradó  | Embera Katío  |
| 29 | Chocó        | Juradó                          | Resguardo Nuss Purru  | Embera, Wounaan   |
| 30 | Chocó        | Juradó                          | Resguardo Gauayabal de Partadó  | Embera Katío  |
| 31 | Chocó        | Río Iró, Tadó                   | Muchidó La Guama  | Embera  |
| 32 | Chocó        | Riosucio                        | Guapá León  | Embera  |
| 33 | Chocó        | Tadó                            | Resguardo El Silencio   | Embera  |
| 34 | Chocó        | Tadó                            | Resguardo Peñas del Olvido  | Embera  |
| 35 | Chocó        | Tadó                            | Resguardo Tarena  | Embera  |
| 36 | Córdoba      | Puerto Libertador               | Aguas Frías   | Zenú  |
| 37 | Córdoba      | Puerto Libertador y Montelíbano | Alto San Jorge  | Zenú  |
| 38 | Córdoba      | San Andrés de                   | Resguardo Colonial San Andres de  | Zenú  |

| N° | Departamento          | Municipio                            | Territorio   | Grupo étnico              |
|----|-----------------------|--------------------------------------|--|---------------------------|
|    |                       | Sotavento, Tuchin, Chima, Sampués    | Sotavento (Vidales)  |                           |
| 39 | Córdoba               | Tierralta                            | Resguardo Alto Sinu, Esmeralda Cruz Grande e Iwagado                         | Embera Katío              |
| 40 | Guainía               | Barrancolina                         | Resguardo Laguna Curvina Sapuara   | Piapoco, Puinave, Sikuani |
| 41 | Guainía, Vichada      | Mapiripá, Cumaribo                   | Resguardo Carpintero Palomas   | Sikuani, Piapoco          |
| 42 | Guaviare              | San José del Guaviare                | Resguardo Nuluk Makú   | Nuluk                     |
| 43 | Guaviare              | San José del Guaviare                | Curripaco de la Rompida  | Curripaco                 |
| 44 | La Guajira            | Barrancas                            | Guajirero  | Wayúu                     |
| 45 | La Guajira            | Barrancas                            | Tamaquito  | Wayúu                     |
| 46 | La Guajira            | Barrancas                            | Jamiche  | Wayúu                     |
| 47 | La Guajira            | Distracción                          | Calcemapa  | Wayúu                     |
| 48 | La Guajira            | Fonseca                              | Resguardo Mayabangloma   | Wayúu                     |
| 49 | La Guajira            | Hato Nuevo                           | Resguardo Rodeito El Pozo  | Wayúu                     |
| 50 | La Guajira            | Maicao                               | Asentamiento Houlluy   | Wayúu                     |
| 51 | La Guajira            | Maicao                               | Maranfiamana   | Wayúu                     |
| 52 | La Guajira            | Maicao                               | Panamá, El Coral, Wamaya, Makatamana   | Wayúu                     |
| 53 | La Guajira            | Maicao                               | Sagrado Corazón  | Wayúu                     |
| 54 | La Guajira            | Maicao                               | Santa Rosa Majeyura  | Wayúu                     |
| 55 | La Guajira            | Riohacha                             | Santa Rosa   | Wayúu                     |
| 56 | La Guajira            | Riohacha                             | La Laguna y Guamaíta   | Wayúu                     |
| 57 | La Guajira, Magdalena | Riohacha, Santa Marta, Zona Bananera | Wiwas pertenecientes a la Delegación Wiwa del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco | Wiwa                      |
| 58 | Magdalena, Cesar      | Fundación, Pueblo Bello              | Arhuaco del Río Fundación  | Arhuaco                   |
| 59 | Meta                  | La Macarena                          | Caño Ceiba   | Jiw                       |
| 60 | Meta                  | La Macarena                          | Tinigua de la Macarena   | Tinigua                   |
| 61 | Meta                  | Mesetas                              | Resguardos Nasa de Ondas del Café, Villa Lucía                               | Nasa                      |
| 62 | Meta                  | Puerto Gaitán                        | Resguardo Vencedor-Piriri-Guamito y Matanegra                                | Sikuani                   |
| 63 | Nariño                | Barbacoas                            | Resguardo La Turbia  | Awá                       |
| 64 | Nariño                | Ipiales                              | Ukumarí Kanhie   | Kofán                     |
| 65 | Nariño                | Santacruz                            | Santacruz de Guachavez   | Pasto                     |
| 66 | Putumayo              | Orto                                 | Resguardo Bocanas de Luzon   | Kofán                     |
| 67 | Putumayo              | Puerto Asís                          | El Danubio   | Nasa                      |
| 68 | Putumayo              | Puerto Asís                          | Resguardo Vegas de Santana   | Siona                     |
| 69 | Putumayo              | Puerto Asís                          | Resguardo Santa Rosa del Guamuez   | Kofán                     |
| 70 | Putumayo              | San Miguel                           | Resguardo Yarinal (San Marcelino)  | Quichua                   |
| 71 | Putumayo              | Valle del Guamuez                    | Telar Luz del Amanecer   | Pasto                     |
| 72 | Putumayo              | Valle del Guamuez                    | Villanueva   | Kofán                     |
| 73 | Putumayo              | Valle del Guamuez                    | Resguardo Nuevo Horizonte  | Pasto                     |
| 74 | Putumayo              | Villagarzón                          | Mayasquer  | Awá                       |
| 75 | Putumayo, Cauca       | Mocóa, Santa Rosa                    | Resguardo Yungillo   | Inga                      |
| 76 | Risaralda             | Quinchía                             | Parcialidad Karambá  | Embera Chamí              |
| 77 | Risaralda, Chocó      | Pueblo Rico, Mistrató                | Unificado Chamí del Río San Juan   | Embera Katío              |
| 78 | Tolima                | Coyaima                              | Resguardo Guadualito   | Pijao                     |
| 79 | Tolima                | Ortega                               | Resguardo Mesa de Ortega   | Pijao                     |
| 80 | Tolima                | Ortega                               | Coyamanagrande   | Pijao                     |

| N° | Departamento    | Municipio      | Territorio                       | Grupo étnico       |
|----|-----------------|----------------|----------------------------------|--------------------|
| 81 | Tolima          | Ortega         | Resguardo Vuelta del Río         | Pijao              |
| 82 | Tolima          | Ortega         | Resguardo Bocas de Tetuán        | Pijao              |
| 83 | Tolima          | Ortega         | Campoalegre                      | Pijao              |
| 84 | Valle del Cauca | Bolivar        | Resguardo Cañon del Río Sanquini | Embera Chamí       |
| 85 | Valle del Cauca | Bolivar        | Resguardo Río Garrapatas         | Embera Chamí       |
| 86 | Valle del Cauca | Buenaventura   | Resguardo Guayacan Santa Rosa    | Wounaan            |
| 87 | Valle del Cauca | Buenaventura   | Cabildo Paez Alto Naya           | Nasa               |
| 88 | Valle del Cauca | Florida        | Resguardo Nasa Tha               | Nasa               |
| 89 | Valle del Cauca | Florida        | Resguardo Nasa Kwes't Kiwe       | Nasa               |
| 90 | Vichada         | Cumaribo       | Marimba Tuparro                  | Mapayerri, Sikuani |
| 91 | Vichada         | Cumaribo       | Alwa (arizona cupepe)            | Sikuani            |
| 92 | Vichada         | Cumaribo       | Yamogili                         | Sikuani            |
| 93 | Vichada         | La Primavera   | Trompillo La Primavera           | Sikuani            |
| 94 | Vichada         | La Primavera   | Santa Cruz                       | Cubeo, Sikuani     |
| 95 | Vichada         | Puerto Carreño | Guazapana Dagua                  | Amorúa, Sikuani    |

**Anexo 5. Territorios indígenas con Ruta Étnica de protección de derechos territoriales**

| Nº | Departamento     | Municipio               | Territorio   | Grupo étnico              |
|----|------------------|-------------------------|--|---------------------------|
| 1  | Antioquia        | Necoclí, Turbo          | Resguardo Caimán Nuevo   | Embera Katío, Cuna        |
| 2  | Arauca           | Araucuita               | Resguardo El Vigía (Zona Makaguan)                                       | Makaguán                  |
| 3  | Arauca           | Puerto Rondón           | Resguardo La Esperanza (Zona Makaguan)                                   | Makaguán                  |
| 4  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Caño Claro (Zona Makaguan)                                     | Makaguán                  |
| 5  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Párreros (Zona Makaguan)                                       | Makaguán                  |
| 6  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Culloto II (Zona Makaguan)                                     | Makaguán                  |
| 7  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Macarieros (Zona Makaguan)                                     | Makaguán                  |
| 8  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Cusay (Zona Makaguan)  | Makaguán                  |
| 9  | Arauca           | Tame                    | Resguardo Puyeros (Zona Makaguan)  | Makaguán                  |
| 10 | Arauca           | Tame                    | Resguardo Los Iguanitos  | Sikuani                   |
| 11 | Caquetá          | Florencia               | Resguardo San Pablo El Pará  | Embera Katio              |
| 12 | Caquetá          | Milán                   | Resguardo Getuchá (San Antonio)  | Koreguaje                 |
| 13 | Caquetá          | San Vicente del Caguán  | Resguardo Llanos de Yari - Yaguará II                                    | Pijao, Piratapuyo, Tucano |
| 14 | Cauca            | Almaguer                | Parcialidad Colonial Caquiona (Zona Yanacona)                            | Yanacona                  |
| 15 | Cauca            | Guapi                   | Paridero   | Eperara Siapidara         |
| 16 | Cauca            | La Vega                 | Resguardo Guachicón (Zona Yanacona)                                      | Yanacona                  |
| 17 | Cauca            | La Vega                 | Parcialidad Colonial Pancitará (Zona Yanacona)                           | Yanacona                  |
| 18 | Cauca            | San Sebastián           | Parcialidad Colonial Papallacta (Zona Yanacona)                          | Yanacona                  |
| 19 | Cauca            | San Sebastián           | Parcialidad Colonial San Sebastián (Zona Yanacona)                       | Yanacona                  |
| 20 | Cauca            | Sotara                  | Parcialidad Colonial Río Blanco (Zona Yanacona)                          | Yanacona                  |
| 21 | Chocó            | Río Iró, Tadó           | Muchidó La Guama   | Embera                    |
| 22 | Chocó            | Tadó                    | Resguardo Peñas del Olvido   | Embera                    |
| 23 | Chocó            | Tadó                    | Resguardo Bochoromá Bochoromacito  | Embera                    |
| 24 | Guainía          | Barrancomina            | Resguardo Laguna Curvina Sapuara   | Piapoco, Pulnave, Sikuani |
| 25 | Guainía          | Iniridá                 | Resguardo Paujil   | Piapoco, Pulnave, Sikuani |
| 26 | Guainía, Vichada | Mapiripana, Cumaribo    | Resguardo Carpintero Palomas   | Sikuani, Piapoco          |
| 27 | La Guajira       | Maicao                  | Asentamiento Houlay  | Wayúu                     |
| 28 | La Guajira       | Riohacha                | La Laguna y Guamaka  | Wayúu                     |
| 29 | Meta             | Puerto Gaitán           | Resguardo Vencedor-Piriri-Guamito Y Matanegra                            | Sikuani                   |
| 30 | Meta             | Puerto López            | Resguardo El Turpial La Victoria - UMAPO                                 | Piapoco, Achagua          |
| 31 | Meta, Vichada    | Puerto Gaitán, Cumaribo | Kawinanae  | Sikuani                   |
| 32 | Nariño           | Barbacoas               | Resguardo La Turbia  | Awá                       |
| 33 | Nariño           | El Tablón de Gómez      | Resguardo Inga de Aponte   | Inga                      |
| 34 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo Gran Rosario   | Awá                       |
| 35 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pivi y La Pintada (Zona Tumaco) | Awá                       |
| 36 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo Inda Zabaleta (Zona Tumaco)                                    | Awá                       |
| 37 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo Inda Guacaráy (Zona Tumaco)                                    | Awá                       |
| 38 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo Pulgande Campoalegre (Zona Tumaco)                             | Awá                       |
| 39 | Nariño           | Tumaco                  | Resguardo Peña La Alegría (Zona Tumaco)                                  | Awá                       |
| 40 | Putumayo         | Mocoa                   | Resguardo Calenturas   | Inga                      |
| 41 | Putumayo         | Orto                    | Resguardo Bocanas de Luzon   | Kofán                     |
| 42 | Putumayo         | Puerto Asís             | Resguardo Buenavista   | Siona                     |

| Nº | Departamento    | Municipio         | Territorio   | Grupo étnico      |
|----|-----------------|-------------------|--|-------------------|
| 43 | Putumayo        | Puerto Asís       | El Danubio   | Nasa              |
| 44 | Putumayo        | Puerto Asís       | Resguardo Vegas de Santana                             | Siona             |
| 45 | Putumayo        | Puerto Leguizamo  | Resguardo Agua Negra                                   | Murui             |
| 46 | Putumayo        | Puerto Leguizamo  | Nukanchipa Llaeta                                      | Kichwa            |
| 47 | Putumayo        | Puerto Leguizamo  | Monalde Gitoma   | Muruy             |
| 48 | Putumayo        | San Miguel        | Resguardo Yarinál (San Marcelino)                      | Quichua           |
| 49 | Putumayo        | Valle del Guamuez | Las Palmeras   | Embera Chamí      |
| 50 | Putumayo        | Valle del Guamuez | Villanuevo   | Kofán             |
| 51 | Putumayo        | Valle del Guamuez | Resguardo Nuevo Horizonte                              | Pasto             |
| 52 | Putumayo        | Villagarzón       | Mayasquer  | Awá               |
| 53 | Putumayo, Cauca | Mocoa, Santa Rosa | Resguardo Yungillo                                     | Inga              |
| 54 | Valle del Cauca | Bolívar           | Resguardo Cañon del Río Sanquini                       | Embera Chamí      |
| 55 | Valle del Cauca | Bolívar           | Resguardo Río Garrapatas                               | Embera Chamí      |
| 56 | Valle del Cauca | Buenaventura      | Resguardo Eperara Siapidara del Río Naya (Joaquincito) | Eperara Siapidara |
| 57 | Valle del Cauca | Buenaventura      | Resguardo Guayacan Santa Rosa                          | Wounaan           |
| 58 | Valle del Cauca | Florida           | Resguardo Nasa Tha                                     | Nasa              |
| 59 | Valle del Cauca | Florida           | Resguardo Nasa Kwe'st Kiwe                             | Nasa              |
| 60 | Vaupés          | Mitú              | Resguardo Arara, Bacatí, Cararu y Miraflores           | Tucano            |

**Anexo 6. Territorios indígenas protegidos con Medidas Cautelares.**

| Nº | Departamento | Municipio                           | Territorio  | Grupo étnico  | Estado    |
|----|--------------|-------------------------------------|---|---|-----------|
| 1  | Amazonas     | La Pedrera                          | Resguardo Miriti-Paraná                                 | Yucuna, Tanimuka, Cubeo, Miraña, Carijona,                          | Concedida |
|    |              |                                     | Resguardo Comeyafu                                      | Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillari, Yauna, |           |
|    |              |                                     | Resguardo Puerto Córdoba                                |   |           |
|    |              |                                     | Resguardo Curare Los Ingleses                           | Letuama y Makú  |           |
| 2  | Arauca       | Araucuita                           | Resguardo Camaritagua                                   |   | Concedida |
|    |              |                                     | Resguardo San José de Uipa o Caño Colorado              | Hitnú   |           |
| 3  | Caldas       | Riosucio                            | Resguardo San Lorenzo                                   | Embera Chamí  | Concedida |
| 4  | Caldas       | San José                            | Resguardo La Albania                                    | Embera Chamí  | Concedida |
| 5  | Caquetá      | San Vicente del Caguán              | Resguardo Llanos de Yari - Yaguará II                   | Pijao, Piratapuyo, Tucano   | Concedida |
| 6  | Cesar        | Agustín Codazzi                     | Resguardo Menkue-Misaya y La Pista                      | Yukpa   | Concedida |
| 7  | Cesar        | Agustín Codazzi                     | Resguardo Iroka   | Yukpa   | Concedida |
| 8  | Chocó        | Acandí                              | Resguardo Chidima Tolo                                  | Embera  | Concedida |
| 9  | Chocó        | Acandí                              | Resguardo Pescadillo                                    | Embera  | Concedida |
| 10 | Chocó        | Alto Baudó, Medio Baudó, Bajo Baudó | Resguardo indígena aguaclara y bella luz del río amporá | Embera  | Concedida |
|    |              |                                     | Resguardo indígena bajo grande                          | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena bellavista-unión pitalito            | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena chigorodo memba                      | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena dearade biakirude                    | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena do imama tuma y bella luz            | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena dominico, londoño y apartadó         | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena el piñal                             | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena la jagua-guachal-pitalito            | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena ordo sivrú aguaclara                 | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena patio bonito                         | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena puerto alegre y la divisa            | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena puerto chichiliano                   | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena puerto libia tripicay                | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena puerto libre del río pepé            | Embera  |           |
|    |              |                                     | Resguardo indígena quebrada                             | Embera  |           |

| Nº | Departamento | Municipio                   | Territorio  | Grupo étnico       | Estado    |
|----|--------------|-----------------------------|---|--------------------|-----------|
|    |              |                             | quera   |                    |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena río orpua  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena río pavasa y quebrada jella  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena río purricha   | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena ríos catrudubasa y ancoso  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena ríos jurubidachori y alto baudo  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena ríos torroide y chimani  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena santa Cecilia de la quebrada oro chocó                                 | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena santa rosa de jua  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena sirena berrecuy  | Embera             |           |
|    |              |                             | Resguardo indígena trapiche del río pepé  | Embera             |           |
| 11 | Chocó        | Bagadó                      | Resguardo Andaguada   | Embera             | Concedida |
| 12 | Chocó        | Carmen del Darién, Riosucio | Resguardo Uradá Jigamiandó  | Embera Chamí       | Concedida |
| 13 | Chocó        | Litoral del San Juan        | resguardo santa maria de pangala  | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo tosillido   | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo togoroma  | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo río pichima   | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo río taparal   | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo buenavista  | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo chagpien tordo  | Wounaan            | ADMITIDA  |
|    |              |                             | resguardo docordo-balsalito   | Wounaan            | ADMITIDA  |
| 14 | Guaviare     | San José del Guaviare       | Resguardo La Fuga   | Jiw, Tucano        | Concedida |
| 15 | La Guajira   | Dibulla                     | Tugueka   | Kogui              | Concedida |
| 16 | Meta         | Mapiripán                   | Resguardo Caño Ovejas (Betania Corocito)  | Sikuani            | Concedida |
| 17 | Nariño       | Barbacoas                   | Resguardo La Turbia   | Awá                | Concedida |
| 18 | Nariño       | Barbacoas                   | Resguardo Planadas Telembi - Zona Telembi   | Awá                | Concedida |
| 19 | Nariño       | Barbacoas                   | Resguardo Tortugaña, Telembi, Punde, Pitadero Bravo, Trinqueria y Zabaleta - Zona Telembi | Awá                | Concedida |
| 20 | Nariño       | Barbacoas                   | Resguardo Troquería, Pulgande-Palicto - Zona Telembi                                      | Awá                | Concedida |
| 21 | Nariño       | Samaniego                   | Resguardo Pipalta-Palbi-Yaguapi - Zona Telembi  | Awá                | Concedida |
| 22 | Nariño       | Samaniego, Barbacoas        | Resguardo Awa Nambi Piedra Verde - Zona Telembi   | Awá                | Concedida |
| 23 | Nariño       | Tumaco                      | Resguardo Gran Rosario  | Awá                | Concedida |
| 24 | Putumayo     | Mocoa                       | Resguardo Calenturas  | Inga               | Concedida |
| 25 | Vichada      | Cumaribo                    | Asentamiento Nacuenedorro Tuparro   | Mapayerri, Sikuani | RADICADA  |

| Nº | Departamento | Municipio      | Territorio                 | Grupo étnico            | Estado    |
|----|--------------|----------------|----------------------------|-------------------------|-----------|
| 26 | Vichada      | Puerto Carreño | Kanalitojo Puerto Colombia | Sáliba, Sikuani, Amorúa | Concedida |

**Anexo 7. Territorios indígenas en etapa de caracterización de afectaciones territoriales.**

| Nº | Departamento     | Municipio                            | Territorio   | Grupo étnico   | Caracterización de afectaciones territoriales |
|----|------------------|--------------------------------------|--|----------------|---|
| 1  | Antioquia, Chocó | Mutata, Carmen del Darién            | Resguardo Chontadural Cañero   | Embera Eyávida | En elaboración                                |
| 2  | Arauca           | Arauquita                            | Resguardo El Vigía (Zona Makaguan)                                   | Makaguán       | En elaboración                                |
| 3  | Arauca           | Puerto Rondón                        | Resguardo La Esperanza (Zona Makaguan)                               | Makaguán       | En elaboración                                |
| 4  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Caño Claro (Zona Makaguan)                                 | Makaguán       | En elaboración                                |
| 5  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Parreros (Zona Makaguan)                                   | Makaguán       | En elaboración                                |
| 6  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Culloto II (Zona Makaguan)                                 | Makaguán       | En elaboración                                |
| 7  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Macarieros (Zona Makaguan)                                 | Makaguán       | En elaboración                                |
| 8  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Cusay (Zona Makaguan)                                      | Makaguán       | En elaboración                                |
| 9  | Arauca           | Tame                                 | Resguardo Puyeros (Zona Makaguan)                                    | Makaguán       | En elaboración                                |
| 10 | Caldas           | Riosucio                             | Resguardo Colonial Cañamomo y Lomapieta                              | Embera Chamí   | En elaboración                                |
| 11 | Caquetá          | Florencia                            | Resguardo San Pablo El Pará  | Embera Katío   | En elaboración                                |
| 12 | Cauca            | Almaguer                             | Parcialidad Colonial Caquiona (Zona Yanacona)                        | Yanacona       | En elaboración                                |
| 13 | Cauca            | La Vega                              | Resguardo Guachicono (Zona Yanacona)                                 | Yanacona       | En elaboración                                |
| 14 | Cauca            | La Vega                              | Parcialidad Colonial Pancitará (Zona Yanacona)                       | Yanacona       | En elaboración                                |
| 15 | Cauca            | San Sebastián                        | Parcialidad Colonial Papallacta (Zona Yanacona)                      | Yanacona       | En elaboración                                |
| 16 | Cauca            | San Sebastián                        | Parcialidad Colonial San Sebastián (Zona Yanacona)                   | Yanacona       | En elaboración                                |
| 17 | Cauca            | Sotara                               | Parcialidad Colonial Río Blanco (Zona Yanacona)                      | Yanacona       | En elaboración                                |
| 18 | Cesar            | La Paz                               | Resguardo El Rosario Bellavista y Yukatán                            | Yukpa          | En elaboración                                |
| 19 | Cesar            | La Paz                               | Resguardo La Laguna, El Coso, Cinco Caminos                          | Yukpa          | En elaboración                                |
| 20 | Cesar            | La Paz                               | Resguardo Caño Padilla   | Yukpa          | En elaboración                                |
| 21 | Cesar            | Pueblo Bello y Valledupar            | Resguardo Businchama   | Arhuaco        | En elaboración                                |
| 22 | Cesar, Magdalena | Pueblo Bello, Fundación y Valledupar | Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta - Zona Oriental | Arhuaco        | En elaboración                                |
| 23 | Chocó            | Acandí                               | Resguardo Chidima Tolo   | Embera         | En elaboración                                |
| 24 | Chocó            | Acandí                               | Resguardo Pescadito  | Embera         | En elaboración                                |
| 25 | Chocó            | El Carmen de Atrato                  | Resguardo El Fiera   | Embera         | En elaboración                                |
| 26 | Córdoba          | Puerto                               | Resguardo Quebrada Cañaveral y                                       | Embera Katío   | En elaboración                                |

| Nº | Departamento       | Municipio                                | Territorio  | Grupo étnico      | Caracterización de afectaciones territoriales |
|----|--------------------|--|---|-------------------|---|
|    |                    | Libertador, Montelibano, San José de Uré | Territorio Ancestral  |                   |   |
| 27 | Guaviare           | San José del Guaviare                    | Resguardo Barrancón   | Jiw               | En elaboración                                |
| 28 | Meta               | Puerto Gaitán                            | Resguardo Walianae  | Sikuani           | En elaboración                                |
| 29 | Meta               | Puerto Gaitán                            | Resguardo Sikuani de Domo Planas  | Sikuani           | Adopción de la Caracterización                |
| 30 | Meta, Vichada      | Puerto Gaitán, Cumaribo                  | Resguardo Alto Unuma  | Sikuani           | En elaboración                                |
| 31 | Nariño             | El Tablón de Gómez                       | Resguardo Inga de Aponte  | Inga              | En elaboración                                |
| 32 | Nariño             | Tumaco                                   | Resguardo El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilví y La Pintada (Zona Tumaco) | Awá               | En elaboración                                |
| 33 | Nariño             | Tumaco                                   | Resguardo Inda Zabaleta (Zona Tumaco)                                     | Awá               | En elaboración                                |
| 34 | Nariño             | Tumaco                                   | Resguardo Inda Guacaray (Zona Tumaco)                                     | Awá               | En elaboración                                |
| 35 | Nariño             | Tumaco                                   | Resguardo Pulgande Campalegre (Zona Tumaco)                               | Awá               | En elaboración                                |
| 36 | Nariño             | Tumaco                                   | Resguardo Peña La Alegria (Zona Tumaco)                                   | Awá               | En elaboración                                |
| 37 | Norte de Santander | Convención, Teorama, El Carmen           | Resguardo Motlón Barí   | Barí              | En elaboración                                |
| 38 | Norte de Santander | El Tarra, Teorama                        | Resguardo Gabarra Catalaura   | Barí              | En elaboración                                |
| 39 | Putumayo           | Mocoa                                    | Resguardo Calenturas  | Inga              | En elaboración                                |
| 40 | Putumayo           | Puerto Leguizamó                         | Resguardo Agua Negra  | Murui             | En elaboración                                |
| 41 | Putumayo           | Puerto Leguizamó                         | Rukanchipa Llacta   | Kichwa            | En elaboración                                |
| 42 | Putumayo           | Puerto Leguizamó                         | Monaide Gitoma  | Muruy             | En elaboración                                |
| 43 | Putumayo           | Valle del Guamuez                        | Las Palmeras  | Embera Chamí      | En elaboración                                |
| 44 | Risaralda          | Pueblo Rico                              | Resguardo Gito Docabu   | Embera Chamí      | En elaboración                                |
| 45 | Tolima             | Ortega                                   | Resguardo La Sortija  | Pijao             | En elaboración                                |
| 46 | Tolima             | Ortega                                   | Guayaquil   | Pijao             | En elaboración                                |
| 47 | Valle del Cauca    | Buenaventura                             | Resguardo Eperara Siapidara del Río Naya (Joquinchito)                    | Eperara Siapidara | En elaboración                                |
| 48 | Valle del Cauca    | Florida                                  | Cabildo Central Kwe'sx Yu Kiwe  | Nasa              | Adopción de la Caracterización                |
| 49 | Vaupés             | Mitú                                     | Resguardo Arara, Bacatí, Cararu y Miraflores                              | Tucano            | En elaboración                                |

**Anexo 8. Territorios indígenas con Demanda de Restitución de Derechos Territoriales**

| Nº | Departamento     | Municipio                                   | Territorio   | Grupo étnico            | Estado                  |
|----|------------------|---|--|-------------------------|-------------------------|
| 1  | Chocó            | Unguía                                      | Resguardo Cuti   | Embera Katío, Cuna      | Alegatos                |
| 2  | Chocó            | Unguía                                      | Resguardo Tanela   | Embera Katío            | Traslado al Tribunal    |
| 3  | Chocó            | Unguía                                      | Resguardo Arquia   | Tule, Cuna              |                         |
| 4  | La Guajira       | Dibulla                                     | Tugueka  | Nogul                   | Radicada Admitida       |
| 5  | Cesar            | Becerril                                    | Resguardo Socorpa  | Yukpa                   |                         |
| 6  | Chocó            | Juradó                                      | Resguardo Santa Marta de Curiche   | Wounaan                 | Pruebas                 |
| 7  | Magdalena, Cesar | Sabanas de San Ángel, Santa Marta, El Copey | Resguardo Chimilias  | Ette Enaka              | Pruebas                 |
| 8  | Meta             | Mapiripán                                   | Resguardo Caño Ovejas (Betania Corocito)   | Sikuani                 | Pruebas                 |
| 9  | Vichada          | Puerto Carreño                              | Kanalitojo Puerto Colombia   | Sáliba, Sikuani, Amorúa | Traslado al Tribunal    |
| 10 | Guaviare         | San José del Guaviare                       | Resguardo La Fuga  | Jiw, Tucano             | Pruebas                 |
| 11 | Nariño           | Samaniego                                   | Resguardo Pipalta-Palbi-Yaguapi - Zona Telembí   | Awá                     | Traslado al Tribunal    |
| 12 | Nariño           | Barbacoas                                   | Resguardo Planadas Telembí - Zona Telembí  | Awá                     | Traslado al Tribunal    |
| 13 | Nariño           | Barbacoas                                   | Resguardo Tortugaña, Telembí, Punde, Pitadero, Bravo, Trinquería y Zabaleta - Zona Telembí | Awá                     | Traslado al Tribunal    |
| 14 | Nariño           | Barbacoas                                   | Resguardo Troquería, Pulgande-Pallico - Zona Telembí                                       | Awá                     | Traslado al Tribunal    |
| 15 | Nariño           | Samaniego, Barbacoas                        | Resguardo Awa Nambi Piedra Verde - Zona Telembí  | Awá                     | Traslado al Tribunal    |
| 16 | Valle del Cauca  | Florida                                     | Resguardo Triunfo Cristal  | Nasa                    | Alegatos                |
| 17 | Caldas           | San José                                    | Resguardo La Albania   | Embera Chamí            | Admitida                |
| 18 | Caldas           | Riosucio                                    | Resguardo San Lorenzo  | Embera Chamí            | Admitida                |
| 19 | Meta             | Puerto Gaitán                               | Sikuani de Awallbá y Territorio Ancestral La Campana                                       | Sikuani                 | Pruebas                 |
| 20 | Tolima           | Planadas                                    | Paez de Gaitanía   | Nasa                    | Pruebas                 |
| 21 | Meta, Vichada    | Puerto Gaitán, Cumaribo                     | Kawinanae  | Sikuani, Piapoco        | Pruebas                 |
| 22 | Putumayo         | Puerto Asís                                 | Buenavista   | Siona                   | Notificación y Traslado |
| 23 | Putumayo         | Villagarzón                                 | San Miguel de La Castellana  | Inga                    | Notificación y Traslado |
| 24 | Chocó            | Tadó  | Bochoromá Bochoromacito  | Embera                  | Admitida                |
| 25 | Nariño           | Olaya Herrera                               | Río Satinga (Bacao Turbio Río Satinga)   | Eperara Siapidara       | Radicada                |
| 26 | Guaviare         | San José del Guaviare                       | Guayabero de La María  | Jiw                     | Radicada                |
| 27 | Nariño           | Tumaco                                      | Gran Rosario   | Awá                     | Admitida                |

Anexo 9. Sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas

| No. | Comunidad                                 | Pueblo      | Departamento/Municipio            | Fecha de radicación de demanda | Fecha de la sentencia    | Meses de duración de la etapa judicial |
|-----|---|-------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--|
| 1   | Resguardo del río Alto Andágueda y Tahami | Emberá      | Chocó- Bagadó                     | 3 de febrero de 2013           | 23 de septiembre de 2014 | 19                                     |
| 2   | Eyákerá                                   | Emberá      | Chocó- Unguía                     | 24 de noviembre de 2014        | 5 de mayo de 2016        | 17                                     |
| 3   | Nuevo Espinal                             | Wayúu       | Guajira- Barrancas                | 7 de marzo de 2014             | 23 de junio de 2016      | 27                                     |
| 4   | Comunidades Menkue, Misaya y La Pista     | Yukpa       | Cesar-Codazzi                     | 9 de junio de 2014             | 30 de agosto de 2016     | 26                                     |
| 5   | Iroka                                     | Yukpa       | Agustín Codazzi                   | 2 de octubre de 2015           | 27 de abril de 2017      | 18                                     |
| 6   | Selvas del Putumayo – pueblo Inga         | Inga        | Putumayo - Orito                  | 16 de diciembre de 2015        | 7 de noviembre de 2017   | 22                                     |
| 7   | Embera Katío Mondó Mondocito              | Emberá      | Chocó - Tadó                      | 05 de febrero de 2016          | 29 de noviembre de 2017  | 21                                     |
| 8   | Téntéya                                   | Siona       | Putumayo - Orito                  | 15 de diciembre de 2016        | 14 de diciembre de 2017  | 23                                     |
| 9   | Arquíá                                    | Tule o Kuna | Chocó, Antioquia – Necoclí, Turbo | 24 de septiembre de 2015       | 19 de abril de 2018      | 31                                     |
| 10  | Cuti                                      | Emberá      | Chocó – Unguía                    | 31 de octubre de 2014          | 28 de junio de 2018      | 43                                     |
| 11  | Santa Marta de Curiche                    | Wounaan     | Chocó - Juradó                    | 20 de diciembre de 2016        | 23 de julio de 2018      | 18                                     |

1. Presupuesto

Una vez analizado, el acápite presentado por el Gobierno Nacional, en el análisis de los recursos asignados a la política pública de víctimas para el periodo 2014 a 2018, la CGR evidenció que el Gobierno Nacional durante la vigencia de la ley ha asignado recursos crecientes por vigencia que superan lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, pese a las restricciones macroeconómicas del país.

Específicamente para el periodo de análisis, la CGR estimó una inversión de \$ 61.2 billones, cifras anuales cercanas a las presentadas por el Gobierno Nacional en su informe. Para las vigencias 2017 y 2018, la asignación de recursos fue superior a \$ 13,5 billones.

Realizado el análisis por fuentes de financiación, se evidenció que no existe esfuerzo fiscal adicional sino una destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, principalmente dedicados a Salud y Educación, que alcanzan en promedio entre 2014 a 2018, el 56% del total asignado a la política y que tienen destinación a la atención de la totalidad de la población colombiana, situación sobre la cual, la CMSLV ha insistido en sus informes anteriores.

La clasificación de la política desagregada por derechos presenta complejidades, ya que, en el informe realizado por la CMSLV, fue necesario recurrir a diferentes fuentes de información nacionales para obtener los datos de funcionamiento, inversión y costos institucionales. En todo caso, se reconoce que el Gobierno Nacional ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas. No obstante, estos requieren implementar mejoras en el clasificador transversal, por cuanto se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a esta política; no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para la "política pública de víctimas" y los de la "política pública de desplazados". Por otra parte, se evidencia que las entidades no clasifican los recursos asignados según los componentes y medidas en congruencia con los respectivos objetivos formulados en cada uno de los proyectos de inversión.

De otra parte, frente al financiamiento de la ley, la CGR estimó el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con lo establecido en la norma, encontrando que los recursos requeridos para ejecutar la política pública para la totalidad de la población víctima, para los años 2018-2021, requerirían aproximadamente \$ 129,29 billones de pesos, valor superior al estimado hasta el momento por el Gobierno Nacional en \$28.4 billones de pesos.



83111

Bogotá D.C.,

Doctora  
**MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ**  
 Secretaria General  
 Corte Constitucional  
 Calle 12 No. 7-65, 2º. piso  
 Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta ER0084215 del 16 de agosto de 2018 - Auto 509 de 2018.

Respetada Doctora,

En cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en el numeral segundo de la parte resolutoria del Auto 509 de 2018, se solicita a la Contraloría General de la República, realizar un pronunciamiento sobre el contenido del Informe Anual de Gobierno Nacional, el cual fue entregado el pasado tres (3) de agosto de 2018 a dicha corporación, presentando los avances, retrocesos y estancamientos de la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, como insumo fundamental en el seguimiento del estado de cosas inconstitucional emitido a través de la sentencia T- 025 de 2004.

En este contexto la Contraloría General de la República, a través de la Unidad Delegada para el Posconflicto -UDP, dando cumplimiento a su quehacer misional, se permite presentar las consideraciones sobre el mencionado informe.

Sobre este proceso es importante señalar que la UDP realizó dicho análisis a partir de los procesos de seguimiento que desarrolla la CGR para la elaboración de los informes de seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011 en el marco de la CSMVLV y otros elementos de análisis propios de esta Unidad que se derivan del seguimiento continuo que se desarrolla a la Ley de Víctimas y Decretos con fuerza de Ley.

En este contexto, el documento se estructura este pronunciamiento está estructurado en 9 secciones, así: i) Presupuesto, ii) Coordinación Nación – Territorio, iii) Atención Humanitaria, iv) Generación de ingresos, v) Retornos y Reubicaciones, vi) Vivienda, incluyendo urbana y rural, vii) indemnización Administrativa, viii) Restitución de Tierras y iv) Rehabilitación.

De tal manera que el esfuerzo presupuestal requerido de 2019 a 2021, es del orden de \$ 39,04 billones por año, por lo que el plazo de ejecución actual de la ley y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$ 13,5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se necesitarían cerca de 10 años adicionales. Por lo que se recomendó en dicho informe al Gobierno Nacional evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, con base en el histórico promedio de recursos asignados y las víctimas que efectivamente se han atendido.

De igual forma se recomendó realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados a cada medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Determinación de las fuentes de recursos para el financiamiento de la ley. En dichos cálculos, es necesario analizar las medidas requieren de erogación presupuestal directa y cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley, así como, considerar el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre de la reparación en congruencia con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

2. Coordinación Nación – Territorio

En esta temática, el Gobierno nacional presenta el avance sobre el mecanismo y herramientas aplicadas por los diferentes niveles de gobierno que hacen parte del SNARIV y que son las encargadas de la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad de la política de víctimas.

En este orden, para un primer nivel de seguimiento, se presentan los avances del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST, el Formato Único Territorial – FUT, el Sistema de Gestión de Oferta – SIGO, la certificación nacional y territorial y, los indicadores de coordinación junto con la Formula Individualizadora que lo refuerza. El segundo nivel, lo constituye el seguimiento a los compromisos que asumieron las entidades de los tres órdenes en los Planes de Acción Territorial -PAT.

Así mismo, el Gobierno expone los mecanismos que permiten contar con la información para conocer el comportamiento de los actores nacionales y territoriales en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad y sobre los cuales se toman las acciones para fortalecer su contribución al GED de las víctimas: fuentes, mediciones, acciones y resultados. En el aparte de fuentes de información, se

exponen los resultados obtenidos en cada una de estas<sup>1</sup>. Si bien, se reconoce que el Gobierno Nacional ha realizado un importante esfuerzo al implementar estas herramientas tecnológicas para facilitar la administración de la información provenientes de varios actores del SNARIV, dada su complejidad es necesario revisar la complementariedad y armonía entre las diferentes plataformas, teniendo en cuenta la capacidad institucional y las diversas responsabilidades que recae sobre las entidades territoriales. Además, dicha revisión debe valorar la pertinencia la existencia de cada uno de estos instrumentos en función de los resultados esperados de la política pública que están orientados la garantía y acceso efectivo de los derechos de la población desplazada.

Por otro lado, el Gobierno en su informe presenta un balance del diligenciamiento de la plataforma FUT, el cual es un esfuerzo importante dado que es el instrumento fundamental que permite determinar la inversión realizada por las entidades territoriales para la población desplazada.

Sin embargo, la CGR advierte sobre la calidad de la información reportada en el FUT, no solamente para el seguimiento a la inversión realizada, sino además por que dicha información es fuente de información para el cálculo y estimación de algunos indicadores y metodologías de evaluación tales como la fórmula individualizadora y para la certificación territorial.

Respecto a la implementación del Tablero PAT, el Gobierno nacional señala en su informe la realización de ajustes a esta herramienta, particularmente frente a las preguntas indicativas para el 2017, planeación 2018 e igualmente en 2018 para planeación 2019, lo que pone de manifiesto las dificultades y demoras en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

La CGR considera que si bien la materialización de la estrategia de corresponsabilidad se refleja principalmente en el Tablero PAT, este es solo el instrumento tecnológico facilitador de su evaluación, pero su adecuado diligenciamiento, forma y eficacia, va a depender en lo fundamental de: la identificación de las necesidades de la población víctima en el territorio; la identificación de las acciones y actividades donde los diferentes niveles de gobierno puedan concurrir y subsidiar a los municipios y los recursos incorporados en sus respectivos planes debidamente articulados.

En diferentes intervenciones realizadas por la CGR<sup>2</sup> se han expuesto las

<sup>1</sup> SIGO, Tablero PAT, FUT, RUSICST y E-Signa.  
<sup>2</sup> Ver: Informe de Actuación Especial de control fiscal sobre el diseño y elaboración del plan de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, Unidad Administrativa Especial para la atención y reparación integral a las Víctimas (UARIV), informe consolidado. Febrero de 2016.

En el caso de las entidades del orden nacional, el Gobierno evidencia dificultades para el seguimiento de su intervención lo cual impiden valorar de manera precisa y uniforme su grado de contribución. Por ejemplo, este sentido algunas entidades manifestaron que el tablero PAT no está diseñado para soportar su gestión. Para 2017 se evidencia que 5 entidades del orden nacional (ICBF, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Registraduría Nacional del Estado Civil), argumentan que, dada su oferta institucional, la estructura de la herramienta no permite su diligenciamiento.

En resumen, las anteriores dificultades operativas de los diversos niveles de gobierno, denotan que los diferentes actores del SNARIV cumplen con actividades y tareas. Sin embargo, estas actividades, de unas y otras, no son subsidiarias ni concurrentes, por lo cual siguen siendo acciones aisladas que no suman para lograr el objetivo y determinan que la Estrategia de Corresponsabilidad está aún por construirse y dar sus resultados.

Frente al tema de cofinanciación de proyectos por parte de entidades del orden nacional, se observa un incremento en los recursos destinados para ello. Además, se presenta un cumplimiento en el establecimiento de las alianzas entre la nación y el territorio para la superación de la condición de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado. No obstante, se evidencia que las metas y cumplimiento de las mismas, planteadas por el Gobierno nacional en el pasado Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, son muy bajas frente al número total de municipios y departamentos del país vs el número de víctimas presentes en cada uno de los territorios. Por ejemplo, llama la atención que los proyectos cofinanciados a nivel nacional durante 2017 fueron 29, las alianzas estratégicas fueron 4, y los planes departamentales que incorporan la oferta nacional alcanzaron en 2016, 11 y en 2017, 6.

Analizado el proyecto "Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional" el cual, tiene por objeto "Fortalecer la articulación entre el nivel nacional y el territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia" y "avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia", se evidencia que su implementación se realiza a través de convocatorias.

Para 2017 la inversión total del proyecto fue de \$ 35.425 millones de pesos, recursos con los que se financiaron 29 proyectos, asociados a 16 departamentos (50% del

debilidades y dificultades existentes para llevar a cabo el proceso de caracterización de las víctimas por parte de las ET, debido principalmente a la baja capacidad fiscal y a la debilidad técnica en el manejo de las bases de datos e interpretación de los resultados, lo que limita la utilización de la información pública que existe (RNI o del RUV) y afecta el diligenciamiento y eficacia del Tablero PAT en términos de su incidencia en la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad.

Si bien, la UARIV puso a disposición de las ET un instrumento para la caracterización, estas no tienen la capacidad financiera necesaria para ponerlo en marcha y no cuentan con la capacidad administrativa para hacer un uso adecuado de la información que la misma caracterización de la UARIV les reportó, a efectos de diseñar intervenciones eficientes, efectivas y equitativas. En este orden de ideas, la cooperación financiera para avanzar en la caracterización de la población víctima del conflicto armado en los municipios más rezagados resulta ser fundamental.

Adicional a lo anterior, en los diversos pronunciamientos de la CMSLV se ha insistido que en algunos de los municipios no conocen cuál es la oferta institucional del orden nacional o del orden departamental en cada uno de los territorios. A esta situación, se suman dificultades en el nivel de detalle de la de los procesos de planificación de las entidades nacionales y departamentales, dado que no se logra identificar el presupuesto y la oferta programática disponible a nivel municipal a efectos de atender las necesidades de la población víctima y facilitar un trabajo coordinado.

En este sentido, es fundamental el fortalecimiento del SIGO como herramienta principal para el precargue de necesidades y programas en el tablero PAT por parte de las ET y una mejora a la herramienta Tablero PAT, de manera que se fortalezca la medición de los indicadores de concurrencia y la certificación que aplica la UARIV en cumplimiento del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

De otro lado, el informe del Gobierno reporta los diversos avances de la asistencia técnica dada a las Gobernaciones, y en la cual se presenta como resultado la reglamentación de la Estrategia de Corresponsabilidad de las 32 gobernaciones a través de actos administrativos en el cual se fijaron reglas, criterios y procedimientos para la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Sin embargo, producto de la revisión que los reportes de información del PAT y otras herramientas, se pudo evidenciar que los departamentos no han concretado sus compromisos presupuestales y de oferta institucional, lo cual deja en el debate la efectividad y aplicabilidad de las reglas establecidas en los actos administrativos proferidos el 100% de las gobernaciones del país. En este sentido, es primordial para la CGR que se realice un seguimiento a la aplicación que de los criterios de intervención y procedimientos realizados en las jornadas de asistencia técnica.

total de departamentos) y 74 municipios (6.72% del total de municipios del país)<sup>3</sup>. cifras que no concuerdan con las entregadas por el Gobierno Nacional en su informe. A nivel general el proyecto ha presentado un alto grado de ejecución financiera (97%). Se evidencia que, a través de este proyecto, se favorecen por parte del gobierno nacional los principios de concurrencia y complementariedad de las entidades territoriales participantes. No obstante, es necesario encaminar esfuerzos para aumentar la cobertura territorial a nivel de departamentos y municipios, por lo que se requiere de una mayor asignación de recursos para lograr un impacto a nivel territorial efectivo.

Finalmente, se hace un llamado de atención frente a las inconsistencias encontradas en la información suministrada en los diferentes instrumentos y herramientas de planificación presupuestal territorial (Plan Financiero del PDT, Formato Único Territorial - FUT, y Presupuesto PAT) lo que ha limitado la identificación clara del presupuesto destinado para atender a la población víctima, dificultando el seguimiento a la ejecución de los gastos de inversión tanto a nivel local como nacional.

No obstante, la dificultad para el seguimiento, la CGR ha determinado como factor de riesgo, el relacionado con la desfinanciación que en materia de víctimas presentan los Planes de Desarrollo Territorial en la medida en que incide de manera directa en el aseguramiento de recursos para la financiación de los Planes de Acción Territorial, los cuales deben ser formulados a partir de los programas, y recursos incluidos en el respectivo plan de desarrollo territorial<sup>4</sup>. Esta situación se explica en buena medida, por la baja capacidad fiscal de las entidades territoriales; la alta dependencia de los recursos transferidos por la nación; así como las expectativas generadas con la figura de origen de los Contratos Plan, actualmente Contratos Paz, la cual viene utilizando el Gobierno nacional para impulsar el desarrollo regional en el marco de los mecanismos de asociatividad regional de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 de 2011.

**3. Atención Humanitaria**

En este acápite, es preciso anotar, que si bien el Gobierno nacional presenta el balance de política en todas las fases de la atención humanitaria para los desplazados (inmediata, emergencia y transición), el análisis de la CGR se focalizó en la etapa de emergencia y transición, considerando la participación que refleja esta medida en el presupuesto de inversión de esta política y dada la importancia que reviste para la mayoría de la población víctima de desplazamiento forzado este

<sup>3</sup> Información sobre revisión de proyectos de inversión enviada a la CGR, mediante memorando NO. 20182008611041 del 24 de mayo de 2018.  
<sup>4</sup> Artículo 255 del Decreto 4800 de 2011 incorporado en el Decreto 1084 de 2015 y el artículo 1 del Decreto 2460 de 2015

|   |   |
|---|---|
| <p>tipo de ayudas.</p> <p>Considerando lo anterior, y de acuerdo con lo presentado por el Informe del Gobierno nacional se expone la medición de los indicadores GED frente a este derecho, y además se presenta una serie de reportes de información que dan cuenta de la cobertura en atención humanitaria. Este último puntualizando en las variables descritas el número de hogares atendidos, el número de giros colocados y el monto presupuestal ejecutado, según el resultado de la vulnerabilidad que se obtiene como resultado de la implementación del modelo de identificación de carencias de la subsistencia mínima.</p> <p>No obstante, la CGR, en el marco de la CSMLV y del seguimiento realizado en materia presupuestal y cumplimiento de metas del cuatrienio 2014-2018, pudo establecer algunas observaciones vale la pena destacar.</p> <p>Las mediciones de los indicadores de GED de este derecho toma como fuente de información las bases dispuestas por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV. Lo anterior, desde luego obedece a naturaleza propia de la operatividad y giros efectuados de la atención humanitaria, no obstante, se constató incongruencias en la información reportada por la RNI y la reportada por el área misional. Además, de acuerdo con el cálculo productos y metas establecidos en el PND 2014-2018, se concluyó que, pese a la existencia de metas globales de atención existe baja consistencia de las cifras, entre los resultados obtenidos con las mediciones de subsistencia mínima y las metas programadas para generar los pagos respectivos a quienes resultan priorizados con dicha medición. Esta situación, genera riesgo para el eficiente y eficaz manejo de los recursos, dificultando su seguimiento y control.</p> <p>En lo que respecta a la ejecución presupuestal, según el informe presentado, la UARIV colocó en el 2017 \$1.152 giros con destino a 769 hogares por valor de \$947,8 millones. Y del 1 de enero a marzo de 2018 322 giros con destino a 322 hogares por valor de \$269 millones, para un total de \$1.216, 7 millones. Además, en el informe se presenta que entre vulnerabilidades altas y baja fueron atendidos 791.491 hogares por un valor girado de \$672.751,5 millones.</p> <p>Para la vigencia 2017, la ejecución presupuestal en el componente de atención humanitaria fue de \$683.250,9, de los cuales \$249.981.918,661 corresponden al aplazamiento presupuestal de la vigencia 2016 mencionado en el informe anterior, el cual fue ejecutado en el periodo enero-mayo de 2017. Los otros \$433.269.036,850 corresponden a recursos de la vigencia 2017, que fueron ejecutados en el periodo mayo-diciembre.</p> <p>Al respecto, la CGR reconoce que se ha venido realizando la gestión financiera para</p>  | <p>la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a la población víctima de desplazamiento forzado con carencias de subsistencia mínima, la cual se refleja en la ejecución presupuestal de 2.1 billones de pesos, en lo corrido de cuatrienio. No obstante, pese a lo anterior, existe incertidumbre sobre la real ejecución presupuestal para el proyecto de inversión que soporta el pago de atención humanitaria, pues la información no es consistente en las distintas fases que componen el ciclo de la inversión pública. Dicha situación pone en riesgo la coherencia entre la formulación, la programación, la ejecución y el seguimiento a los proyectos de inversión que se realizan a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.</p> <p>De otro lado, en dicho acápite el Gobierno nacional presenta los avances de las diversas estrategias que componen el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas<sup>5</sup>; se resalta el la oferta institucional en términos del talento humano dispuesto para la atención. Por ejemplo, para 2017 señala que la UARIV dispuso para el año 2017 202 enlaces de asistencia y 48 enlaces transversales, para un total de 250 enlaces distribuidos en 123 puntos del territorio nacional. Por otra parte, puntualiza frente a otras zonas donde no hay presencia de enlaces de asistencia, se complementan con orientadores que se encargan de tomar las solicitudes de las víctimas, y orientarlas de acuerdo con su necesidad. Así mismo se describen los avances en los sistemas de información por parte en términos de sistematizar las solicitudes de las víctimas y ciudadanos por los diferentes canales.</p> <p>Al respecto, si bien es importante presentar las diversas estrategias actuales de la UARIV para atender las solicitudes elevadas por las víctimas, se hace un llamado a revisar dichos mecanismos frente a las particularidades de las víctimas y las características territoriales, especialmente de las zonas rurales dispersas. Esta situación, se refleja frente a un análisis de la variable de accesibilidad que se reflejan en las deficiencias en los procesos de reintegros y notificación.</p> <p>Para el caso de devoluciones, se evidenció que se reintegró \$135.005.416.864 correspondientes a 226.983 giros para la población desplazada en el 2017 y lo corrido del 2018. Este valor representa el 28,6% de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 que está por un total de \$471.608.918.454. Esta situación pone de presente las dificultades de acceso de la población víctima de desplazamiento forzado por cuanto no logra cobrar su giro de manera oportuna y en el lugar indicado.</p> <p>Para el caso de las notificaciones, en el Informe de auditoría a la UARIV vigencia 2016, se señaló que existen "debilidades en la gestión institucional referidas a la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda</p> <p><sup>5</sup> Entrevista única de caracterización, Centros Regionales de Atención, Mecanismos no presenciales.</p> |
| <p>humanitaria a las víctimas, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la medición realizada, no requieren de la misma. Según la información suministrada al equipo auditor, solo el 67% de dichos actos administrativos han sido notificados<sup>6</sup>. Lo anterior demuestra las limitaciones de la UARIV para adelantar estrategias efectivas que permitan a las víctimas conocer la situación real sobre las decisiones administrativas que afectan la garantía de su derecho y limitan el acceso a la información efectiva, oportuna y de calidad.</p> <p><b>4. Generación de ingresos</b></p> <p>En el acápite de generación de ingresos y empleo, se establece el estado de avances de la política pública, a través de la definición de un marco conceptual que define el Esquema del Sistema de Protección Social del PND (2014-2018) y un desarrollo conceptual de las tipologías de pobreza y se plantea tanto la estrategia para la generación de ingresos en el sector rural, como los avances en los vacíos de política identificados por la corte constitucional. Posteriormente se hace una descripción detallada de los programas que tienen impacto en la política de generación de ingresos y empleabilidad desarrollados por el Gobierno Nacional en ámbitos rurales y/o urbanos a través de entidades como el SENA, Ministerio del Trabajo, Departamento de Prosperidad Social (DPS), Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Unidad de Restitución de Tierras y Agencia para el Desarrollo Rural. Así mismo, se expone la relación del seguimiento a estos programas a través del Modelo de medición de subsistencia mínima y superación de la situación de vulnerabilidad a través de instrumentos y fuentes de información de las políticas sociales del país, como la señalada por el SISBEN IV.</p> <p>A nivel general, la CGR en el marco de la CSMLV en sus informes de seguimiento ha formulado recomendaciones en donde insta al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento de la Prosperidad Social (este último como cabeza del sector de la inclusión social) para que adelanten las acciones necesarias para aumentar la cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo dirigidos a la población víctima. De igual manera ha sido reiterativa en solicitarle al Gobierno Nacional, que articule los esquemas de generación de ingresos y empleo para asegurar que los esfuerzos estatales sean complementarios en el proceso de restablecimiento de las capacidades productivas de la población víctima del conflicto armado.</p> <p>No hay que perder vista que de las 8.625.631 víctimas del conflicto armado registradas el 84,6% son víctimas de desplazamiento forzado y que según los resultados de la medición de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado realizada en el año 2015, 4.174.150 víctimas se</p> <p><sup>6</sup> Contraloría General de la República - CGR. Informe de Auditoría UARIV, 2016.</p> | <p>encuentran en situación de pobreza. Sobre este particular, es preciso resaltar que, según los resultados de la superación de situación de vulnerabilidad a diciembre de 2017, este modelo ha identificado a 2.604.996 de víctimas que no gozan del derecho a la generación de ingresos y que serían potenciales de atención.</p> <p>En este aspecto, si bien la CGR reconoce que las responsabilidades de "medio" que tiene el Estado en la garantía de este derecho, y reconoce la importancia de unificar las políticas orientadas a la población pobre víctima y no víctima. Además, coincide con los aspectos planteados por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, al reconocer que no existen inconvenientes para una propuesta de política compatible entre población vulnerable y población desplazada. No obstante, es preciso anotar que esta compatibilidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, no debe desdibujar la vulnerabilidad acentuada a la que se enfrenta la población desplazada y las afectaciones particulares de ellas.</p> <p>Por ello, se advierte sobre la necesidad que el Gobierno nacional realice una valoración crítica del accionar gubernamental en este derecho, de un lado que simplifiquen los procesos y precise los resultados esperados, y de otro evalúe los montos asignados a las entidades responsables frente a la efectividad e impacto del gasto realizado.</p> <p>Ahora bien, en este marco es necesario señalar la ausencia de un resultado concreto sobre el ejercicio de reformulación de la política de generación de ingresos y empleo que adelantaba el Gobierno Nacional. Al respecto es importante señalar que, transcurridos seis años de promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta política aún no está definida ni implementada formalmente.</p> <p>El desarrollo de estas modificaciones permitirá clarificar los roles y competencias y racionalizar los esfuerzos de coordinación institucional, los arreglos institucionales deben conllevar a rutas de claras articulación, y evitar el funcionamiento de un sistema con políticas sectoriales aisladas que no se interrelacionan entre sí y no generan impacto en la población.</p> <p>En todo caso, las modificaciones de política que desarrolle y adopte el Gobierno nacional, deberán corresponder a las obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011. Y tal como lo ha precisado la CSMLV en informes anteriores, es imperativo que en las políticas de inclusión social y productiva se tenga en cuenta el enfoque reparador y transformador de la ley de víctimas, que se atienda las vulnerabilidades de la población víctima y que se establezcan sinergias y complementos con las demás políticas sociales, sin perder de vista la protección constitucional especial que ampara a las víctimas. La definición de la misma reduciría la dependencia de la atención humanitaria. Su inexistencia, en cambio, pone en riesgo el tránsito de la población víctima de desplazamiento forzado hacia la estabilización</p>  |

socioeconómica, y sobrecarga los modelos de subsistencia mínima y superación de vulnerabilidad que centran sus mediciones en promover el paso de las víctimas hacia la oferta social del Estado.

Así mismo, es importante señalar que el Gobierno Nacional se comprometió con la reformulación de esta política desde la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (Ley 1753 de 2015, Artículo 260), y que, a la fecha, aunque se presentan avances conceptuales, no se establece un panorama cierto o una ruta concreta para actualizar el Conpes 3616 de 2009 o expedir un instrumento alternativo que oriente la política pública. Únicamente el Departamento para la Prosperidad Social señala que espera actualizar la política a partir de la expedición de un documento del Consejo de Política Económica y Social.

La CGR, consciente de la importancia de esta política para el proceso de asistencia y reparación integral, respetuosamente señala a la Honorable Corte Constitucional la necesidad de un seguimiento sistemático y detallado a las entidades responsables de su construcción y adopción formal. Lo anterior, dado los escasos de dos recursos importantes en la política de víctimas, el financiero relacionado con el control fiscal y uso adecuado de los recursos públicos y el tiempo, pues este último está asociado a la oportunidad en la entrega de los servicios a las víctimas frente al espectro temporal de la Ley.

**Oferta programática generación de ingresos**

El Gobierno Nacional en su informe realiza un recuento de los principales programas y avances por temáticas, destacando los principales logros de la política, como sigue:

| LINEA DE OFERTA PROGRAMÁTICA: ACCESO AL TRABAJO |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Programas Relacionados                          | Entidades Responsables                  | Objeto / Características  | Acciones Realizadas / Resultados   |
| Empresas para la Prosperidad                    | Departamento para la Prosperidad Social | Facilitar la transición al mundo laboral de la población de sus comunidades, promoviendo el emprendimiento, el acompañamiento técnico, capacitaciones, y el acceso a oportunidades de empleo que ofrece el mercado laboral. | Municipios<br>2017 –Desarrollado en Medellín, Barranquilla, Bogotá D.C., Cartagena, Curitiba, Soacha y Ciudad del Realizado en 2.038 víctimas de desplazamiento forzado en formación técnica y competencias. |
| Orientación ocupacional                         | SENA                                    | Orientación ocupacional para disposición a la población de acuerdo con el perfil ocupacional y la oferta profesional.   | Nivel Profesional<br>Atención a 198.859 víctimas en 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Convenio SENA – CIM – Playarejo en Empleabilidad y Emprendimiento Empresarial.                         |

Elaboración CGR con base a la información tomada del Informe Anual del Gobierno Nacional, 2018

Intermediación laboral: SENA. Búsqueda y conexión de un puesto de trabajo mediante el contacto organizado entre el buscador de empleo y la empresa que requiere talento humano y que cuenta con vacantes disponibles.

En 2017, 32.296 víctimas de personas caracterizadas como víctimas donde 939 fueron contactadas como instructores SENA para impartir procesos de formación a dicha población.  
- Jornada nacional de empleo exclusiva para población víctima (47 micro ruedas rotativas de municipios impactedos, 208 empresas que publicaron vacantes, 680 visitantes a la jornada, 761 inscritos en la APE, 3.879 entrevistas ofrecidas y 1.814 prematriculados)

| Programas Relacionados                             | Entidades Responsables | Objeto / Características  | Focalización del Programa  | Acciones Realizadas / Resultados  |
|--|------------------------|---|--|---|
| Formación titulada                                 | SENA                   | Proceso educativo, técnico - práctico de carácter integral, centrado en el desarrollo de conocimientos técnicos, tecnológicos y de actitudes, y valores para la convivencia social que le permita a la persona actuar crítica y creativamente en el mundo del trabajo y de la vida. | 33 regiones a lo largo y ancho del país, 117 centros de formación y 218 sedes, adscritas a dichos centros.   | Cupos académicos y exclusivos para aquellos que se encuentran incluidos en el RVV.  |
| Formación Complementaria                           | SENA                   | Catastróficas - diseñadas y ejecutadas por los mismos centros y que permiten la actualización o el desarrollo de competencias relacionadas con las demandas específicas del sector productivo y la comunidad en general.  | Cobertura y presencia en áreas urbanas y rurales.  | En 2017, 87.003 aprendizajes formales como: Auxiliar (1.898), Operario (5.119), Profesionalización Básica (143), Técnico (102.560), Técnico Laboral (114.400), Tecnólogo (45.735), Especialización Tecnológica (1.200).<br>Total formación superior (48.965).<br>Total formación básica (181.274).<br>Formación complementaria (945.629).<br>Programas como software, soldadura, calzado, BPO en inglés, portugués, centro de contacto, hotelería y turismo, entre otros.<br>3.074 estudiantes involucrados en competencias de bachillerato, acompañamiento académico, y sistemas de información.<br>Formación complementaria a través de diplomados en asociatividad y competencias transversales y talleres en habilidades blandas y derechos fundamentales para el trabajo.<br>322 con validación de bachillerato, incluyó acompañamiento pedagógico.<br>2.091 mujeres (86%), hombres (32%).<br>10% población afrodescendiente (843 personas); el 2,8% de comunidades indígenas (77 personas); el 1% son personas con discapacidad AD (30 personas) y el 0,5% (14) personas LGBTI.<br>En 2017, la convocatoria 2 grado a 1.263 jóvenes entre los dos convocatorias se graduaron 2.289 jóvenes donde el 70% de las participantes son mujeres. |
| Educación para la paz                              | Ministerio del Trabajo | Formación en competencias laborales orientado a las víctimas del conflicto armado que busca empoderamiento, estructuración y ejecución de programas integrales que permitan la vinculación formal para esta población.  | America, Baranquiarra, Bogotá, Bucaramanga, Calicut, Manizales, Medellín, Villavieja.  | Programa como software, soldadura, calzado, BPO en inglés, portugués, centro de contacto, hotelería y turismo, entre otros.<br>3.074 estudiantes involucrados en competencias de bachillerato, acompañamiento académico, y sistemas de información.<br>Formación complementaria a través de diplomados en asociatividad y competencias transversales y talleres en habilidades blandas y derechos fundamentales para el trabajo.<br>322 con validación de bachillerato, incluyó acompañamiento pedagógico.<br>2.091 mujeres (86%), hombres (32%).<br>10% población afrodescendiente (843 personas); el 2,8% de comunidades indígenas (77 personas); el 1% son personas con discapacidad AD (30 personas) y el 0,5% (14) personas LGBTI.<br>En 2017, la convocatoria 2 grado a 1.263 jóvenes entre los dos convocatorias se graduaron 2.289 jóvenes donde el 70% de las participantes son mujeres.   |
| Orientación para el trabajo                        | Ministerio del Trabajo | Fortalecer capacidades de las jóvenes víctimas en etapa de reposición para facilitar su participación en actividades sociales productivas y de generación de ingresos, especialmente a través del empleo.   | 20 ciudades a nivel nacional: Armenia, Bogotá, Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Soacha, Bogotá D.C., Montería, Nueva San Carlos, Villavieja, Cali, Bucaramanga, Buenaventura, Cúcuta, Guadalupe de Bolívar, Palmito, y Tulá. | En 2017, se hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas, en Nariño con 374 jóvenes, y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.   |
| Programa de Orientación vocacional para el trabajo | Ministerio del Trabajo | Brindar herramientas de orientación vocacional a jóvenes víctimas del conflicto armado (14 a 24 años) para fortalecer el proyecto de vida de las jóvenes víctimas del conflicto, a través del acompañamiento profesional y el refuerzo de sus competencias clave y transversales.   | Cauca, Nariño y Valle del Cauca.   | En 2017, se hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas, en Nariño con 374 jóvenes, y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.   |

| Programas Relacionados                  | Entidades Responsables                  | Objeto / Características   | Focalización del Programa | Acciones Realizadas / Resultados                                   |
|---|---|--|---------------------------|--|
| Intervenciones Rurales Integrales (IRI) | Departamento para la Prosperidad Social | Contribuye a la inclusión social y productiva y a la reconstrucción de los hogares y comunidades rurales vulnerables y social a través de la recuperación de su potencial productivo por medio de intervenciones técnicas de generación de | Municipios del país.      | En 2017, 1.121 víctimas del conflicto armado informo beneficiadas. |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Social  | ingresos, pequeñas infraestructuras productivas, mejorando acciones de generación de seguridad alimentaria y bienestar y promoviendo emprendimientos económicos sostenibles tendientes a promover la superación de la pobreza.  |  |
| Familias en su Tierra   | Departamento para la Prosperidad Social<br>Accompañamiento integral para lograr a víctimas de desplazamiento forzado informado o realizado.   | Protección y calificación Ruralizada en Zona Rural.  |
| IRACA   | Departamento para la Prosperidad Social<br>Desarrollo propio de las comunidades rurales vulnerables, en riesgo de deterioro físico y cultural así como en situación de desplazamiento, promoviendo por la inclusión productiva.   | Zone Rural<br>En 2016 - 2017 se llevaron a cabo 6.748 atenciones y acompañamiento social y técnico a hogares de comunidades afrodescendientes e indígenas y durante el año 2017 se vincularon 950 nuevos beneficiarios.  |
| SENA Empresa Rural  | SENA<br>Búsqueda la generación de ingresos para la población rural, a través del desarrollo de sus capacidades y competencias, así como el acompañamiento al emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, y las emprendedoras o la creación de empresas.  | Personas y poblaciones vulnerables en el comercio rural.<br>Implementación de 1.004 unidades y proyectos rurales en 732 municipios del país.   |
| Sumando Paz (Fase I 2014-2018)  | Ministerio del Trabajo<br>Búsqueda la generación de ingresos y acompañamiento para mejorar el emprendimiento para mujeres de reparación colectiva.  | Departamento Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Cúcuta, Bogotá, D.C., Guaviare, Meta, Chocó, Antioquia, Sucre, Bolívar y Norte de Santander<br>Fortalecimiento del potencial productivo y laboral de 26 sujetos de reparación colectiva víctimas del conflicto armado para la guerra en materia de las emprendedoras comunitarias.<br>- 1.600 hogares de víctimas beneficiadas. |
| Sumando Paz (Fase II 2017-2018)   | Ministerio del Trabajo<br>Acompañamiento en terreno para la implementación y seguimiento de los programas y creación de una estrategia para la canalización y el acceso al mundo de las unidades productivas, en los 24 sectores de reparación prioritarios en articulación con la Unidad.  | En 2017 se implementaron cuatro comités Sumo Rurales, Emprendiendo Rurales, Confirreación Magdalena y Confirreación Cauca.<br>En 2017 se beneficiaron 544 familias.  |
| Programa Somos Rurales.   | Ministerio del Trabajo<br>Revisión las condiciones productivas, acceso a activos y reconstrucción del capital social de familias rurales víctimas del conflicto para que logren un trabajo hacia una estabilidad socioeconómica.  | Región Sur<br>Victimas y laborado en los departamentos de Antioquia, Cauca, Bolívar, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Santander y Bogotá.<br>En 2017 se beneficiaron 544 familias.   |
| Apoyo al emprendimiento de víctimas retornadas y resarcidas. Convenio de asociación 262 de 2017 | Ministerio del Trabajo<br>Identificación, la atención y la canalización de las unidades productivas familiares.<br>Procesos de formación, fortalecimiento y mejoramiento productivo y estrategias de comercialización y de acceso a mercados de manera direccional.<br>- Dinero de inversión y/o activos.<br>- Desarrollo de capacidades y oportunidades productivas a las beneficiarias a través de un proyecto de emprendimiento integral.<br>- Atención en asesoría técnica y administrativa, para emprendedores, micro y pequeñas empresas. | Región Sur<br>San José, Antioquia, Cauca y el Distrito Capital.<br>Fortalecimiento de 63 unidades productivas familiares en proceso de reforma y reactivación. Corresponde a 265 personas donde 144 corresponde a mujeres y 111 hombres.   |
| Programa Mi Negocio   | Protección Social<br>Desarrollo de capacidades y oportunidades productivas a las beneficiarias a través de un proyecto de emprendimiento integral.  | Zone urbana<br>En 2017, el programa benefició a 19.619 emprendedoras víctimas de desplazamiento forzado.   |
| Programa Emprendimiento   | SENA<br>Asesoría en asesoría técnica y administrativa, para emprendedores, micro y pequeñas empresas.   | Departamento de Santander, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Cúcuta, Cauca, Casanare y Antioquia<br>Logó beneficiar un total de 303 emprendedoras. Se aplicaron, a través del Fondo Emprender, 193 proyectos.  |

| Programas Relacionados | Entidades Responsables | Objeto / Características | Focalización del Programa | Acciones Realizadas / Resultados |
|------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|
|------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|

|  |  |  |                                     |  |
|--|--|--|-------------------------------------|--|
| Programa Nacional de Agricultura Familiar  | Ministerio de Comercio Industria y Turismo | Generación de cadenas productivas entre asociaciones de agricultores, grupos étnicos y empresas avícolas para lograr mejores acuerdos comerciales. | En 16 departamentos y 35 municipios | En 2017, 11 proyectos aprobados que beneficiaron a 1.067 pequeños productores agropecuarios.   |
| Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea de crédito y línea agroindustrial | Ministerio de Comercio Industria y Turismo | Proyectos de fortalecimiento productivo y empresarial para procesos agropecuarios propios de las comunidades indígenas colombianas.                | 20 departamentos del país.          | Para el año 2017, 88 proyectos de perfil comercial y agroindustrial con 1420 personas de comunidades indígenas.<br>Ventas en exhibición que generaron \$500 millones y ejecución de 60 proyectos a corto y mediano plazo superiores a los \$4.780 millones. Avances en procesos de formalización de algunos de sus productos.<br>1.210 personas víctimas del conflicto armado beneficiadas del programa. |
| Programa Fortalecimiento Productivo y Empresarial  | Ministerio de Comercio                     | Proyectos de fortalecimiento productivo y empresarial.   | El programa se desarrolló en 33     |  |

|  |  |  |   |   |
|--|--|--|---|---|
| Empresarial para Comunitarias Agrarias, Agroindustriales, Rurales y Palenqueras - NARIÑO | Industria y Turismo                          | Procesos económicos propios de Nariño, Asociaciones Agrarias, Sociedades y Palenqueras de Colombia.  | municipios del país.  | En 2017, 1.121 víctimas del conflicto armado informo beneficiadas.  |
| Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacionales | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | Incrementar ingresos fortaleciendo el potencial productivo de los pequeños productores.  |   | En 2017 se beneficiaron 807 personas víctimas del conflicto registrado en el RVV, equivalente un 54,3% del total de beneficiarios de la convocatoria. Así mismo, 311 grupos de los 564 (55,1%) fueron entre sus integrantes víctimas del desplazamiento forzado.  |
| Creando Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidades                     | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | Mejorar las condiciones de vida, ingreso y empleo en los territorios rurales más pobres de Colombia.   | Cobertura geográfica de 134 municipios. En la convocatoria 2017 se beneficiaron las poblaciones de 41 municipios en 16 departamentos. | En 2017 se hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas, en Nariño con 374 jóvenes, y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.  |
| Inclusión a Mercados - PEPAC   | Ministerio de Comercio Industria y Turismo   | Quitar de las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado, a través del acompañamiento profesional y el refuerzo de sus competencias clave y transversales. | Cauca, Nariño y Valle del Cauca.  | En 2017, se hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas, en Nariño con 374 jóvenes, y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.   |
| Programa Nacional de Micro Finanzas  | Ministerio de Comercio Industria y Turismo   | Modelo de emprendimiento a partir de negocios viables en el mercado que se transformen mediante un acuerdo formal a un emprendimiento.                                   |   | En 2017 se hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas, en Nariño con 374 jóvenes, y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.  |
| Centro de Desarrollo Empresarial con Enfoque de Inclusión Productiva 2017                | Ministerio de Comercio Industria y Turismo   | Servicios de apoyo para las MIPYMES y espacios de encuentro para su fortalecimiento y gestión.   | En 2017 se apoyó la creación de las SBOC de Pradera, Buenaventura, Florencia y Magdalena.   | En 2017, 808 emprendedoras víctimas del conflicto armado en Buenaventura 115, Florencia 14, Nabandía 173 y Pradera 604, víctimas empresarias.<br>Cuatro centros de desarrollo con enfoque de inclusión productiva, ubicados en los municipios de Pradera, Buenaventura, Florencia, Magdalena y el Distrito de Agua Blanca en Cali.<br>- Reactivación de perfiles productivos, definición de planes de inversión, fortalecimiento de los procesos de comercialización, continuidad a las rutas de desarrollo empresarial como aporte fundamental para los procesos, participación en eventos comerciales. Exportaciones en stand institucional de pueblo libre, con ventas por 25 millones de pesos. |

| Programas Relacionados | Entidades Responsables | Objeto / Características | Focalización del Programa | Acciones Realizadas / Resultados |
|------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|
|------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|

|   |                                       |   |  |   |
|---|---------------------------------------|---|--|---|
| Programa de Proyectos Productivos   | Unidad de Gestión de Recursos Humanos | Paquete de servicios dirigidos a la población ruralizada y con los cuales se ha contribuido a la sostenibilidad de la política. |  | En 2017, la Unidad brindó el acompañamiento y asesoría técnica a más de 2.300 familias participantes del programa.<br>Se concretaron 405 nuevas iniciativas productivas, entregando insumos por valor de 17.636 millones de pesos.<br>- A nivel colectivo, se identificaron algunos núcleos de beneficiarios de restitución y productores no restituidos.<br>Resultados derivados de emprendimiento agrícola en Cauca, Magdalena, Icaño en Chibolo, Magdalena, manejo de agua como soporte productivo en Moravia, Sucre, producción leñera en la protección Centro Cauca, Córdoba, producción y comercialización de café en Bogotá, Tolima y producción y comercialización de caña en El Valle de Guzmán, Nariño. |
| Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - FIDAR | Agencia de Desarrollo Rural           | Fortalecimiento de iniciativas productivas de las asociaciones campesinas establecidas.   | Departamento de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Tolima y Valle del Cauca | En 2017, la ADR atendió a 8.128 poblaciones rurales en un área intervenida de 11.132 hectáreas, y una inversión de orden de los \$4.752 millones de pesos. Esta intervención benefició a 2.650 personas que se encuentran respondidas como víctimas.  |

|   |   |
|---|---|
| <p>Frente a la información reportada se plantean las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se reportaron en este informe 28 programas de 7 entidades diferentes, con objetivos de inclusión social, productiva, fomento de la generación de ingresos, capacidades laborales y formación y generación de competencias productivas, entre otros. Cabe resaltar que de 28 programas solo 2 están asociados al ámbito rural.</li> <li>Entre las entidades reportadas en el informe no se tuvieron en cuenta la totalidad de entidades del gobierno nacional que tienen estos programas como la UARIV, Artesanías de Colombia, ni las de fomento agropecuario.</li> <li>Se cuenta por parte del Gobierno Nacional con programas dirigidos al componente de generación de ingresos y resultados importantes en cada uno de ellos. Sin embargo, no se observa el liderazgo de la política en alguna entidad, más allá de sus competencias propias.</li> <li>No se hace diferenciación de los alcances, ni de las competencias de cada uno de los programas a nivel nacional y territorial. Ninguno de los programas refiere articulaciones con el nivel territorial, lo que llama la atención por cuanto, por ejemplo desde los municipios se desarrollan programas y proyectos productivos y se presta asistencia técnica a los mismos.</li> <li>Se detallan acciones dentro de cada programa con impactos a nivel urbano o rural de algunos municipios y departamentos, pero no se refleja ningún tipo de articulación de la oferta, lo que puede generar que en un mismo municipio se dé la oferta de varios programas al mismo tiempo y en otros municipios no se focalicen recursos para un periodo determinado. Esto podría generar que el impacto de la ejecución de recursos destinados a esta política no sea efectivo.</li> <li>En este aspecto, la CGR reitera la necesidad de contar con una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la cual se clarifiquen las competencias de las entidades en materia de enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Así mismo, es necesario que se establezcan mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nación- nación- territorio, de manera que se logren acciones contundentes frente al resultado esperado de la política.</li> <li>Los niveles de cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo aún son insuficientes, no se evidencia una ruta lógica y armonizada a entre las diversas entidades que intervienen, lo que implica un uso ineficiente de los recursos.</li> <li>En general se evidencia la necesidad de un rediseño y ajuste de la política de generación de ingresos y empleo, donde se superen las falencias relacionadas con la caracterización poblacional y territorial, las competencias</li> </ul>  | <p>a nivel territorial de cada uno de los programas, los mecanismos de focalización, la definición de presupuestos e indicadores, y el establecimiento de un marco normativo actualizado.</p> <p><b>5. Retornos y Reubicaciones</b></p> <p>Sobre los avances en el componente de retornos y reubicaciones de la política pública de atención a víctimas, el Gobierno Nacional emitió su respuesta con relación a tres aspectos principales i) Medición del Indicador de Goce Efectivo, ii) Balance de la política pública, y iii) Evaluación de Superación del Estado de Cosas Inconstitucional</p> <p>En materia de medición del indicador de Goce Efectivo, el indicador para la evaluar la superación del ECI en materia de retornos es:</p> <p><i>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.</i></p> <p>En la respuesta se aclara que se entenderá como acompañamiento cuando se hayan realizado acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional que redunden en la definición de recursos, responsables y tiempos para lograr la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación. Adicionalmente, se aclara que el universo para este indicador se limita a aquellas víctimas que realizaron una solicitud expresa de acompañamiento.</p> <p>Sin embargo, es importante tener en cuenta que, las fuentes de información limitan el alcance de la medición, pues la misma solo se realiza sobre las víctimas que han respondido instrumentos de caracterización disímiles, como lo son: la encuesta PAARI, la entrevista de caracterización o la Ficha de Caracterización.</p> <p>Teniendo como base las fuentes señaladas, el Gobierno indica un universo de 37.053 hogares que manifestaron haber solicitado acompañamiento para el retorno o la reubicación, de los cuales el 51% manifestó haber recibido acompañamiento del Gobierno. Sin embargo, la lectura de este indicador motiva los siguientes comentarios:</p> <p>a. De manera general, vale la pena señalar que el indicador tal y como está diseñado no da cuenta del Goce Efectivo del Derecho, sino que se reduce a la medición de la respuesta institucional frente a las demandas de las víctimas que desean retornar.</p>  |
| <p>b. De la medición y sus fuentes, no se puede deducir que el 51% de los hogares tienen una percepción positiva frente al accionar del Gobierno, como se afirma la respuesta (pág. 420, párrafo 2); esto teniendo en cuenta que el cálculo se realiza sobre el interrogante de si recibieron o no apoyo del Gobierno, lo cual dista técnicamente de la percepción que puedan tener los hogares sobre dicho acompañamiento<sup>8</sup>.</p> <p>c. Como se mencionó anteriormente, las fuentes utilizadas limitan el universo a las personas que han podido responder a los instrumentos de caracterización existentes. Esta situación reafirma la necesidad de un sistema de información que identifique a la población retornada y potencialmente por retornar, tal como lo expuso la HCC en el anexo complementario del Auto 373. En este sentido, vale subrayar que esta medición no tiene en cuenta el universo de víctimas de desplazamiento que demanda la oferta del Estado para el retorno o el acompañamiento, la cual, según el mismo informe, es cerca del 83% del RUV (pág. 435, párrafo 6)</p> <p>d. La medición realizada no acota el tiempo de recolección de los datos y se toma la información histórica sin un corte específico del tiempo; esta situación no corresponde a los parámetros del umbral establecido sobre el acompañamiento al 70% de las solicitudes de retorno y reubicación que se registren en el último año. La variable tiempo en materia de retornos y reubicaciones resulta fundamental dado que la garantía de permanencia y sostenibilidad del retorno está afectada por la oportunidad de la intervención y el acompañamiento del Gobierno.</p> <p>e. No se diferencia la población que es sujeto de las acciones para el retorno de aquella que es sujeto de reubicación. Esta diferencia es importante dado que son dos tipos de esfuerzo estatal diferente y los perfiles y motivaciones de cada una de las dos poblaciones difieren en sus requerimientos frente a la oferta social del Estado.</p> <p>Por otra parte, el documento del Gobierno presenta ejercicios iniciales para el establecimiento de un nuevo universo, lo cual constituye un avance para lograr una medición más ajustada técnicamente. Frente a este ejercicio, vale la pena señalar lo siguiente:</p> <p>a. Respecto al resultado obtenido sobre la población potencial, con el cual se afirma que el 62% de la población víctima del desplazamiento desea permanecer y el 21% desea retornar o reubicarse, es importante tener en cuenta dicha motivación puede estar afectada por diferentes causas como: seguridad en el territorio, confianza en las instituciones, fortalezas o debilidades de la oferta institucional en el lugar donde reside, variables que</p> <p><small><sup>8</sup> Para profundizar en este aspecto sería necesario conocer específicamente las preguntas que respaldan las variables medidas en el indicador.</small></p> | <p>pueden luego modificar la intención de la víctima sobre el retorno y que están influenciadas por la efectividad de la acción estatal.</p> <p>b. Si bien, resultan interesantes las clasificaciones de la población víctima de desplazamiento forzado en el universo (página 431, párrafos 2, 3 y 4), no se presenta el resultado de dichas clasificaciones, más allá de informar que el 41% de las víctimas de desplazamiento son potenciales beneficiarios de retornos o reubicaciones (3.268.026 personas).</p> <p>c. Finalmente, dicha caracterización del nuevo universo redundante en la medición del indicador (página 432), a través de las fuentes de información utilizadas en la primera parte del capítulo de retornos sobre la cual ya se realizaron los comentarios pertinentes. Es decir, no se hace una efectiva medición sobre el llamado "nuevo universo".</p> <p>Respecto al balance de política realizado por el Gobierno nacional sobre la política pública de retornos y reubicaciones, es necesario señalar algunos factores estructurales que en la lectura de la CGR resultan fundamentales para la efectividad de los procesos de retorno y reubicaciones.</p> <p>En primer lugar, frente a la identificación de la población retornada y reubicada con o sin acompañamiento, en el Informe Anual solo alude a las dificultades técnicas, administrativas, operativas y territoriales para dar cumplimiento a la orden 34 del Auto 373. Como novedad, se anuncia la creación de una entrevista en profundidad y de un nuevo protocolo de retornos y reubicaciones; sin embargo, a la fecha este ente de control no tiene conocimiento de la expedición y el contenido de los instrumentos señalados, como tampoco de la manera en la que operan, aspectos sobre los cuales el informe presentado no ofrece precisiones más allá de su enunciación. Por otra parte, se considera necesario el ajuste de los sistemas de información existentes de tal manera que se cuente información precisa y actualizada sobre las características de la población retornada o reubicada.</p> <p>En cuanto a la ausencia de una evaluación de las condiciones de dignidad tanto de los procesos acompañados como no acompañados, el informe reconoce como razón de dicha falencia que, la población sujeta de atención no se tiene plenamente ubicada. De igual forma, se refiere nuevamente la entrevista en profundidad como uno de los principales avances, sin que sea deducible como opera; adicionalmente no se presentan avances en ningún componente de caracterización o evaluación de las condiciones mencionadas.</p> <p>En materia presupuestal, es necesario realizar las siguientes precisiones: 1. tan solo se señala la apropiación de \$18.000 millones, sin que se indique la vigencia (aunque al revisar el SPI, se identificó se trata de recursos 2018); 2. se informa de manera laxa la destinación de los recursos para cada medida, sin que se detallen los resultados alcanzados; 3. no se informa acerca de la ejecución de dichos recursos;</p> |



4. no se da cuenta del número de víctimas beneficiadas con los recursos descritos. Por las anteriores razones, la información presupuestal carece de la rigurosidad necesaria para dar un concepto respecto a su ejecución, eficacia y suficiencia.

Por otra parte, los recursos destinados a retornos y reubicaciones se ejecutan a través del proyecto: *"IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A NIVEL NACIONAL"*, sobre la ejecución del mismo, se reportó por parte de la UARIV que, durante 2017, se apropiaron \$15.128 millones de los cuales se pagaron el 59%; en particular se puede notar que para la población afrocolombiana para la cual se apropiaron \$200 millones anuales, no se ejecutó ninguno de estos recursos.

Adicionalmente, como se señaló en los informes semestrales de seguimiento a los Decretos Leyes de víctimas étnicas, presentados por la Comisión de Seguimiento, el componente de retornos para las comunidades étnicas representa el 0.1% de los recursos dirigidos a la población afrocolombiana por la UARIV y el 1% de los recursos dirigidos a las comunidades indígenas por parte de la misma entidad.

Pese a que la aplicación de los principios de complementariedad y subsidiariedad resultan fundamentales para la operación de la política pública de retornos y reubicaciones, el informe no detalla acciones en este sentido, más allá de la presentación de 8 propuestas recibidas que se encuentran en estudio de viabilidad, información que resulta insuficiente para reconocer avances en la materia.

Respecto a los retornos y reubicaciones acompañados, llama la atención la cifra de 70.000 hogares acompañados en 2017 dado que difiere de la cifra presentada como universo en la medición del Indicador de Goce Efectivo. Por otra parte, no es claro por qué se afirma que el acompañamiento es comprobable a través del acta de voluntariedad, si la misma solo expresa el deseo de retornar o reubicarse y en algunos casos, como bien explica el informe del Gobierno, la misma se suscribía por las víctimas con el ánimo de recibir de manera celeré su indemnización (Pág. 439, párrafo 5).

En términos de la oferta institucional para garantizar la estabilización socioeconómica, sin perjuicio de reconocer los esfuerzos institucionales realizados, no se considera pertinente presentar el caso del retorno del pueblo Emberá Katío como un caso exitoso. A la fecha, el Tribunal de Antioquia ha tenido que emitir cuatro Autos de Seguimiento con el propósito de reafirmar las ordenes, perfeccionarlas o profundizar en ellas para exigir el cumplimiento del Plan de Retorno de las comunidades, el cual era anterior a la emisión de la sentencia en 2014. Los temas de infraestructura local en salud, agua potable, dotación de la guardia indígena, aún no han sido resueltos y aún se encuentran en proceso la

normatividad en la que establece el proceso y las condiciones para el acceso de la población víctima del conflicto armado a una vivienda. También cuenta con criterios de selección como la selección de hogares de acuerdo con criterios de priorización, encontrándose como primer criterio de priorización el hacer parte de la población víctima del desplazamiento forzado (Artículo 12 Ley 1537 de 2012 reglamentado mediante el Decreto 1921 de 2012). De igual forma, en el marco del proceso de postulación para recibir el subsidio se tienen en cuenta consideraciones especiales para la población desplazada, relacionadas con la posibilidad de retorno o reubicación de esta población (Resolución 368 de 2016).

A nivel de cumplimiento de metas, es necesario señalar que en Gobierno Nacional en el PND 2014-2018 planteó como meta asignar el 50% de los subsidios familiares de vivienda en especie -SFVE- a población desplazada en el marco del PVG. Conforme a la información enviada por el MVCT, durante el cuatrienio se han asignado un total de 41.418 SFVE a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco del PVG durante este período (73.836 SFVE).

Al respecto, si bien es cierto se ha avanzado en mecanismos de acceso preferencial, conforme a la información enviada por el Ministerio de Vivienda a la CGR, aún faltan por atender más de 71.131 hogares de las convocatorias 2004 y 2007. Además, se registran alrededor de 72.000 hogares que se presentaron en convocatorias durante el período 2014-2017 y que cumplieron requisitos, es decir la demanda potencial por atender es de 143.412 si se suman lo pendientes de las convocatorias 2004 y 2007 cifra que representa un enorme reto en atención para población víctima y que requiere mayores capacidades presupuestales e institucionales.

De igual manera, es preciso señalar que el informe del Gobierno nacional no menciona cifras en relación a viviendas entregadas y escrituradas para respaldar la cifra de ejecución de vivienda gratis y materialización efectiva de la vivienda. No obstante, las cifras enviadas por el MVCT indican de manera global que se habrían escriturado un total de 33.572 durante el período 2004-2018.

En relación al acceso a la vivienda por parte de los hogares víctimas que quedaron vinculados en proyectos siniestrados en convocatorias pasadas del programa SFV en dinero, el Gobierno avanzó a través del Decreto 2231 de 2017 estableciendo estos hogares como de primer orden de priorización en el programa de vivienda gratis. De igual forma desde la Ley 1537 de 2012, se les dió prioridad a los hogares desplazados en estado de asignado y calificado en cola desde las convocatorias 2004 y 2007, logrando atender 27.499 hogares según informa el GN.

En relación a la estrategia de comunicación del programa de vivienda gratuita, el Gobierno Nacional menciona que para que las convocatorias del Gobierno Nacional

terminación de los Deadares o alojamientos temporales, así como las viviendas proyectadas.

Respecto a la estrategia de prevención y protección, el Gobierno nacional refiere los avances que, en materia de seguridad territorial, ha desplegado el Ministerio de Defensa; sin desmedro de estas actividades, aún es claramente ausente la existencia de una estrategia preventiva para ofrecer las garantías de no repetición a la población retornada. Por otra parte, la estrategia de protección en los territorios requiere complementar la función militar del Ejército Nacional, con una mayor presencia institucional y un mecanismo que pueda articular los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno.

Del informe del Gobierno nacional se puede establecer que se han identificado de manera clara y detallada las dificultades para realizar una caracterización o evaluación de las condiciones de la población retornada o reubicada, así como para hacer efectiva la política pública de retornos y reubicaciones en los territorios; sin embargo, más allá de la descripción de una ruta, no se evidencia en la información descrita es un plan específico con responsables, presupuesto requerido y tiempos para superar los obstáculos ya identificados y evacuar las solicitudes individuales y colectivas a la fecha.

Finalmente, en relación con el nivel de cumplimiento expresado por el Gobierno nacional en los diferentes bloques, prácticas y ordenes se concluye que la gran mayoría de ellos son calificadas positivamente, no obstante, del informe presentado por el Gobierno nacional no se logra deducir si en se han subsanado o no en vía de la restitución de derechos de la población retornada o reubicada. (Ver anexo 1)

**6. Vivienda**

Sobre los avances en de la política de vivienda el Gobierno Nacional emitió su respuesta con relación a tres aspectos principales i) Medición del Indicador de Goce Efectivo, ii) Balance de la política pública a nivel urbano, y iii) ii) Balance de la política pública a nivel rural. En esta misma, vía el análisis de la CGR se estructuró a partir de los avances relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a una vivienda en el marco de la política de vivienda urbana y rural.

**a. Vivienda Urbana**

- **Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno Nacional**

En primer lugar, se reconoce que el Ministerio de Vivienda cuenta con una

sean conocidas por parte de la población víctima, disminuyendo costos operativos y generando transparencia, Fonvivienda suscribió "encargo de gestión" con la Unión Temporal de Cajas de Compensación- CAVIS UT para que la CCF adelanten este trámite de postulación de los hogares al programa. Al respecto, CAVIS UT desde el proceso de tercerización de la política de vivienda ha venido adelantando las tareas operativas del programa del SFV en dinero y del programa de vivienda gratis a través de diferentes encargos y hasta el momento no presenta algún tratamiento diferencial para la población víctima, es decir el tratamiento en este proceso para la población víctima es el mismo que se da a población vulnerable. En este sentido es necesario generar mecanismos puntuales para garantizar que la información sobre las convocatorias y los procesos de postulación faciliten en la práctica el acceso de la población víctima al programa de vivienda gratis.

Frente a la participación de los municipios en las convocatorias de vivienda gratis, el gobierno menciona la realización de 170 capacitaciones en 2017 en el marco general del programa en temas de revisión de POTs, licenciamiento urbanístico, normas urbanísticas, gestión y financiación de desarrollo territorial, etc. Para el tema específico del Programa de Vivienda Gratuita si bien menciona que se encuentra fortaleciendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades territoriales, no menciona mecanismos concretos al respecto.

Ahora bien, en el marco el informe detalla algunos avances en materia de el esquema del Acompañamiento Social de Vivienda Gratuita y el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa Vivienda Gratuita (SNAIS). No obstante, no detalla cifras al respecto.

Particularmente, el Informe refiere la oferta social de los proyectos de vivienda, a través de los convenios suscritos entre el Minvivienda con el Ministerio de Educación, Ministerio de Interior, Coldeportes, ICBF entre otros, aunando esfuerzos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos, dotación de parques, espacios deportivos entre otros. También se mencionan avances en el marco creado mediante el decreto 528 de 2016. Sin embargo, no se presentan cifras de cobertura frente a las problemáticas sociales de los proyectos de vivienda gratis.

**Otros instrumentos**

- Con respecto a los demás programas que ofrece el Ministerio de Vivienda, el gobierno informa sobre 589 hogares víctimas beneficiados a través del programa VIPA (Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores) y 766 a través del Programa Mi Casa Ya<sup>3</sup>. EL MVCT abrió la

<sup>3</sup> Estas cifras difieren de las enviadas a la CGR por el MVCT en el marco del informe de

|  |   |
|--|---|
| <p>posibilidad de que los hogares con carta chequé de las convocatorias 2004 - 2007 pudieran aplicar a éstos programas sumando al SFV ofrecido por los mismos. No obstante, no se presentan cifras concretas sobre hogares víctimas que han accedido a través de este beneficio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a la legalización y regularización de asentamientos informales de predios ocupados por población víctima, y en el marco de la Mesa Técnica Interinstitucional de Asentamientos Urbanos MTIAU y carta local de entendimiento con la ACNUR para fortalecer la ruta de legalización de asentamientos urbanos informales, el GN reporta acciones de asistencia técnica a 7 municipios, seminarios regionales para consolidar insumos para la mejora normativa. Es preciso conocer los resultados e impactos de estos ejercicios que validen este importante esfuerzo, así como los pasos a seguir en el marco de este proceso.</li> <li>Finalmente, en el marco del programa Nacional de Titulación el MVCT el GN informa para favorecer los hogares desplazados se otorgó mayor calificación a municipios que cuenten con predios con población víctima dentro de los predios que postulan al programa, sin embargo, aún no se informan cifras concretas de hogares víctimas beneficiados.</li> </ul> <p>En conclusión, en materia de Vivienda Urbana el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda Gratuita como instrumento para propender a garantizar el acceso preferencial y efectivo de la población desplazada a una vivienda y como se mencionó en el informe de seguimiento radicado en el Congreso el pasado mes de agosto, se han venido cumpliendo las metas propuestas para garantizar el acceso preferente de la población desplazada al programa de vivienda gratis del Gobierno Nacional-PVG durante el periodo 2014-2018.</p> <p>Sin embargo, frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%. Así mismo, no existen suficientes mecanismos preferenciales de acceso para que los desplazados participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.</p> <p>En este sentido es necesario que el gobierno revise el esfuerzo presupuestal requerido para incrementar la cobertura necesaria de atención a población víctima en materia de vivienda urbana, en congruencia con la demanda de hogares víctimas que están pendiente por atender de las convocatorias pasadas, así como aquellos hogares que no gozan de la vivienda y están identificados por otras fuentes de</p> <p>seguimiento que se presentó al Congreso el pasado mes de agosto.</p> | <p>información.</p> <p>Finalmente, tal como se recomienda en informe radicado en agosto, se insiste al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mantener un registro detallado y preciso sobre la situación actual de las viviendas escrituradas, entregadas, habitadas, que esté disponible y facilite el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.</p> <p><b>b. Vivienda rural</b></p> <p>El informe del GN, describe los cambios normativos y operativos del esquema de vivienda rural frente al esquema que operó durante el periodo 2000-2012, el cual presentó un alto nivel de siniestralidad debido principalmente a papel multi-rol que asumían las entidades territoriales en dicho modelo, quienes formulaban proyectos, los ejecutaban a través de la contratación del constructor, seleccionaban beneficiarios y contrataban la supervisión. El GN asegura que en el marco del actual esquema, durante el periodo 2015-2018 principalmente a partir del decreto 1934 de 2015 no se registran siniestros o declaratorias de incumplimiento.</p> <p>En este sentido, frente a lo consignado en el informe del GN, se tienen algunas consideraciones.</p> <p>Durante el periodo 2015-2018, se han estructurado 171 proyectos de vivienda rural mediante el nuevo esquema beneficiando a 9.603 hogares. El 77% de esas adjudicaciones hacen parte de proyectos ejecución y el 23% proyectos por iniciar ejecución. Si bien es cierto el GN menciona que no se presentan situaciones que impidan la materialización de dichas viviendas, <u>aún no se han finalizado la construcción de las mismas</u>, evidenciando de igual forma que el ciclo de tiempo del SFV rural en la práctica es mucho más largo que lo esperado. (1 año). La CGR solicitó la información de adjudicaciones para el periodo 2014-2018 quien informa que durante este tiempo se habrían adjudicado 17.431, de los cuales 12.315 se adjudicaron durante el periodo 2015-2018, es decir una diferencia de 2.212 frente a lo reportado por el GN.</p> <p>De otra parte, en cuanto asignaciones de SFV el informe del GN reporta un total de 13.626 para el periodo 2015-2017. Sobre el particular de estas asignaciones, no se informa cuantos hacen parte de los subsidios que se encuentran adjudicados en proyectos de vivienda en ejecución. Así mismo frente a lo reportado a la CGR también se presentan diferencias importantes. De hecho, la información que reporta el Ministerio de Agricultura a la CGR registra que durante el periodo 2014 - 2018 se habrían asignado un total de 21.239 SFVR, 15.972 durante el periodo 2015-2018 es decir una diferencia de 2.746 SFV frente a los reportes del informe analizado.</p>   |
| <p>Por otra parte, con corte marzo 31 de 2018 el GN informa que se han entregado 9.711 soluciones de vivienda en 204 municipios de 21 departamentos, por un valor aproximado de \$ 173.410 millones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frente a la meta de entregar 23.000 soluciones durante el periodo 2014-2018 el avance sería del 42%, resultado que en términos generales representa un avance bajo.</li> <li>No se informa a que año de asignación del SFV corresponden estas soluciones entregadas. Durante el periodo 2015-2018 bajo el nuevo esquema las viviendas se encuentran en proceso de ejecución, por lo que se deduce no corresponden a este periodo.</li> <li>La CGR solicitó al Ministerio de Agricultura la información de soluciones entregadas durante el periodo 2014-2018, quien reporto que se habrían entregado 3.995 soluciones de vivienda exclusivas para población desplazada. En este sentido se presenta un avance del 19% sobre la meta del cuatrienio (23.000 soluciones.)<sup>10</sup> y una diferencia de 5.716 entre estos reportes.</li> </ul> <p>En relación a los beneficiarios de SFV rural del modelo anterior al año 2011 atados a proyectos que siniestron, el GN informa que con corte marzo 31 de 2018 se registraron 920 retiros de beneficiarios y 88 reingresos al esquema de asignación del SFV rural actual. Se informa también que mediante el artículo 8 del Decreto 1934 de 2015, se incluyó dentro de los criterios de calificación asignar un puntaje adicional (5 puntos) a estos hogares para acceder al SFVR. No obstante, lo anterior, llama la atención que además de desconocerse el número total de hogares vinculados a proyectos siniestrados que no pudieron materializar su derecho adquirido, la solución de esta problemática se resuelva vía mayor calificación en el proceso de postulación, es decir el hogar si bien tiene mayor probabilidad de entrar al programa, vuelve a ser un aspirante después de haber sido beneficiario con SFVR asignado.</p> <p>En relación a los avances del Plan Nacional de Mejoramiento de Vivienda Social Rural del Decreto 890 de 2017, el GN informa que éste fue adoptado mediante Resolución No 00179 de 2017 del Ministerio de Agricultura, documento que consta de 7 estrategias y 27 acciones encaminadas a cumplir los compromisos del Acuerdo Final de Paz. No obstante, para la implementación de dicho plan se requieren ajustes normativos del decreto 1071 de 2015, 2243 de 2005 entre otros para lo cual el Minagricultura presentó una propuesta al Ministerio de Hacienda. En este sentido si bien es cierto el GN adoptó un plan de mejoramiento integral éste aún no ha</p> <p><sup>10</sup> Este dato se verificó con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>               | <p>iniciado su implementación.</p> <p>Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, preocupa la falta de claridad en las cifras reportadas en el informe y las diferencias frente a lo enviado a la CGR por parte del Ministerio de Agricultura. De igual forma, si se tiene en cuenta que los ajustes al modelo de vivienda rural iniciaron desde 2011, no es del todo cierta la afirmación del Gobierno que desde que se crearon las gerencias integrales se han acortado los tiempos de entregas de las viviendas y el acceso efectivo a las mismas, si se revisan los datos de viviendas efectivamente entregadas bajo el esquema actual.</p> <p>De igual forma se tienen interrogantes sobre el acceso de los hogares que habían sido beneficiados mediante el modelo anterior del SFVR quienes después de haber sido beneficiarios, pasar a ser de nuevo postulantes con mayor probabilidad de acceso al programa de vivienda de interés social rural.</p> <p>Si bien es cierto, el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, como principal instrumento para propender a garantizar el acceso preferencial y efectivo de la población desplazada a una vivienda, a pesar del cambio de esquema operativo, incremento del SFVR, programas estratégicos para priorización preferencial y demás ajustes normativos aún no se registran mayores avances en el cumplimiento de este propósito.</p> <p>Es evidente la necesidad de garantizar la efectiva atención en materia de vivienda rural, en el marco de la política de víctimas y política del posconflicto. De hecho, en este mismo sentido, el Gobierno nacional da cuenta de un déficit 4,6 billones para 99.014 hogares de vivienda rural de hogares desplazados, para los cuales no se cuenta con presupuesto.</p> <p>Sin embargo, el programa debe seguir avanzando en materia operativa, institucional, presupuestal y normativa para lograr avances significativos en el marco del acceso a la vivienda rural por parte de la población víctima.</p> <p>Ahora bien, sobre el seguimiento del Indicador de Goce Efectivo de Vivienda de Vivienda -IGED según el informe del Gobierno nacional, el número de hogares que cumplen con los criterios del indicador de vivienda adecuada<sup>11</sup> se incrementa en un 114% frente al periodo anterior. Así mismo, en relación a la medición de hogares víctimas con viviendas con materiales adecuados, espacio suficiente, acceso a servicios públicos domiciliarios, seguridad jurídica de la tenencia y viviendas sin afectación del riesgo, el informe señala que el número de hogares víctimas que</p> <p><sup>11</sup> Acceso a servicios públicos, seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados y ubicación.</p> |

mejoraron esta condición frente al periodo anterior se incrementa de manera importante. No obstante, lo anterior se tienen interrogantes sobre la confiabilidad de estos resultados por los siguientes aspectos.

- La medición no se basa en fuentes primarias de información actualizadas, por ejemplo, el corte red Unidos es diciembre de 2015. Además, la ficha PAARI no cuenta barrido de actualización.
- Los resultados de estos indicadores al no corresponder a barridos o encuestas representativas actualizadas, no alcanzar a evaluar la total del universo de hogares víctimas.
- La combinación de fuentes con registros administrativos para calcular estos indicadores no permite asegurar que los hogares efectivamente hayan mejorado su condición. Por ejemplo, el número de subsidios de vivienda de mejoramiento o de saneamiento básico no asegura que el hogar efectivamente accedió a el servicio, se requiere una encuesta de verificación actualizada para asegurar dicha condición.

Dado lo anterior si bien existen avance importante en términos institucionales y de cobertura especialmente del programa de vivienda gratuita, aun no se puede concluir una mejora significativa en cuanto a impactos sobre la población víctima de desplazamiento forzado, atribuibles a los programas de vivienda del gobierno nacional, pues ello requerirá de un ejercicio con rigurosidad metodológica que permita evidenciar el acceso efectivo de los hogares a una vivienda digna.

**7. Indemnización Administrativa**

En este acápite, es preciso anotar, que el Gobierno nacional enfoca a el informe anual en tres aspectos específicos: i) Los recursos destinados a indemnizar la población desplazada, donde se incluye la relación porcentual de este hecho victimizante. ii) El nuevo procedimiento para el reconocimiento y acceso a este derecho, y la reparación a víctimas de BACRIM<sup>13</sup>, este pronunciamiento se centrará en los dos primeros dado la relevancia de la medida y la importancia en la agenda política actual.

Considerando lo anterior, a nivel general se reconoce el esfuerzo presupuestal que ha ejecutado el Estado colombiano para la política de atención asistencia y reparación integral a las víctimas. Sin embargo, se advierte que pese a los ajustes realizados a nivel administrativo y financiero realizado por el Gobierno para soportar la indemnización administrativa, aún persisten factores estructurales que limitan el

<sup>13</sup>Un análisis específico sobre este tema particular, fue remitido a la HCC el pasado 28 de febrero de 2018 en cumplimiento de la orden tercera del Auto 735 del 18 de diciembre de 2017

acceso de la población desplazada a este derecho.

En primer lugar, en materia presupuestal se revisó el comportamiento de las dos fuentes de financiación en materia de indemnización, tanto la fuente de recursos del PGN – Inversión como la financiación a través del Fondo de Reparaciones.

Desde la fuente de financiación de PGN - Inversión, de acuerdo con la información oficial reportada en el SPI - DNP se evidenció que la indemnización de la población se viene desarrollando a través de los proyectos de inversión "Asistencia y atención integral a víctimas a nivel nacional" e "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional".

Al analizar el periodo 2014 al 2017, se evidencia que la UARIV viene realizando los compromisos presupuestales frente al recurso disponible; no obstante, al analizar los pagos sobre dichos compromisos, el resultado es muy bajo. Por ejemplo, para la vigencia 2015 y 2016, se registra un nivel de pago de 74% y 76% respectivamente, y para 2017, se registra un nivel de 1%. Si bien la CGR reconoce la complejidad de los pagos derivados del proceso de documentación para hacer efectiva la indemnización, dicha situación genera algunas incertidumbres sobre la ejecución presupuestal. De un lado, llama la atención las causas que generan dichos retrasos y la capacidad para manejar los imprevistos a los que se pueden enfrentar la UARIV para los giros efectivos, y de otro lado, en el caso de la vigencia 2017, donde el avance es del 1%, si los errores pueden ser ocasionados por un subreporte en el SPI o por dificultades en su capacidad de ejecución.

Situación similar ocurre con el Fondo para la Reparación de las Víctimas, pues en el periodo de análisis de 2014 a 2017, se identifica que el valor de los pagos frente a estos compromisos no llega al 100%, particularmente en el 2016 se evidencia un pago efectivo del 74% de los recursos asignados.

Lo anterior, denota la preocupación en la cual se ha insistido sobre gestión presupuestal de la UARIV, pues existe incertidumbre sobre la real ejecución presupuestal para los giros de indemnización a la población desplazada, la información pone en riesgo el ciclo y la coherencia entre la programación y la ejecución de los recursos de las fuentes de financiación. A esta situación se suma el déficit fiscal que enfrenta el Estado colombiano a la indemnización a la población desplazada.

A la fecha, según las estimaciones de la CGR la indemnización a las víctimas del conflicto requerirá un esfuerzo de cerca de \$ 42.7 billones de pesos, de los cuales, alrededor de \$ 34.3 billones serían requeridos para la indemnización a la población desplazada. Además, realizando una proyección en el tiempo requerido, si se continua con el monto de pagos efectuados en el último año por concepto de

indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Lo anterior, denota la importancia de un análisis presupuestal riguroso y detallado frente al cumplimiento de esta medida de reparación, teniendo en cuenta la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados a garantizar una mayor eficiencia administrativa, la población pendiente de reparación, y la fuente de recursos para el financiamiento de esta medida. Dicho análisis permitirá realizar evaluar el espectro temporal de la Ley de Víctimas, frente a los resultados y los recursos disponibles.

De otro lado, en relación con los resultados informados por el Gobierno Nacional frente a la participación de las víctimas de desplazamiento en las indemnizaciones otorgadas, se evidencia una tendencia creciente desde el año 2013. La cifra para 2017 fue de 89,5% de los desplazados dentro del total de indemnizaciones pagadas. No obstante, frente al universo pendiente de indemnizar, se evidencia que por el hecho desplazamiento forzado solo ha sido indemnizada el 5% de la población víctima, lo que significa que aún falta por indemnizar a 6.207.189, tal como se detalla a continuación:

**Tabla: Participación de la indemnización por Hecho Victimizante<sup>13</sup>**

| Hecho victimizante                                   | Total de giros realizados acumulados | % Indemnizados frente al total de víctimas indemnizadas | Número de Víctimas Sujetas pendientes de indemnizar <sup>14</sup> | % Avance de la indemnización por hechos victimizante en relación al universo RUV |
|--|--------------------------------------|---|---|--|
| Delitos contra la libertad e integridad sexual       | 7.611                                | 1,17  | 20.280  | 27%  |
| Desaparición forzada                                 | 48.666                               | 7,16  | 26.574  | 64%  |
| Desplazamiento forzado                               | 318.575                              | 48,12   | 5.207.189   | 5%   |
| Homicidio  | 205.758                              | 40,92   | 183.587   | 82%  |
| Lesiones que producen o no incapacidades permanentes | 1.729                                | 0,27  | 36274   | 2%   |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes            | 1.582                                | 0,24  | 6.317   | 30%  |
| Secuestro  | 7.510                                | 1,16  | 22.900  | 25%  |
| Tortura o tratos inhumanos y degradantes             | 229                                  | 0,04  | 7.242   | 3%   |
| En oscuración  | 5.822                                | 0,80  |   |  |
| Total  | 649.511                              | 100,00  | 6.550.353   |  |

Lo anterior, se puede explicar por la capacidad financiera del Estado colombiano para garantizar los recursos y tal como se esboza en el Informe del Gobierno Nacional ha demandado un esfuerzo de focalización y priorización con los recursos

<sup>13</sup>A continuación, se presentan los cálculos elaborados por la CGR a partir de la información y depuración del universo que ha realizado la UARIV y las atenciones realizadas.

<sup>14</sup>Datos UARIV, con corte a 1 de octubre de 2017.

disponibles por parte de la UARIV, también denota retos importantes frente a la capacidad institucional para orientar, documentar y liquidar al universo susceptible de indemnizar.

Al respecto, según lo consignado en la Resolución 01958 de 2018 por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, se evidencia una iniciativa importante para establecer un proceso secuencial que deben agotar las víctimas del conflicto armado para la obtención de la indemnización administrativa además del establecimiento de un método técnico de focalización y priorización.

No obstante, y de acuerdo con dicha resolución y el procedimiento explicado por el Gobierno en el informe anual preocupan a la CGR los siguientes aspectos:

- La oportunidad con que la UARIV realice el agendamiento de citas a las víctimas pendientes por indemnizar, y sobre las cuales existe una expectativa de acceder de efectivamente a las medidas de reparación, en especial el recurso otorgado por estado colombiano a manera de compensación dado que puede ser una opción para el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas actuales.
- La asignación de turno para desembolso dependerá no solamente de los criterios de vulnerabilidad que se apliquen en el método técnico de priorización y focalización, sino también de disponibilidad presupuestal para la respectiva vigencia fiscal. Reviste alta gravedad, que en la actualidad las víctimas que no queden priorizadas para pago en la respectiva vigencia no tienen una ruta establecida ni una respuesta de fondo, donde se les indique las condiciones de tiempo, modo y lugar para obtener la indemnización administrativa.
- La capacidad instalada a nivel nacional y territorial de la UARIV para recibir y procesar la documentación frente al universo susceptible de indemnizar, requerirá una capacidad de documentación de por lo menos 2 millones de solicitudes en lo que resta del plazo actual de la Ley. Lo cual deberá revisarse con la capacidad de la UARIV a través de sus centros regionales de atención y sus otras estrategias móviles de atención para informar, orientar y documentar los diversos casos que se eleven por parte de las comunidades.
- Eficiencia en el proceso de documentación dado que algunas víctimas al momento de hacer su declaración aportan la documentación respectiva (registros de defunción, fotocopias de documentos de identidad, etc.) y posteriormente en la cita para solicitar la indemnización deben volver a aportar dicha documentación. Frente a ello la implementación operativa de la

|   |  |
|---|--|
| <p>ruta y la constituida de información debe considerar la Ley Anti trámites, Ley 962 de 2005, y el Decreto Antitrámites 019 de 2012, en el que se prohíbe a las diferentes entidades requerir documentos que reposan en la misma entidad y se propende porque el acceso a los servicios se realice de manera ágil y efectiva.</p> <p>e. Eficiencia y eficacia en el manejo de las herramientas de información que soportan que soportan la implementación de esta resolución. Pues si bien se valora la existencia de la plataforma INDENMIZA para controlar este proceso, la incongruencia entre los datos (numero de giros, numero de personas, numero de personas y hogares pagados, cortes de información, tipología de hechos victimizantes, entre otros), genera riesgos para llevar a cabo un ejercicio de seguimiento y control a los casos y solicitudes que se elevan a la UARIV.</p> <p><b>8. Restitución de Tierras</b></p> <p><b>a. La etapa administrativa</b></p> <p>El Auto de seguimiento 373 estableció como umbral de superación del ECI lo siguiente: <i>"el 70% de las solicitudes de restitución que se encuentran en zonas micro focalizadas finalizaron el trámite administrativo, y de aquellas que han sido inscritas en el RTDAF, el 70% ha sido resueltas judicialmente"</i></p> <p>Para la medición del IGED, se estableció un universo de 76.052 solicitudes en zonas micro focalizadas, cifra que fue arrojada por la URT a través del SRTDAF y de 10.307 solicitudes ingresadas al sistema judicial para iniciar el proceso de restitución, cifra que fue remitida por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial.</p> <p>Los resultados de la medición del IGED se obtuvieron por parte de la URT, luego de dividir el número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que encontrándose en zonas micro focalizadas, se encontraron resueltas a través de la inclusión o no en dicho registro. El resultado de esta operación según la URT es del 75,3 % (57.284 solicitudes) de las solicitudes con inscripción o no en el registro.</p> <p>Sin embargo, dicho resultado debe abordarse teniendo en cuenta que como ya lo ha mencionado la CSMLV en sus Informes Tercero y Cuarto presentados al Congreso de la República, se ha incrementado notablemente el número de las solicitudes han resultado en una respuesta negativa frente a su inclusión en el RTDAF. Esta situación requiere ser tenida en cuenta como un aspecto que requiere mayor profundización y análisis técnico, en tanto el informe presentado por el</p>  | <p>Gobierno Nacional no da cuenta de ello.</p> <p>Si bien, el resultado obedece a la medición estricta de lo solicitado, vale la pena señalar que el Goce Efectivo de las víctimas de despojo o abandono se encuentra limitado al restringir el acceso al RTDAF a la microfocalización territorial, pues este proceso está afectado por variables como la seguridad, lo cual si bien ha sido parte del diseño de la política pública de restitución y sin perjuicio de los avances institucionales en la materia, aún sigue siendo un factor restrictivo frente a las víctimas que habiendo sufrido el mismo hecho victimizante no ven materializada sus aspiraciones de reparación porque sus predios no se encuentran en zonas focalizadas o bien, reciben respuestas que postergan sus solicitudes.</p> <p>Aunque se reconoce el avance en el incremento de la microfocalización de zonas en el país, aún persisten retos importantes frente al 47% de las solicitudes que se encuentran en fase administrativa aún sin resolver, particularmente frente a aquellas que se encuentran en zonas aun sin micro focalizar, que ascienden a un 38%.</p> <p>Adicionalmente, existen dificultades notables para llevar a cabo la microfocalización en áreas de "alta complejidad" debido a la situación de seguridad en el territorio, la cual además de tener ser definitiva en el proceso, tiene un carácter dinámico. En la medida en que la variable seguridad puede retrasar o detener el inicio del proceso de restitución en algunas zonas del país, se precisa de soluciones, estrategias o alternativas puntuales encaminadas a solventar esta situación, adicional a la necesidad de fortalecer los procesos de protección de predios, teniendo en cuenta según cifras presentadas por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional que solo el 49,25% de las solicitudes de RT en zonas no microfocalizadas con requerimiento de protección tienen trámite de medida de protección.</p> <p>En ese sentido, se insiste en la necesidad de definir acciones de política por parte del Gobierno nacional frente a aquellas solicitudes que potencialmente no puedan ser atendidas al año 2021. En la medida que no se establezca un término y condiciones precisas (en el término de vigencia de la ley) para dar respuesta a dichos requerimientos, se hace nugatoria la expectativa de la restitución efectiva y de acceso la oferta institucional con enfoque transformador que el proceso de restitución de tierras promete.</p> <p><b>b. La Etapa Judicial</b></p> <p>De acuerdo con el seguimiento de la CSMLV a las metas y productos que estableció el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo frente al indicador "Familias con orden judicial de RT en la etapa judicial", se determinó que con corte a 31 de</p>   |
| <p>marzo de 2018 el avance del cumplimiento de la meta fue del 69%<sup>15</sup>.</p> <p>Se resalta la dificultad en la medición de este indicador por parte de la CSMLV en la medida en que el Consejo Superior de la Judicatura – CSJ no cuenta con la información sobre familias con orden judicial de RT, lo que resulta insuficiente para establecer con precisión el nivel de cumplimiento de este indicador, por lo que la fuente de información utilizada por la CSMLV fue la reportada por la UAEGRTD.</p> <p>Por su parte, y de acuerdo con la medición realizada por el Gobierno nacional del IGED: <i>"solicitudes resueltas en etapa administrativa sobre el número de solicitudes que ingresaron al sistema judicial"</i> con corte 31 de diciembre de 2017, de las 10.307 solicitudes ingresadas a los despachos judiciales, salieron del despacho 8.968 solicitudes, es decir, el 87%.</p> <p>Cabe señalar que a la CSMLV le fueron reportadas 15.077 reclamaciones presentadas ante los Jueces, de las cuales, a 31 de marzo de 2018, 6.961 contaban con sentencia judicial (46%).</p> <p>Esta diferencia, entre las cifras presentadas por el Gobierno nacional y las de la CSMLV frente a número de sentencias proferidas, se puede explicar en razón a que la CSMLV se soportó en la información remitida por la UAEGRTD, la que corresponde solamente a las sentencias que le son notificadas a esta entidad. Sin embargo, no resulta razonable que exista una diferencia sobre las solicitudes ingresadas a la fase judicial de cerca de 5000.</p> <p>La CGR revisó los registros administrativos de la UAEGRTD, encontrando que con corte 31 de diciembre de 2017 se habían presentado 14.071 demandas judiciales, diferencia que preocupa, pues si bien las cifras presentadas por el Gobierno provienen de una fuente de información distinta, este reporte conlleva a medidas de política diferentes que pueden resultar negativas para el proceso de restitución de tierras, en particular si se tiene en cuenta que con el valor reportado por la UAEGRTD en cuanto al número de demandas judiciales, el cumplimiento del indicador GED sería del 64%, sin que ello permita superar el umbral establecido por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016.</p> <p>Finalmente, se insiste en la necesidad de que se precisen los recursos presupuestales y humanos para asumir las solicitudes de restitución que superen la etapa administrativa y hagan tránsito a la etapa judicial y en particular, se definan los territorios donde se requiere fortalecer la fase judicial, lo anterior, teniendo en cuenta las diferencias detectadas en una de las variables de medición, el potencial</p> | <p>de solicitudes que puedan resultar inscritas y pasen a fase judicial<sup>16</sup> y que en la elaboración del Plan estratégico de restitución de tierras- PEIRT<sup>17</sup>, no se llevó a cabo un ejercicio de interacción o aproximación con la Rama Judicial.</p> <p><b>9. Rehabilitación</b></p> <p>La atención psicosocial cuenta con avances significativos para el periodo de análisis de implementación de la ley de víctimas. En concepto de la CGR reconoce al igual que lo presentado por el Gobierno nacional en el informe, sobre al aumento sostenido del número de personas atendidas a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas -PAPSIVI- y la Estrategia de Recuperación Emocional -ERE-. Si bien existe una discrepancia entre las cifras presentadas por el Gobierno nacional en su informe y las cifras de la CGR, se destaca en ambos casos una tendencia creciente en la atención de víctimas del Conflicto y un cumplimiento anual de las metas establecidas en el CONPES 3726 de 2012.</p> <p>Así mismo, partiendo del principio de voluntariedad asociado al acceso a la atención psicosocial, la CGR destaca los avances en materia de promoción de los servicios disponibles. Dicha promoción, se ha visto reflejada en el aumento de las solicitudes por parte de la población víctima, que solo para el caso del PAPSIVI, aumentaron en más de un 100% entre la vigencia de 2016 y 2017. No obstante, preocupa a este ente de control, la prestación del servicio rehabilitación psicosocial a sólo el 54,8% de la población que solicitó dicho servicio.</p> <p>No obstante, y de acuerdo con el seguimiento sistemático que se ha desarrollado en el marco de la CSMLV existen algunos factores en los que se requiere hacer hincapié para mejorar la medida de rehabilitación como parte fundamental de la reparación integral.</p> <p>En primer lugar, es necesario revisar la cobertura y capacidad financiera del Programas. Por ejemplo, en la CSMLV se evidenció que el PAPSIVI no se ha implementado en cuatro departamentos del país y; en el caso de Antioquia y Valle del Cauca, departamentos con mayor número de víctimas sujetos de atención, este</p> <p><sup>15</sup> En la Activación especial realizada al Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras en el año 2017, la CGR calculó que aproximadamente 32.756 casos podían resultar inscritos en el RTDAF y pasarían a la etapa judicial. Este cálculo se obtuvo de sumar las solicitudes microfocalizadas que aún no habían finalizado la etapa administrativa (12.784), las que aún se encontraban sin microfocalizar y sobre las cuales no se había tomado decisión alguna (44.535) y las que finalizaron la fase administrativa pero aún no tenían demanda (4.469) y se tuvo en cuenta la tendencia histórica hasta ese momento, de que aproximadamente el 25% de las solicitudes microfocalizadas resultaban inscritas en el registro de tierras.</p> <p><sup>16</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-879 del 3 de noviembre de 2016<sup>17</sup>, ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD), para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, proceda a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras en un plazo no mayor de seis (6) meses. Dicho Plan debía incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011<sup>18</sup>.</p> |

<sup>15</sup> La línea base del indicador, con corte a diciembre de 2014, era de 2.868 familias restituidas y el Gobierno se fijó una meta para el cumplimiento de 15.000.

programa no se ha iniciado en más del 50% de sus municipios.

Además, en un análisis desarrollado por la CGR en materia presupuestal y según la información aportada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la fuente de financiación dependería de las asignaciones presupuestales que se desarrollen en el marco del PGN. Sin embargo, suponer el fortalecimiento y aumento de cobertura del PAPSIVI, implicaría un aumento significativo de los recursos que históricamente se han asignado a dicho programa. Como se identifica en la siguiente tabla, la implementación de la rehabilitación para las víctimas étnicas y no étnicas anualmente costaría aproximadamente 1.4 billones, lo que implica la revisión de las fuentes de financiación de esta medida.

Tabla: Costeo de la medida de Rehabilitación – cifras en pesos

|  |                             |                           |           |
|--|-----------------------------|---------------------------|-----------|
| Rehabilitación psicosocial - víctimas no étnicas | \$ 1.201.787.598.144        | \$ 92.445.189.657         | 3.228.097 |
| Rehabilitación psicosocial - víctimas étnicas    | \$ 207.012.129.330          | \$ 15.824.009.948         | 631.786   |
| <b>Total</b>                                     | <b>\$ 1.408.800.000.000</b> | <b>\$ 108.269.199.605</b> |           |

Fuente: CGR. Datos Ministerio de Salud, mayo 2018.

Otro de los elementos es la falta de concurrencia de los recursos del orden nacional y algunas entidades territoriales, esto es de especial relevancia para aquellos municipios con una alta presencia de población víctima y para los cuales, la prestación del PAPSIVI puede generar presiones fiscales adicionales. Tal como se evidencia, en el análisis realizado por la CGR en el periodo 2015-2017, el aporte realizado por las entidades territoriales fue del 28%. Lo anterior, permite hacer un llamado no solamente al Ministerio de Salud, sino a las entidades territoriales (departamentos y municipios) que cuenta capacidad presupuestal para que revisen la viabilidad y aun esfuerzos para la rehabilitación de las víctimas de sus respectivos territorios, teniendo en cuenta los principios y herramientas planteadas en el Decreto 2460 de 2015, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para

las víctimas del conflicto armado interno.

Y finalmente un tercer elemento, son las bajas metas de atención en comparación con el universo de víctimas que requiere rehabilitación, el cual se estima en 3.472.453 personas, en contraste con la meta de atención de 913.000 personas atendidas.

En este sentido, la CGR coincide con los puntos, propuestos por el GN, para hacer seguimiento al componente de rehabilitación psicosocial, en particular con el aquel relacionado con la continuación de esfuerzos presupuestales entre la nación y las entidades territoriales para la implementación gradual y progresiva del PAPSIVI haciendo énfasis en zonas rurales dispersas. Adicionalmente, la CGR considera prioritario el ajuste de la meta, en cuanto al número de personas atendidas, de tal forma que esta se de en concordancia con el universo de personas que requieren rehabilitación psicosocial.

En estos términos, la Contraloría presenta sus observaciones al Informe Anual de Gobierno Nacional sobre la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado.

Además, sea esta la oportunidad para remitir copia de los informes de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, elaborados por la CSMLV y CSMDL, y entregados al Congreso de la República el pasado 17 de agosto.

Cordial saludo,



**ANDRES BERNAL MORALES**  
Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto (E)



|   |   |
|---|---|
| <p><b>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>Edgardo José Maya Villazón</b><br/>Contralor General de la República</p> <p><b>Gloria Amparo Alonso Másmela</b><br/>Vicecontralora General de la República</p> <p><b>Mauricio Gutiérrez Dangond</b><br/>Secretario Privado</p> <p><b>Carmenza Isaza Delgado</b><br/><b>Mario Roberto Molano López</b><br/>Asesores Despacho Contralor General de la República</p> <p><b>Julián Eduardo Polanía Polanía</b><br/>Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional</p> <p><b>José Antonio Soto Murgas</b><br/>Contralor Delegado para el Sector Social</p> <p><b>Ivonne del Pilar Jiménez García</b><br/>Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad</p> <p><b>Ricardo Rodríguez Yee</b><br/>Contralor Delegado para el Sector de Minas y Energía</p> <p><b>Julio Andrés Ossa Santamaría</b><br/>Contralor Delegado para Participación Ciudadana</p> <p><b>Martha Victoria Osorio Bonilla</b><br/>Contralora Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras</p> <p><b>Diego Alvarado Ortiz</b><br/>Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente</p> <p><b>Andrés Bernal Morales</b><br/>Contralor Delegado para el Sector Agropecuario</p> <p><b>Luz Amanda Granados Urrea</b><br/>Contralora Delegada Intersectorial para el Sistema General de Regalías</p> <p><b>Juan Carlos Rendón López</b><br/>Contralor Delegado Intersectorial para el Sistema General de Regalías</p> <p><b>Soraya Vargas Pulido</b><br/>Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva</p> <p><b>Juan Carlos Thomas Bohórquez</b><br/>Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas</p>  <p><b>Claudia Cristina Serrano Evers</b><br/>Jefe de Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción</p> <p><b>Diego Rafael Dorado Hernández</b><br/>Jefe de Unidad Delegada para el Posconflicto</p> <p><b>Tania Violeta Vargas Luna</b><br/>Jefe Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes</p> <p><b>Álvaro Ruiz Castro</b><br/>Jefe Unidad de Apoyo Técnico al Congreso</p> <p><b>William Fernando Halaby Rodríguez</b><br/>Jefe de Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático</p> <p><b>Iván Darío Guauque Torres</b><br/>Director Oficina Jurídica</p> <p><b>Lisbeth Triana Casas</b><br/>Directora Oficina de Planeación</p> <p><b>Victoria Eugenia Díaz Acosta</b><br/>Directora de Oficina de Sistemas e Informática</p> <p><b>Adriana Herrera Beltrán</b><br/>Directora Oficina de Control Interno</p> <p><b>Claudia Argenis Linares Prieto</b><br/>Directora Centro de Estudios Fiscales</p> <p><b>Jesualdo Villeró Pallares</b><br/>Director Oficina de Control Disciplinario</p> <p><b>Rossana Payares Altamiranda</b><br/>Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones</p> <p><b>Luisa Fernanda Morales Noriega</b><br/>Gerente del Talento Humano</p> <p><b>Alfredo Vargas Abad</b><br/>Gerente Administrativo y Financiero</p> <p>Gerencias Departamentales Colegiadas</p>   | <p style="text-align: center;"><b>UNA MIRADA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, COLOMBIA 2014-2018</b></p>   |
| <p>Participaron en la realización del presente libro</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario<br/>Liliana Rodríguez Sánchez, Mauricio Llano Rodríguez, Diego Javier Rivero González, Javier Rodríguez Corredor, Óscar David Quiroga Traslaviña, Balmes Enrique Fonseca León, Mauricio Llano Rodríguez, Néstor Rubiano Páez, Ana Lucía Waldrón Rey</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad<br/>Ivonne del Pilar Jiménez García, Alberto Torres Gutiérrez, Gloria Edith Rueda Molina, Carlos Enrique Uribe Lozada, Pablo Antonio Pérez Alzate, Luis Bacca Calcedo, Óscar Eduardo Revollo Cadena, Marcela Pérez Ochoa, Katherine Mena Asprilla, Olga Reyes Jiménez, Blanca María González Aldana, Magaly Medina Carreño, Juan Alejandro Morales Sierra</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía<br/>Yesid Suárez Gómez, Carlos Eduardo Espinosa González, Olga Liliana López Rodríguez, Yeiro Ramírez Olaya, José Ospina Castillo, Javier Ordóñez Torres, Luis Helder Bejarano Velásquez</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras<br/>Miguel Ángel Ramos Montaño, Marco Antonio Polo González, Gloria Azucena Carrillo Urrego, Amparo Edith Orozco Salas, Karol Juliette Martínez Montero, Óscar León García, Josué Márquez Márquez, Marco Antonio Polo González, José Antonio Botero Garrido</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional<br/>José Robinson Gómez Trejos, Sandra Liliana Arenas Pérez, Martha Marlene Sosa Hernández, Julián Eduardo Polanía Polanía, Alfonso Ricardo Becerra Alarcón, Teresa Bonilla De La Torre, María Elena Carrillo Soto, Fátima David Lozano Monroy, Luis Edgar Michaels Rodríguez, Diego Alberto Ospina Guzmán, Luis Alejandro Rodríguez Aguilar, José Noel Barragán Calderón</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente<br/>Diego Alvarado Ortiz, Henry Alberto Castellanos Cárdenas, Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Roberto Rafael Torres Becerra</p> <p>Contraloría Delegada Intersectorial para el Sistema General de Regalías<br/>Luz Amanda Granados Urrea, David Isaac Botero</p> <p>Contraloría Delegada para el Sector Social<br/>Eliana Díaz Lemus, Orlando Moreno Gaviria, José Antonio Soto Murgas, Martha Velásquez Ardila, Víctor Hugo Camargo Domínguez, Maritza Peláez Falla</p> <p>Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas<br/>Juan Carlos Thomas Bohórquez, Alejandro José Ovalle Gont</p> <p><b>Edgardo José Maya Villazón</b><br/>Contralor General de la República</p> <p><b>Gloria Amparo Alonso Másmela</b><br/>Vicecontralora General de la República</p> <p>Comité editorial<br/><b>Antonio Hernández Gamarra,</b><br/><b>Roberto Junguito Bonnet,</b><br/><b>Fernando Rojas Hurtado</b></p> <p>Equipo de Apoyo<br/><b>María Inés Agudelo Valencia</b><br/>Fedesarrollo</p> <p><b>Camila Aguilar Londoño</b><br/>Fedesarrollo</p> <p><b>Lucas Sebastián Gómez García</b><br/>Contraloría General de la República</p> <p><b>Óscar Enrique Guzmán Silva</b><br/>Contraloría General de la República</p> <p><b>Martha Lucía Villa Restrepo</b><br/>Contraloría General de la República</p> <p><b>Contraloría General de la República</b><br/>Carrera 69 No. 44-35<br/>Teléfono: +57 (1) 5187000<br/>Bogotá, D. C., Colombia<br/>www.contraloria.gov.co<br/>sigamos en twitter: @CGR_Colombia</p> <p>Diseño y Diagramación<br/>Asesores Culturales S.A.S.</p> <p>Imagen de carátula<br/>Andrea Velasco, Catalina Ortiz</p> <p>ISBN: 978-958-9351-99-4<br/>Impreso en Colombia • Printed in Colombia</p> <p>© Contraloría General de la República, junio 2018</p> | <p style="text-align: right;"><b>Índice</b></p> <p><b>Prólogo</b> <span style="float: right;"><b>9</b></span><br/>Edgardo José Maya Villazón, Contralor General de la República<br/>Gloria Alonso Másmela, Vicecontralora General de la República</p> <p><b>Introducción</b> <span style="float: right;"><b>19</b></span><br/>Roberto Junguito Bonnet</p> <p><b>Capítulo I</b> <span style="float: right;"><b>47</b></span><br/><b>EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL 2012-2017</b><br/>Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario<br/>Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras<br/>Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía</p> <p><b>Capítulo II</b> <span style="float: right;"><b>71</b></span><br/><b>EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TIERRAS (ACCESO - DISTRIBUCIÓN Y FORMALIZACIÓN)</b><br/>Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario</p> <p><b>Capítulo III</b> <span style="float: right;"><b>89</b></span><br/><b>POLÍTICA CRIMINAL EN COLOMBIA, UNA POLÍTICA POR CONSTRUIR</b><br/>Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad</p> <p><b>Capítulo IV</b> <span style="float: right;"><b>119</b></span><br/><b>ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES</b><br/>Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras<br/>Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía</p> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Capítulo V</b>  | <b>139</b> |
| <b>IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS COMO MECANISMO DE AGREGACIÓN DE LA DEMANDA</b>                                    |            |
| Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras  |            |
| <b>Capítulo VI</b>   | <b>157</b> |
| <b>CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN COLOMBIA</b>  |            |
| Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional           |            |
| <b>Capítulo VII</b>  | <b>173</b> |
| <b>LA ESTRATEGIA DE APROVECHAMIENTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO</b>  |            |
| Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional           |            |
| <b>Capítulo VIII</b>   | <b>201</b> |
| <b>PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMO EN COLOMBIA</b>  |            |
| Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente   |            |
| <b>Capítulo IX</b>   | <b>219</b> |
| <b>INCENTIVOS FISCALES A LAS FRONTERAS DE COLOMBIA. ¿ES HORA DE REEMPLAZARLOS?</b>   |            |
| Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía   |            |
| <b>Capítulo X</b>  | <b>237</b> |
| <b>EVALUACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: BALANCE DE POLÍTICA</b>   |            |
| Contraloría Delegada Intersectorial para el Sistema General de Regalías  |            |
| <b>Capítulo XI</b>   | <b>273</b> |
| <b>EFFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS EN LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACIÓN</b> |            |
| Contraloría Delegada para el Sector Social   |            |
| <b>Capítulo XII</b>  | <b>305</b> |
| <b>EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, 2016</b>   |            |
| Contraloría Delegada para el Sector Social   |            |
| <b>Capítulo XIII</b>   | <b>347</b> |
| <b>PRESUPUESTO POR RESULTADOS: IMPLICACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y RETOS PARA COLOMBIA</b>                     |            |
| Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas   |            |

## Prólogo

En América Latina una parte de los estudios de políticas públicas, y más en general, los estudios que por esta vía se han hecho sobre la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública, han tenido una seria limitación y es que no consideran su referente principal: el Gobierno. Pareciera que las políticas públicas fueran variables independientes, que ocurren sin importar la naturaleza de los gobiernos y de los regímenes en que se producen. Incluso cuando se trata de mejorar los resultados de la intervención pública u obtener un conocimiento más realista y documentado sobre la formación de las decisiones públicas, los estudios parecen considerar que las políticas públicas son *autocontenidas*, es decir, que se explican por sí mismas. Tanto, que hasta llegan a hacerse estudios comparativos de políticas entre países con tipos de gobierno muy distintos o con regímenes políticos que resultan difícilmente comparables.

En los años recientes, cuando se ha querido dar cuenta de las dinámicas propias de las políticas públicas, los estudios caen recurrentemente en el análisis de los procesos de formulación/ejecución de estas políticas y en la reconstrucción de las modalidades, actores, características y dinámica de relaciones internas del proceso de toma de decisiones, pero consideran que la unidad observada (una empresa pública, un ministerio o una gobernación) está guardada en un tubo al vacío, completamente aislada de las presiones del ámbito político (interno o externo), de los intereses económicos (locales y globales) o de las presiones sociales a las que normalmente cualquier política está sometida.

Sin referencia al problema del Gobierno, resultan comprensibles las dificultades que encuentran las evaluaciones de las políticas cuando se trata de precisar su objeto de estudio; de definir cuáles son sus objetos observables; de especificar sus

elementos constitutivos; o de identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una determinada política. Es la anomalía que expone Regonini (1991) cuando plantea la división de los investigadores, no solo por las metodologías, sino por la misma definición del objeto de estudio.

A la pluralidad de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis*, o simplemente *public policy*. (Las cursivas son del texto original, p. 59)

Lo mismo ocurre con la tendencia a generalizar el uso de técnicas de elaboración o modelos de análisis y evaluación de políticas sin considerar la especificidad gubernamental de los países en los que se elabora, implementa o evalúa la política pública. Pareciera que las políticas públicas pudieran ser formuladas, implementadas y evaluadas de la misma manera en aquellos países con instituciones sólidas, y donde la mayoría de los ciudadanos conoce, acepta y practica los comportamientos que impone la ley, que en aquellos países con instituciones frágiles, y donde no todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan o no todos practican los comportamientos que les define la ley.

Esa diferencia, que no es otra que la brecha que existe entre los países plenamente institucionalizados y aquellos parcialmente institucionalizados o regidos, como lo mencionaba O’Donell por “otra institucionalidad”, impone una enorme distancia en el abordaje, la metodología y la interpretación de los estudios de las políticas públicas. Los intentos más afortunados para establecer si las sociedades desarrollan procedimientos estandarizados para elaborar e implementar políticas se han producido a través de las clasificaciones según el “estilo de políticas”, pero sin todavía lograr trascender la descripción de la forma como funcionan las comunidades de políticas y cuáles son los procesos de políticas preferidos en cada país.

El problema surge cuando se constata que los países pueden tener un mismo estilo para elaborar e implementar políticas, pero los márgenes de maniobra de sus gobernantes siempre serán muy distintos, al igual que sus maneras de gobernar, la estructuración de sus agendas, el manejo de sus tiempos e intensidades del gobierno, los actores e intereses que intervienen y sobre todo, la manera particular de diseñar e implementar sus reformas a las instituciones o los comportamientos colectivos.

Paradójicamente, debido a esta misma razón, los estudios de políticas públicas que se realizan considerando los contextos en que se desenvuelven y la especificidad

que las determina, adquieren cada vez mayor relevancia. No solo porque permiten dar cuenta con mayor precisión de cuáles son los problemas del desarrollo, sino porque también son los que pueden ayudar a encontrar mejores y más efectivas soluciones.

Así por ejemplo, a través de los estudios de las políticas públicas se puede llegar a establecer de una manera más precisa si los problemas de inestabilidad económica, incertidumbre política y/o descontento social que vive un país se originan en choques externos fuera del control gubernamental, en deficientes manejos de los responsables de la conducción de las políticas o el control de las organizaciones, o más bien son consecuencia del escaso grado de consolidación de las reformas institucionales en ese país. De allí, se impone una exigencia cada vez mayor para que los estudios aporten elementos que no solo permitan a los gobiernos una mejor y más segura conducción de los procesos de crisis, sino también a los demás observadores tener mejores elementos de información y análisis para anticipar situaciones de quiebre sobre las que se pierde el control, o por lo menos reducir su impacto.

Si se rescata el carácter esencial de las políticas públicas se tiene que el problema ya no consiste tanto en preguntarse hasta dónde y de qué manera ellas alcanzan o no sus objetivos, o si se implementan conforme a lo previsto, sino en cómo asegurar su contribución a los objetivos del Gobierno y la gobernabilidad del desarrollo. Es decir, por una parte, cómo asegurar que el manejo de la dinámica, intensidad y direccionalidad de las políticas responda a la agenda definida por el Gobierno. Y, por otra, cómo mantener el control de las tensiones y conflictos que están en la base de la acción gubernamental y afectan los propósitos del desarrollo trazados por ese Gobierno.

Por esa razón, no se trata de un problema de eficiencia administrativa o de transparencia de los funcionarios públicos. Tampoco se trata de observar las particularidades de los procesos decisionales. Más bien, se trata de conocer la capacidad real de los Gobiernos para diseñar y poner en marcha sus políticas. Pero ya no basta con las declaraciones gubernamentales o la expedición de leyes y decretos —por ejemplo— sobre las reformas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La experiencia de Polonia fue la más ilustrativa al respecto. El periodista Peter Wiles (1990) mostraba cómo en los inicios de la década de los noventa, en medio de la eufórica victoria de la democracia liberal y la economía del mercado, el Gobierno polaco anunciaba sin temor “[...] Es muy simple. Todo lo podemos hacer a la vez: deflación, libre fijación de precios, privatización, convertibilidad total del *zloty* y la creación de una bolsa de valores. No hay tiempo que perder. Si no hacemos todo ahora, no lo haremos jamás [...]”. La fuerza de los anuncios gubernamentales despertó todo tipo de apoyos. Polonia era proclamada como el nuevo modelo de la transición hacia la democracia. Sin embargo, dos años después “la Ley General sobre la Privatización de la Industria todavía no había sido expedida... La convertibilidad del *zloty* tampoco se había emprendido... la bolsa de valores estaba en espera...” (p. 18). La tarea de la reforma había quedado en el papel.

Lo que ahora se requiere es que las acciones gubernamentales se expresen de manera adecuada a través de políticas públicas que puedan ser monitoreadas y evaluadas periódicamente y rindan los resultados deseados. Es por eso que a los estudios de políticas públicas se les comienzan a agregar nuevos interrogantes: ¿cómo está estructurada la agenda gubernamental del desarrollo?, ¿cuál es el margen de maniobra que los Gobiernos tienen para implementar sus políticas y conseguir los resultados que buscan?, ¿quiénes son los actores relevantes en la definición y gestión de esas políticas?, ¿cuál es el grado de consistencia de las políticas?, ¿cuál es su contribución a los objetivos del desarrollo? Frente a este desafío los estudios de políticas revelan toda su potencia<sup>2</sup>.

Es en línea con ese pensamiento que se encuentra la principal contribución de este libro, siendo el medio con el que la actual administración de la Contraloría General de la República (CGR), retomando la línea de trabajo iniciada desde la administración del contralor Hernández Gamarra, se propuso reorientar su papel estratégico en la relación entre el Estado y la sociedad. Para la Contraloría, y más con este nuevo impulso dado en los últimos cuatro años, no se trata de vigilar y controlar para ver dónde están los delincuentes, sino de intervenir para ayudar a mejorar la calidad de las políticas y del gasto público. Se propone pasar de la acción policiva sobre la función pública, hacia una función proactiva para el desarrollo de los colombianos. Esa debe ser la misión sustancial. Y si dentro de esa misión se identifica a quienes han quebrantado las normas, pues se procede a las sanciones que competen y al respectivo traslado a las instancias judiciales que así lo requieran.

Este cambio cualitativo se produce a través de una nueva forma de estudiar y evaluar las políticas públicas, que además de adoptar los estándares internacionales en la realización de los procesos de análisis y evaluación, las aborda desde su preocupación por el desarrollo. Por eso, para la Contraloría es deseable que este cambio continúe en el futuro y se constituya en el dispositivo principal a través del cual los gobiernos buscan un mejor nivel de vida para la sociedad.

<sup>2</sup> De entre las muchísimas referencias sobre control de resultados de la política pública, incluimos aquí una que registra y presenta los pros y contras de la variada experiencia en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y países latinoamericanos. Entre otros aportes puntualiza las diferencias en términos de actores responsables del control del desempeño en países de la OCDE. Todos estos países cumplen con esta moderna dimensión del control, pero los responsables de ella varían según el orden institucional de cada país. cf. World Bank, Gobierno de España (2010), "Policy Making in the OECD - Ideas for Latin America. Unidad de Sector Público y Pobreza", del Banco Mundial, Washington. También disponible en castellano, como reporte del Banco Mundial, bajo el título "La práctica de formulación de políticas públicas en la OCDE-Ideas para América Latina" (octubre, 2010)

El propósito de este libro es precisamente llamar la atención, no solo del lector, sino del país en general, sobre este nuevo posicionamiento de la Contraloría, que con sus estudios de política y programas públicos, junto con el nuevo enfoque auditor, va a prender constantemente las alarmas para que gobiernos y gestores públicos revisen los diseños de las políticas o mejoren su ejecución o, más importante aún, se preocupen por la calidad del gasto, que no es otra cosa que la mejor gestión del recurso público. Con el nuevo enfoque de auditorías la Contraloría comenzó a ejercer la vigilancia del recurso público mediante la aplicación de tres modalidades de auditoría que se complementan entre sí: financiera, de cumplimiento de la normatividad y, con una mirada a la gestión de la entidad, que es lo que se conoce como la auditoría de desempeño. Lo más innovador de este nuevo enfoque y sobre lo que el lector debe prestar especial atención, es que los informes de dichas auditorías están directamente destinados a mejorar los servicios a cargo del Estado. En este sentido, gravitan con enorme peso sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto del presupuesto, es decir, sobre la calidad del gasto público. Y su fin último no es la sanción, sino elevar el bienestar de la población.

Asimismo, los estudios de resultados de políticas y programas refuerzan los más tradicionales estudios sectoriales del gasto. Todos estos productos de la CGR son ejercicios de control fiscal y financiero; lo que distingue las auditorías de desempeño (o resultado) es que no buscan primordialmente descubrir irregularidades, sino contribuir proactivamente al bienestar de la población. Lo hacen identificando los factores por los cuales un gobierno produce resultados inferiores al beneficio que pudieran arrojar los recursos públicos para la población, señalando las responsabilidades de las directivas y las entidades por su desempeño (o resultado) y asegurando que el cumplimiento de las observaciones de la CGR impacte sobre el mejoramiento de políticas y programas públicos prioritarios para la ciudadanía.

Más que la línea financiera y la de cumplimiento, la línea de desempeño (o resultado) acerca la CGR a la población, consultándole sobre el cumplimiento de los compromisos del Gobierno y haciendo de los usuarios o beneficiarios agentes que coadyuvan externamente, con su percepción y vigilancia, al ejercicio del control fiscal. También, reportando a los ciudadanos la capacidad o la debilidad de los programas de gobierno para solucionar problemas que les son relevantes y para asegurar la sostenibilidad de los programas que les son más esenciales, o para comparar los programas actuales con los costos y los beneficios de nuevas políticas que pudieran arrojar beneficios más urgentes para la población. Por razón de este vínculo, la línea

de desempeño (o resultado) sirve a la función de vigilancia del Legislativo y a la vez demanda el concurso del Congreso para asegurar la implementación de los compromisos gubernamentales de mejorar los servicios.

La línea de desempeño (o resultado) sigue, y a la vez nutre, los nuevos énfasis de la misión de las entidades de fiscalización superior que tienen a su cargo este tipo de control del gasto público. Por ejemplo, la Contraloría de la Gran Bretaña, la National Accountability Office (NAO), que es el órgano equivalente a la CGR de Colombia, renovó su nombre (de entidad de control contable a entidad de rendición de cuentas públicas) y subrayó el propósito de su misión desde hace más de un lustro. Su razón de ser y su valor agregado a la sociedad se presentan ahora de la siguiente manera:

Nuestra visión es ayudar a la nación a gastar sabiamente. Nuestra perspectiva de auditoría ayuda al Parlamento en su función de exigir al gobierno rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos [...]

Nuestras recomendaciones e informes sobre buenas prácticas ayudan al gobierno a mejorar los servicios públicos y nuestro trabajo conduce a ahorrar en los programas de gasto [...]

La evaluación debería ser una fuente clave de información sobre la relación costo-efectividad de las actividades del gobierno, para fines de rendición de cuentas y como palanca para mejorar las políticas vigentes, así como para diseñar políticas futuras.

Fuente: National Audit Office (2013), "Evaluation in Government", diciembre.

El libro que entregamos consta de trece documentos que dan cuenta de algunas de las auditorías y/o evaluaciones llevadas a cabo por los equipos de la CGR, cada una de ellas sobre una política o un programa de gobierno. Las evaluaciones de las políticas y los programas presentados en los capítulos fueron seleccionados y llevados a cabo por los equipos de la CGR siguiendo criterios universales de las entidades de fiscalización superior en el mundo entero, ajustados y ordenados en función de las necesidades particulares de auditoría del país en 2017 y 2018.

Cada capítulo evalúa el desempeño gubernamental respecto de políticas y programas priorizados, diseñados y financiados por los gobiernos durante los años recientes. Los capítulos documentan y analizan esas intervenciones del Gobierno en su dinámica, con sus variaciones y ajustes, con sus avances y retrocesos. Se trata de identificar por qué han sido más o menos eficientes, cómo podrían reformarse, o en extremo suprimirse, para dar paso a programas más idóneos a fin de alcanzar los objetivos inicialmente propuestos, o a programas que se proponen nuevos objetivos, para atender nuevas demandas de la población.

Es pertinente resaltar que el capítulo relativo a la calidad del gasto público en Colombia incluye una parte dirigida a fortalecer la información y consolidar

la institucionalización de la cultura de evaluación de resultados del gasto. Es un análisis de carácter general, que se distingue de los demás en cuanto no aplica el control del desempeño a una política o un programa puntual, sino que propone y recomienda la adopción de un instrumento de uso general en toda política o programa público. Se trata del *programa presupuestario*. El programa presupuestario permitirá cuantificar el costo fiscal y hasta el costo social de las políticas y los programas del Gobierno. Por ello, es un instrumento que sirve por igual al gabinete ministerial y a las autoridades de Planeación, de Hacienda y sectoriales o a la propia CGR. Podrá además ser utilizado por los gobiernos regionales o territoriales y, desde luego, por académicos, grupos de estudio independientes y la cooperación internacional.

El esfuerzo de valorar la acción del Gobierno por los resultados obtenidos constituye una innovación poderosa para mejorar el gasto público. La observación de que el sector público no concentró su diseño, ejecución y control de las políticas públicas en los resultados que de ellas prometen los gobiernos y espera la población, asombra hoy a todos los gestores públicos.

Como se pone de presente en los capítulos de este libro, ya no basta tener la competencia en lo que se hizo, ni haber cumplido con todas las reglas y los sistemas de procedimientos, para recibir aprobación de la rendición de cuentas. Hoy los organismos de control, los parlamentos, el sistema de entidades de Naciones Unidas y la cooperación internacional no se dan por satisfechos mientras no se identifique, se valore y se compare el resultado efectivamente alcanzado por una promesa de gobierno y por una asignación presupuestaria.

En este contexto, es la innovación que convoca por igual a las agendas de renovación institucional del manejo hacendario y contable, a concentrar la planeación en priorizar políticas eficientes y ejecutables; al gabinete ministerial, a pensar en los servicios que presta el Gobierno, más que en compartimentos estancos o como entidades que se constituyen en feudos de gasto. Y, desde luego, a la CGR, la cual presenta en este libro algunos de los avances que anuncian su visión y su progreso en capacidad y en institucionalización de los informes de fiscalización del desempeño del Gobierno. Para que esta innovación fructifique rápidamente en el país se requiere del concurso de las entidades responsables de todas esas funciones, sumadas a las de estadísticas y cuentas nacionales.

Desde el ángulo de la colaboración externa, la CGR ha contado con la orientación y el estímulo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), entidad que desde hace más de cincuenta años promueve el marco



institucional y la transferencia de conocimientos entre las entidades superiores de fiscalización externa<sup>3</sup>.

Este libro cumple el papel de presentar un hito de cambio. Es similar, en este sentido, a las publicaciones de la Intosai y los países de la OCDE, o de la cooperación internacional, que registraron la introducción de esta nueva línea de medición y control, identificaron sus desafíos y requerimientos, y dejaron constancia de los primeros avances.

A tono con los estándares internacionales indicados por la Intosai, la CGR ha producido, probado y expedido sus propias guías de auditorías y de estudios sectoriales y de política pública, y las ha armonizado con las guías generales de auditorías y estudios. Estas últimas hoy siguen siendo tan esenciales como lo fueron cuando se creó la CGR, bajo la inspiración de la Misión Kemmerer, en 1923. Además, la CGR entiende que las guías necesitan de actualizaciones periódicas, bajo un enfoque de mejoramiento continuo, para lo cual ha previsto el registro y la reflexión continua sobre su utilización y su utilidad práctica, y sobre los puntos que pueden ser agregados o complementados en el futuro próximo.

Los avances en priorización, enfoque, método, análisis, informe y plan de mejoramiento de la política pública, de los cuales dan fe los capítulos de este libro, son producto de un plan de fortalecimiento de capacidad en los conceptos, instrumentos y procesos propios del control de desempeño. Este plan, que incluye numerosas actividades de formación y comunicación, ya cubrió cada una de las contralorías delegadas e irrigó paulatinamente todos los equipos de la CGR.

El proceso de planeación y preparación del libro fue parte del aprendizaje colectivo, iterativo y continuo que se ha seguido en la CGR. Los informes de auditorías y los estudios seleccionados para la publicación fueron resumidos por los propios autores que los produjeron, de acuerdo con el formato y el objeto del libro. Posteriormente fueron revisados y comentados por un comité editorial conformado por expertos en política pública e investigadoras de Fedesarrollo, que presentó sus observaciones a los contralores delegados sectoriales de la CGR en reunión liderada por la alta dirección de la entidad.

<sup>3</sup> La Intosai y su rama latinoamericana y del Caribe, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), dedican hoy sus más importantes iniciativas a la promoción de estándares y a la capacitación de auditores de desempeño o resultados entre los doscientos países que son actualmente miembros de la entidad mundial.

Más importante aún que su contribución a la capacidad interna y a la institucionalización del control de desempeño dentro de la CGR, este libro es vehículo para iniciar la diseminación y la creación de una cultura de medición y control de resultados dentro de los órganos del Estado y en la sociedad civil. En cuanto pionera en Colombia de la evaluación del desempeño gubernamental, bajo los criterios rectores de la política pública contemporánea y los más ágiles y oportunos métodos de la evaluación, la CGR ha asumido la tarea de coadyuvar a extender esta filosofía del control.

La CGR es también corresponsable de exponer los avances del control externo en Colombia ante la comunidad internacional, y de promover los intercambios de experiencias sobre esta línea de auditoría y evaluación con otras entidades de fiscalización superior. Convencidos, como lo está la Intosai, de que las redes de colaboración y la comparación constructiva y respetuosa de las idiosincrasias institucionales de cada país nos ayudarán a abreviar el camino de consolidación y desarrollo de estas líneas, y reducir sus riesgos, hemos realizado recientemente tres conferencias internacionales, con participación de reputados expertos mundiales en el desarrollo, la capacitación y la asistencia a las Entidades de fiscalización superior (EFS), al igual que directivos y líderes de esta causa en países latinoamericanos, incluidos Brasil, Chile, México, y en países de Europa, como España y Finlandia. Y estamos en proceso de participar en las redes internacionales de auditores de las EFS y contribuir proactivamente a su participación en Colombia.

En síntesis, durante los cuatro años de la presente administración, la CGR ha venido avanzando en la adopción de estándares internacionales como parte del fortalecimiento institucional y de mejores prácticas en el cumplimiento de su quehacer misional. En ese sentido, y con el único propósito de construir una Contraloría que apoye a la mejor gestión de lo público y que sea vista como un ente autónomo e independiente, pero que con sus análisis y evaluaciones contribuye a que Colombia avance hacia mayores niveles de desarrollo, es que nos enfocamos en fortalecer nuestros estudios de política pública y nuestro proceso auditor. En particular se dio un paso muy importante en el cambio del enfoque del control fiscal, que permite la realización de auditorías y evaluaciones mucho más especializadas con equipos auditores mejor formados e informados, que sin duda contribuirán a mejorar la administración de los recursos públicos.

En este orden de ideas, este libro se presenta en un momento importante para el país, pues a partir de agosto un nuevo gobierno tomará las riendas y tendrá bajo su

responsabilidad el desarrollo económico y social, por lo cual se espera que muchas, si no todas las observaciones de las evaluaciones que aquí se presentan, sean tomadas en cuenta en la formulación de los programas a seguir, para la construcción de un mejor país.

Para la edición de este libro el Contralor General de la República invitó a distinguidos profesionales con amplia experiencia en estos temas, por lo cual agradece muy especialmente al doctor Roberto Junguito, exministro de Estado, al excontralor y exministro Antonio Hernández Gamarra y a Fernando Rojas, reconocido experto internacional en temas fiscales, quienes fungen como editores y tuvieron a su cargo la selección de los artículos que aquí se presentan. Igualmente, se agradece el apoyo técnico recibido por las economistas María Inés Agudelo y Camila Aguilar, de Fedesarrollo, y los asesores Lucas Gómez, Oscar Guzmán y Martha Lucía Villa, de la Contraloría General de la República.

**Edgardo José Maya Villazón**  
Contralor General de la República  
**Gloria Amparo Alonso Másmela**  
Vicecontralora General de la República

## Introducción

Tal como se señaló en el prólogo, este libro es fruto de la visión sobre control fiscal que ha guiado la administración del Contralor General de la República, doctor Edgardo Maya Villazón, bajo la permanente asesoría de la Vicecontralora, doctora Gloria Alonso Másmela. Dentro de dicha visión, la evaluación de las políticas públicas es elemento esencial, no solo por la importancia que revisten en sí mismas como mecanismo de distribución y ejecución de recursos, sino porque su evaluación es crucial a la hora de asignar estos recursos y focalizarlos de manera más eficiente.

Para construir la mirada a las políticas públicas de la cual da cuenta este libro, se seleccionaron doce trabajos de evaluación de política entre cerca de veinte documentos de análisis sectorial adelantados por los equipos técnicos de las siete contralorías delegadas sectoriales de la Contraloría General de la República (CGR) en los últimos cuatro años. Se incluye así mismo un capítulo que invita a la reflexión sobre la importancia del presupuesto por programas en un país que, como Colombia, tiene tan limitadas sus fuentes de ingreso público.

Se espera con este trabajo resaltar la importancia que tiene para el país el ejercicio riguroso de evaluación de las políticas públicas y, muy particularmente, señalar la función que por mandato constitucional y legal tiene la Contraloría General de la República en ese campo. Como se indica más adelante en esta introducción, la Contraloría, desde su creación en 1923, tiene la función de controlar y vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Fue con posterioridad, a través del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000, cuando se incorporó de manera explícita la competencia de la entidad para adelantar estudios y evaluaciones de las políticas públicas sectoriales, a cargo de las direcciones de estudios sectoriales creadas para tal fin. En cumplimiento de ese mandato, la CGR ha venido fortaleciendo las capacidades técnicas de sus equipos a

través de lo que se ha denominado en la entidad el nuevo enfoque del control fiscal, mediante la adopción de estándares internacionales de auditorías y de evaluación de políticas públicas<sup>1</sup>. En este libro se busca precisamente destacar la importancia de que la CGR, como ente de fiscalización superior, dé una mirada objetiva y técnica a las políticas públicas para aportar a la mejor gestión del recurso público, al adelantar recomendaciones que puedan contribuir a un uso más eficiente de este.

**LA CONTRALORÍA Y EL MANDATO DE EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La Contraloría General de la República se creó el 19 de julio de 1923 mediante la Ley 42, durante el gobierno de Pedro Nel Ospina, que recogió las recomendaciones de la Comisión de Expertos dirigida por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, la cual propuso reformas institucionales para reorganizar las finanzas públicas del Estado colombiano y la supervisión de las instituciones financieras, entre las que figuró la creación del Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, y la Contraloría General de la República. En el discurso pronunciado durante el almuerzo que ofreció la Sociedad Panamericana de los Estados Unidos en el Club de Banqueros de Nueva York, el 24 de noviembre de 1923, para la Comisión de Expertos Financieros, el profesor Kemmerer, al explicar las realizaciones de la Comisión y particularmente las leyes aprobadas por el Congreso como respuesta a sus recomendaciones, expresaba textualmente que se había preparado “un proyecto de ley que creaba una oficina nacional de control financiero, Departamento de Contraloría, y que incluía un plan para la reorganización del sistema general de contaduría de la nación”.

Respecto al origen de la Misión Kemmerer, Guillermo Torres García (1980) en su *Historia de la moneda en Colombia*, destaca que, en cumplimiento de la Ley 60 de 1922, el gobierno del presidente Pedro Nel Ospina procedió a contratar los servicios de una misión de técnicos norteamericanos en asuntos económicos y financieros. Esta estuvo presidida por Edwin Kemmerer, entonces profesor de la Universidad de Princeton. La Misión Kemmerer llegó a Bogotá el 10 de marzo de 1923 y solo dos meses después ya había preparado diez proyectos de ley, de los cuales ocho se convirtieron en leyes. Estas fueron la Ley 25, que establecía el estatuto del Banco

<sup>1</sup> La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (Intosai) define los estándares internacionales a través de las normas Issai, que deben ser acogidas por las entidades que pertenecen a dicha organización.

obsta para que los empleados administrativos puedan exigir a sus subalternos los informes y cuentas que a bien tengan y para hacerles las observaciones que estimen conducentes al buen servicio.

En lo que atañe concretamente a la evaluación de las políticas públicas, se puede afirmar que la raíz histórica de esta función aparecía originalmente en el artículo 27 de la Ley 42, relativa a los poderes del contralor para adelantar investigaciones, y que expresaba textualmente: “A solicitud del Presidente de la República, o en virtud de proposición acorde aprobada por ambas Cámaras, el Contralor General practicará exámenes en cualquier ministerio, departamento o sección administrativa, a fin de informar sobre los métodos empleados para el manejo de los negocios públicos y hacer recomendaciones o sugerencias para la mejora de tales métodos”.

**LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA CONTRALORÍA DE LA REPÚBLICA**

En trabajos previos sobre la CGR, principalmente los escritos de Antonio Hernández Gamarra (2013) con ocasión de los 90 años de la creación de la entidad, se hace un recuento detallado de la evolución del control fiscal desde 1923 que incluye importantes reformas en 1932, 1936, 1945, 1968, 1975 y 1991. Sin entrar en los pormenores históricos, y para concretar lo sucedido desde entonces, cabe resaltar que el artículo 119 de la Constitución de 1991 establece que la CGR tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control fiscal de resultados de la administración. Esta vigilancia puede hacerse incluso sobre empresas privadas que tengan bajo su responsabilidad la administración o ejecución de recursos del Presupuesto General de la Nación. Con base en la Constitución y la ley que faculta a los organismos de control fiscal para vincular a la comunidad a su gestión, se ha implementado una nueva concepción del control social sobre lo público, en el cual el ciudadano es actor y partícipe directo en la vigilancia de los recursos públicos y de la gestión pública. Los artículos 267-274 de la Constitución también aluden a la Contraloría, puesto que se refieren a los órganos de control. En el artículo 267 se precisa que es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual “vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos”.

En consecuencia, la Contraloría hace vigilancia fiscal a los entes objeto de control fiscal para determinar su idoneidad en el cumplimiento de las funciones que la Constitución o el Estado les ha atribuido. Los informes finales de estas auditorías evidencian en sus resultados la necesidad o no de aplicar correctivos o de

de la República; la Ley 45, que reglamentaba los bancos y organizaba la Superintendencia Bancaria; la Ley 46, sobre títulos negociables; la Ley 20, sobre papel sellado y timbre nacional; la Ley 42, que creaba la Contraloría General; la Ley 34, sobre formación del presupuesto nacional; la Ley 31, que fijaba el número y nomenclatura de los ministerios; y la Ley 36, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.

La Ley 42 de 1923, sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría, dispuso en su artículo 1.º, crear “como servicio nacional administrativo el Departamento de Contraloría, el cual será independiente de los demás departamentos administrativos. El Gobierno dictará en cada caso los decretos reglamentarios pertinentes”. Con la creación de la Contraloría se incorporaron la Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro, cuyas funciones pasaron a ser desempeñadas por la CGR. Así mismo, le asignaron a la nueva entidad las labores de revisión y liquidación de las cuentas de las oficinas recaudadoras y pagadoras que había al interior de la Tesorería General de la República, de las administraciones de aduanas, salinas, correos y telégrafos, de las oficinas de timbre y de las de las casas de moneda, y, en general, de cualquier otra oficina del Gobierno. La CGR, entonces llamada Departamento de Contraloría, comenzó a funcionar el 1 de septiembre de 1923.

**EL OBJETO SOCIAL ORIGINAL DE LA CONTRALORÍA Y SU FUNCIÓN DE EVALUACIÓN**

En su objeto social inicial, dispuesto en la Ley 42 de 1923, la Contraloría General de la República tendría a su cargo la función pública de ejercer control y vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejaran fondos o bienes de la nación. Concretamente, en el artículo 6.º de la Ley se hacía referencia a la competencia del contralor general en los siguientes términos:

El Contralor General tendrá competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al examen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación, en lo relativo al examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones, de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la República, derivados de la Administración activa y pasiva del Tesoro Nacional, y en todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y con la manera de llevar las cuentas de la Nación, la conservación de los comprobantes y el examen e inspección de los libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas. Lo dispuesto en este artículo no

accionar el respectivo proceso legal. La Contraloría General de la República debe velar por el buen manejo del patrimonio y las finanzas públicas, advirtiendo sobre los riesgos que se puedan presentar, registrando la deuda y llegando a sanciones fiscales con el fin de recuperar recursos del erario. También audita el balance de la nación y elabora el Informe sobre el estado de los recursos naturales. Más aún, de acuerdo con la Constitución de 1991, la CGR puede ejercer no solamente el control financiero, sino el control de los resultados de los servicios que presta el Estado. Esta última autorización es, como se analiza más adelante, el pilar institucional sobre el cual descansa el nuevo enfoque del control fiscal y la evaluación de políticas públicas.

**LA FISCALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El desarrollo del mandato constitucional de la Contraloría de ejercer el control fiscal y la vigilancia de la gestión fiscal se ha instrumentado mediante leyes y decretos posteriores. Así, la Contraloría debe cumplir las funciones estipuladas por la Ley 42 de 1993 sobre la organización de control fiscal y financiero, y los organismos que lo ejercen. Por su parte, en el Decreto 267 del año 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, y en la Ley 1474 de 2011 se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Como lo indica el documento sobre la historia de la CGR (2013) ya citado, si bien la Contraloría viene abordando asuntos sobre política pública en la *Revista Economía Colombiana* desde que se emitió su primera edición en mayo de 1954, fue mediante la Ley 42 de 1993 (en desarrollo de la Constitución Política de 1991), que además de un nivel de vigilancia de la gestión fiscal relacionado con la actividad específica de las entidades oficiales o privadas que manejen fondos o bienes del Estado también se definió de manera organizacional y funcional una vigilancia de la gestión fiscal en el nivel macroeconómico, relativo al examen de las finanzas públicas así como de la consistencia y gestión de la política fiscal. Sin embargo, fue a través del Decreto Ley 267 de febrero 22 del 2000 y en atención al criterio organizacional de especialización sectorial, que además del análisis de la política económica y fiscal —macroeconómicos—, se incorporó de manera explícita la

competencia de la Contraloría para adelantar estudios y evaluaciones de las políticas públicas sectoriales —macrosectoriales—, a cargo de las direcciones de estudios sectoriales, creadas para tal fin.

De acuerdo con el artículo 51 del Decreto Ley 267 del 2000, las contralorías delegadas tienen entre sus funciones precisamente la de “ejercer la vigilancia sobre la gestión pública [...]”; así como las de “dirigir la evaluación de los sistemas de control interno en las entidades de su respectivo sector y proponer los correctivos para garantizar su óptimo funcionamiento”. El objetivo de la evaluación de las políticas públicas que realiza la Contraloría General de la República, como parte del ejercicio del nivel macro de la vigilancia de la gestión fiscal, es contribuir al control político efectuado por el Congreso de la República, informar a la sociedad sobre el uso que hace la administración de los recursos públicos y sobre su efecto en el cumplimiento de los fines del Estado y, aportar a la Administración Pública elementos de juicio que le permitan el mejoramiento de su gestión.

La actual administración de la CGR, con el fin de fortalecer los procesos misionales de la entidad, decidió alinearlos a los estándares internacionales de fiscalización, según las normas Issai que expide la Intosai. Ello se ha llevado a cabo tanto desde lo micro, como en lo macro. En el primer caso, la CGR ha fortalecido el proceso auditor, al pasar de auditorías integrales a unas más especializadas que le permiten vigilar la gestión de los sujetos de control o bien desde una óptica financiera (Issai 100), o de control de legalidad (Issai 400) o de desempeño para evaluar los resultados de un programa o proyecto al cual le han sido asignados recursos públicos (Issai 300). Por otro lado, en lo que respecta a lo macro, el proceso de evaluación de las políticas públicas se encuentra alineado con las Issai 9400. En particular el documento Intosai Gov 9400, “Directrices para la evaluación de las políticas públicas”, destaca la importancia de este enfoque de fiscalización, al señalar que “La evaluación adquiere [...] cada vez una mayor relevancia para el debate público, puesto que los dirigentes políticos han de tomar decisiones que estén basadas en evidencias”, siendo las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), como la CGR, las llamadas a revisar de manera neutra e independiente los diversos criterios que permiten emitir una valoración sobre la pertinencia y utilidad de una política pública sin centrarse en alguna unidad administrativa concreta.

En esta sección se presenta una breve discusión de la literatura relacionada con la teoría de las políticas públicas, que sirve de marco conceptual para ubicar el rol preciso de la función de evaluación de las políticas públicas que se asigna en Colombia al Departamento Nacional de Planeación y a las oficinas de control interno, para fines del control intraadministrativo, y a los organismos de evaluación y auditoría externa, que en el caso de Colombia ha sido encomendado a la Contraloría General de la República, como control posterior, según se explicó en la sección anterior.

Desde el punto de vista de la teoría de las políticas públicas debe comenzarse por su definición y considerar que ellas comprenden, desde su ámbito más general, las decisiones que los gobiernos adoptan, hasta la manera como las implementan y las evalúan. Según la literatura, Harold Laswell (1951) fue el autor que formuló las primeras conceptualizaciones en los años cincuenta en materia de lo que se debe entender como las políticas públicas, al definir las como: “[...] disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas [...], con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”.

Algunos esfuerzos posteriores dirigidos a definir con alguna mayor precisión el concepto son los siguientes: 1) las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones; 2) las políticas públicas son los proyectos/actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una Administración Pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad y 3) las acciones de gobierno objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Más recientemente, el marco conceptual propio de las políticas públicas contemporáneas se dirige a la gestión de resultados y su elemento distintivo es el uso del resultado como criterio primordial de medición, evaluación y responsabilidad de la gestión de las políticas públicas. Ver, por ejemplo, las presentaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económico (OCDE) en el seminario organizado por la CGR sobre el nuevo enfoque de control fiscal, Bogotá, septiembre 2017<sup>2</sup>.

**LOS RADIOS DE ACCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Si bien es cierto, por lo anotado arriba, que la definición precisa y única de lo que se entiende por una política pública ha evolucionado en el tiempo, así como las acciones para hacerla operacional y los resultados que emergen de dichas políticas, tema al que se dirige este libro, corresponde ahora discutir lo que en la literatura se denominan los radios de acción de las políticas públicas, teniendo en mente que lo distintivo de la política pública en los últimos treinta años es que esta no es un proceso ni un sistema, sino una forma de plasmar los compromisos del Gobierno, por los cuales debe responder para hacer realidad el sistema democrático.

Al respecto, según lo explica la literatura (Smith y Larimer, 2017), la teoría de las políticas públicas comprende cuatro grandes radios de acción: el diseño de las políticas públicas; el proceso político por medio del cual estas son adoptadas; su implementación; y los resultados y evaluaciones de las políticas públicas, campo principal de responsabilidad de la Contraloría General de la República de Colombia. La intervención de esta entidad aparece al final de las cuatro etapas del ciclo de la política, en razón a que desde el año 2015 se le suspendió el control de advertencia. Por ello no puede evaluar la totalidad del ciclo, desde la planeación, para asegurar su pertinencia y, más bien sus informes se concentran en la gestión, la eficacia (resultados), la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto.

| ETAPAS Y CAMPOS DE ACCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<br>(Nivel nacional central y descentralizado) |  |
|---|--|
| ETAPAS  | ORGANISMOS Y PERSONAS RESPONSABLES                                       |
| Determinación de la agenda, priorización y planeación   | Presidente, ministerios, agencias, partidos políticos, grupos de interés |
| Adopción de las políticas   | Gobierno, Congreso   |
| Implementación de las políticas   | MHCP, ministerios de línea, DNP, gobiernos locales, DAFP                 |
| Evaluación de las políticas   | DNP, Dirección Presupuesto, CGR  |

<sup>2</sup> Para mayor información sobre este tema ver: <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/contraloria/sala-de-prensa/evento/seminario-internacional-nuevo-enfoque-del-control-fiscal-en-colombia>

La etapa quizás más compleja del radio de acción de las políticas públicas y que es tema propio de la ciencia política, es la relativa a la determinación de la agenda, o sea de las prioridades de las políticas públicas que se adoptan, y a quiénes son propiamente los que fijan la agenda. Una buena referencia de la forma mediante la cual la política incide sobre las políticas públicas en América Latina es el libro editado por Stein y Tomassi (2008) donde, por demás, se incluye el caso de Colombia. En política pública lo prioritario es aquello que el Gobierno prioriza y por lo cual fue electo. Y si no prioriza de manera clara y justificada, también es responsable por su omisión. Esto se relaciona directamente con la etapa siguiente, la de adopción de las políticas, la cual se refiere al proceso tanto político como legal que se utilizó para adoptarla. Por ejemplo, si se adoptó mediante una ley que se presentó al Congreso, o simplemente mediante una resolución del ejecutivo, o si la adopción surgió de un convenio internacional. La etapa de la implementación de las políticas se refiere a la definición de las entidades que tienen la responsabilidad de ejecutar una política pública y a la determinación de si llevarla adelante le corresponde a un ministerio, a un gobierno departamental o municipal, o a una entidad pública particular o a un conjunto de estas. La auditoría o evaluación de la política pública para esta etapa debe establecer si la gestión fue idónea para llegar al resultado. Aquí intervienen principalmente los modelos de calidad para establecer si una entidad tiene o no la capacidad para llegar al resultado comprometido. Finalmente, la etapa de evaluación recae principalmente en las contralorías, aunque también en entidades de planeación, así como en las universidades y centros de investigación. Aunque estas entidades no tienen responsabilidad pública, en materia de política pública, y especialmente en materia de control, es esencial identificar el quién, cómo y porqué del subdesempeño de una política o de un programa público. En todo caso es importante precisar que quizás la principal diferencia en su rol de evaluación de una política pública a cargo de una entidad de fiscalización superior, en contraste con cualquier otra entidad, tiene que ver con la responsabilidad directa en la vigilancia del recurso público.

**LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Durante la etapa de evaluación de las políticas se deben responder cinco interrogantes esenciales, establecidos en las Issai, los criterios DAC, el FMI, la OCDE, y los ministerios de Hacienda de países más avanzados, los cuales hacen referencia a: relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto. Las evaluaciones surgen por las demandas de los sectores públicos y privados que requieren conocer

los efectos precisos de las políticas, y son usualmente adelantadas por consultores, universidades y, particularmente, por las contralorías. La distinción esencial entre la evaluación de los consultores o las universidades, y las de la CGR, es que estas tienen carácter obligatorio. Por esta misma razón, el nivel de rigor y exigencia en la demostración debería ser mayor al que se le pide a universidades o consultores (evaluados por sus pares) o al Departamento Nacional de Planeación - DNP (cuyas evaluaciones pueden no tener consecuencias).

En la literatura se habla de evaluaciones de procesos y evaluaciones de resultados. Las evaluaciones de los procesos se preguntan si los programas de los gobiernos están bien organizados y cumplen con las normas establecidas, en tanto que las evaluaciones de resultados estudian y miden de manera *ex post* los resultados finales que tuvieron los programas. Vale mencionar que la organización del Gobierno puede ser factor explicativo determinante en una evaluación de resultados. Las metodologías utilizadas para adelantar las evaluaciones son muy variadas y van desde análisis y juicios cualitativos, hasta el uso de herramientas muy sofisticadas como los análisis beneficio-costos o metodologías de evaluación de riesgo; pero, independientemente de estas, lo esencial es la calidad de la evidencia para establecer la relación de atribución o de contribución entre la intervención del Gobierno y el resultado comprometido por este. Dichas evaluaciones por lo general cubren tanto los aspectos que llevaron a la priorización y la justificación que el Gobierno ofrece sobre la relevancia del problema a resolver, como los aspectos económicos de las decisiones adoptadas. Por lo general, las evaluaciones responden a las preguntas de cuáles son las acciones que han adoptado los gobiernos y cuáles han sido los resultados de los diversos programas oficiales adelantados. Es necesario subrayar que, en este caso, el orden de los factores sí altera el producto. Lo indicado es comenzar por el resultado y desde allí retroceder todo lo que sea necesario para explicar el subdesempeño frente a la meta establecida por el Gobierno.

**EL ROL DE LA CONTRALORÍA EN LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, por sus siglas en inglés) actúa como organización central de la comunidad de la auditoría gubernamental. Su misión, entre otros fines, es proporcionar estándares de fiscalización de alta calidad para el sector público, conocidas como Estándares Internacionales de Auditoría (Issai, por sus siglas en inglés), promover la buena gobernanza y fomentar el desarrollo de capacidades, así como la mejora continua del desempeño de las entidades fiscalizadoras.

La Issai 3000 “Directrices de Auditoría de Desempeño” aprobada en 2003 para perfeccionar el ejercicio de estas auditorías y la Issai 300 “Principios de Auditoría de Desempeño” aprobada en 2013, son las principales normas internacionales de la Intosai que guían la auditoría de desempeño, definida como “[...] una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora” (Issai 300/9).

Las auditorías de desempeño consisten en la realización de una valoración de la pertinencia (que incluye utilidad y valor agregado) de los objetivos de una política, o un programa o un proyecto, y la utilidad de la misma, así como la eficacia de sus instrumentos. Al respecto, concluye la Intosai que la evaluación de las políticas públicas se percibe como una actividad amplia que abarca a la auditoría de desempeño, entre otras formas de revisión, como parte del proceso de evaluación.

La adaptación por parte de la Contraloría de los estándares internacionales para la realización de las evaluaciones y los estudios sectoriales de política pública, y el inicio de la implementación en este ente de control de las normas internacionales de auditoría de la Intosai, dentro de las que se encuentran las de auditoría de desempeño, marcan el derrotero a seguir para que la CGR pueda contribuir a la rendición de cuentas y a la transparencia, a la buena gobernanza, así como a mejorar el desempeño de las políticas públicas y con ello al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Los aspectos metodológicos relacionados con la preparación de las auditorías de desempeño por parte de la Contraloría General de la República también se vieron enriquecidos con las lecciones del seminario internacional “Evaluación de las políticas públicas: hacia una gestión eficiente y eficaz del gasto público” (2017) adelantado el año pasado y cuya discusión y lecciones se citan en las referencias.

**TIPOLOGÍAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una forma de organizar los diversos tipos de evaluaciones es agruparlas por tipologías. Por ejemplo, evaluaciones de política que establecen marcos regulatorios, aquellas que tienen por objeto la redistribución del ingreso, las dirigidas a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, las orientadas a estimular el crecimiento económico, las que buscan la reducción de la pobreza, aquellas que buscan el amparo y apoyo de la Constitución y la ley, etcétera.

En el caso de las evaluaciones adelantadas por la Contraloría General de la República que se presentan en este libro, cabe destacar que la tipología utilizada es de tipo funcional y se desprende de la estructura interna del propio organismo de control. Esto significa que las evaluaciones se clasifican según la contraloría delegada sectorial que las llevó a cabo.

En general, las evaluaciones y las auditorías de desempeño de la CGR, incluidas varias de las que se presentan en este volumen, han enfrentado el desafío de las políticas intersectoriales. La organización sectorial de la CGR, hoy atenuada por las contralorías delegadas especiales, se enfrenta a las dificultades de analizar políticas y programas intersectoriales. Esto se profundiza ante la rigidez de la estructura sectorial del Gobierno para priorizar, financiar y llevar a cabo las políticas intersectoriales. El problema es inevitable porque los principales programas y políticas de un gobierno son usualmente intersectoriales. Para solucionar este desafío, gobiernos y entidades de fiscalización han desarrollado herramientas de planeación y análisis de las políticas intersectoriales; entre ellos, los instrumentos de coordinación o las cadenas intersectoriales de resultados. No obstante, como se verá en muchas de las evaluaciones aquí presentadas, se requiere un grado mayor de coordinación intersectorial y la definición de responsables que garanticen el cumplimiento de metas en programas y políticas sectoriales.

**PRIORIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES PUBLICADAS EN EL LIBRO**

El proceso de priorización de las evaluaciones de las políticas públicas que se presentan en este libro partió de la escogencia o selección por parte de los directivos, auditores, investigadores y funcionarios de las diversas contralorías delegadas para la vigilancia fiscal, de un conjunto de evaluaciones y auditorías de desempeño adelantadas por ellas que, a su juicio, ameritan ser objeto de publicación por la importancia del tema, por la información recolectada, por la calidad de las metodologías utilizadas, por la significancia y, tal vez lo más importante, por las implicaciones de las evaluaciones para el mejoramiento de las políticas públicas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los borradores de los diversos capítulos fueron analizados por un Comité Técnico Editorial, compuesto por el contralor Edgardo Maya; la vicecontralora, Gloria Alonso; Roberto Junguito, exministro de Estado, el excontralor y exministro, Antonio Hernández y el reconocido experto internacional en temas fiscales y de gasto público Fernando Rojas. Se contó con el apoyo de las economistas María Inés Agudelo y Camila Aguilar, por parte de Fedesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo), y de Marta Lucía Villa, Óscar Guzmán y Lucas Gómez por parte de la CGR. El equipo en conjunto llevó a cabo un proceso detallado de lectura y selección de los capítulos a publicar y se adelantaron sugerencias para fortalecerlos y lograr un formato uniforme para la presentación de las evaluaciones.

**EVALUACIONES PUBLICADAS EN EL LIBRO**

Las evaluaciones que se han escogido para publicar en este libro se agrupan en los siguientes capítulos: capítulo I, “Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural”; capítulo II, “Evaluación de la política pública de tierras, acceso, distribución y formalización”; capítulo III, “Política criminal en Colombia 2010-2016, una política por construir”; capítulo IV, “Análisis del comportamiento del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles”; capítulo V, “Acuerdo marco de precios para la contratación pública”; capítulo VI, “Consideraciones para la implementación de un catastro multipropósito en Colombia”; capítulo VII, “La estrategia de aprovechamiento de los tratados de libre comercio (TLC)”; capítulo VIII, “Protección y conservación de los ecosistemas de páramo en Colombia”; capítulo IX, “Incentivos fiscales a las fronteras de Colombia”; capítulo X, “Evaluación integral al Sistema General de Regalías”; capítulo XI, “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones”; capítulo XII, “Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2016: lecciones aprendidas del control fiscal”, y capítulo XIII, “La calidad del gasto público en Colombia, financiamiento, cobertura e impacto”. Este capítulo final presenta a manera de reflexión un artículo sobre el presupuesto por resultados en Colombia.

Es importante precisar que todos los documentos que aquí se presentan responden a la aplicación de las metodologías de evaluación de las políticas públicas, con excepción de los capítulos I, V y XI, que siguieron la aplicación de las normas Issai para la elaboración de auditorías de desempeño.

El estudio del capítulo I, “Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural”, tuvo en cuenta las directrices para la evaluación de las políticas públicas Intosai Gov 9400<sup>4</sup>, las cuales enfatizan en la revisión de la pertinencia y la relevancia de la política pública, así como de la eficacia de sus instrumentos. Sobre la pertinencia se abordó la utilidad de los objetivos de la política; su proporcionalidad frente a las necesidades existentes en términos de instrumentos, indicadores, metas y recursos, y, la oportunidad de los objetivos de la política. Respecto a la relevancia, el trabajo se centró en los efectos directos o de corto plazo.

<sup>4</sup> Documento aprobado en el Congress of Supreme Audit Institutions (Incosai) realizado en Abu Dabi en diciembre de 2016.

La evaluación de la política de vivienda de interés social rural (VISR) encontró que, si bien el diseño de la política buscó mitigar las necesidades de vivienda rural existente en el periodo evaluado, la falta de eficacia y eficiencia de los instrumentos ha hecho que la solución de las necesidades de VISR se postergue. Además, se observa ausencia de una gestión integral de los recursos del Estado y particulares en materia de VISR, de manera que no hay certeza sobre la gestión y resultados al respecto, lo que limita la focalización de las acciones en procura de mejorar la cobertura y optimizar el uso de los recursos; sin mencionar que la incertidumbre sobre el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural real impide saber en qué medida este está siendo reducido por la implementación de la política pública. Finalmente, el seguimiento, la evaluación y el control a la política de VISR se han centrado principalmente en el subsidio otorgado por el Banco Agrario de Colombia, lo que lo hace parcial y, por lo tanto, no contribuye del todo al logro de los resultados ni permite una retroalimentación efectiva de la política de VISR.

La CGR destaca como un avance la declaración en el Decreto Ley 890 de 2017 respecto a que la vivienda de interés social rural digna es un componente clave para el desarrollo rural, en el marco de la reforma rural integral acordada en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado”, y espera que en la práctica dicha intención se traduzca de manera eficiente y eficaz en intervenciones integrales en el territorio, poco evidentes en las políticas de vivienda rural que le anteceden, lo que exige superar las deficiencias estructurales de sus instrumentos y la concreción de un sistema de información que dé cuenta de manera transparente de las soluciones de vivienda efectivamente entregadas.

El estudio del capítulo II, “Evaluación de la política pública de tierras: acceso, distribución y formalización”, se realizó con información secundaria de los sistemas oficiales de información, planes de desarrollo, leyes de reforma agraria, y analizó la ejecución presupuestal de la política de tierras en el periodo 2000-2016, con base en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Como toda evaluación del desempeño de la política pública, buscó comparar las brechas entre las metas proyectadas y los resultados efectivamente obtenidos. El principal aporte del estudio consistió en advertir que no existe “una” política de tierras y que, ante tal vacío lo indicado es evaluar los programas de mayor incidencia en el manejo de tierras. Según la Contraloría, no existe una política de tierras por cuanto los programas que conforman esa política pública son múltiples y no apuntan al mismo objetivo. Si bien es posible tener una política con múltiples propósitos, es insostenible evaluar

2014. De ellos, \$0,38 billones corresponden a intereses de créditos de tesorería. Frente a la expectativa de que en el mediano plazo el saldo del Fondo fuese cercano a cero como consecuencia de las compensaciones de ahorros y desahorros, la evidencia ha resultado adversa al objetivo de autosostenibilidad financiera. En cuanto a la información para la medición de resultados, el estudio recomienda un análisis específico de la asignación de subsidios, adicionales al mecanismo de compensación, para las regiones fronterizas, por cuanto estos dificultan una lectura transparente del efecto económico de la estabilización del ingreso petrolero. En materia normativa, la evaluación considera apremiante que el ejecutivo impulse acciones orientadas a garantizar la financiación del FEPC en episodios deficitarios si se pretende mantener este mecanismo.

En el capítulo V, “Acuerdo marco de precios para la contratación pública”, la materia misma de la auditoría es, según la Contraloría, novedosa en nuestro país y su control demandó creatividad de parte de los equipos de la entidad. El capítulo sintetiza la auditoría de desempeño realizada sobre la adopción de un instrumento. En este caso el instrumento es una modalidad de contratación, con sus métodos, sus objetivos, sus metas de cobertura y de generación de ahorros en la gestión de políticas y programas públicos. Es un instrumento transversal, que aspira a extenderse a muchos o todos los sectores. Como tal, el programa de adopción y funcionamiento del instrumento AMP (Acuerdo marco de precios) es susceptible de ser auditado en su eficacia, su eficiencia y su economía.

La auditoría evaluó especialmente la manera como el programa previó y mitigó los riesgos que pueden hacer nugatorios los beneficios esperados de los AMP. El capítulo recoge la evidencia, los análisis y las conclusiones provistos por Colombia Compra Eficiente (CCE) y complementados por la CGR. La auditoría revisó y midió la estimación de los ahorros generados por los AMP. Aplicó encuestas de percepción entre las entidades vendedoras que adhirieron a los AMP para determinar la proporción de participación de las pymes y mipymes en las licitaciones de los AMP. La auditoría concluyó que la gestión de Colombia Compra Eficiente en la implementación de los AMP no asegura los resultados esperados en términos de economía y eficacia debido a problemas en la estructuración, operación y seguimiento, así como a la falta de control de los riesgos y a deficiencias en la medición de las metas de ahorro comprometidas. Encontró varias dimensiones del programa que deben ser mejoradas, en los procedimientos utilizados para el diseño y estructuración de los acuerdos, en la identificación de las necesidades de las entidades compradoras, en la metodología e información que soporte la estimación de los ahorros, en el seguimiento a cargo de

con los mismos indicadores de productos, resultados e impactos, varios programas cuyos objetivos apuntan en distintas direcciones. Además, la fragmentación del sector agrario en múltiples agencias con objetivos propios y autonomía de gestión, y sin un ente rector fuerte que identifique los propósitos superiores del sector y prescriba y vigile, con tablero común de control, la contribución de cada agencia al propósito sectorial, común y superior, dificulta aún más la identificación, documentación, cuantificación y evaluación de lo que se pudiera denominar “una política de tierras”. Ante esta situación, el equipo evaluador optó por seleccionar tres programas prioritarios, asegurar indicadores de resultados para cada uno de ellos, documentar los avances y analizar los logros de cada uno y las brechas entre los objetivos comprometidos y los efectivamente alcanzados.

El estudio del capítulo III, “Política criminal en Colombia 2010-2016, una política por construir”, versó sobre la brecha entre lo establecido como meta y lo alcanzado, medido según la eficacia y la eficiencia de la política pública para reducir los indicadores de criminalidad. El estudio recogió, ordenó y analizó las estadísticas reportadas por fuentes oficiales y revisó los informes de gestión de las entidades. Encontró que las deficiencias en la gestión de la política son factor principal para que sus logros sean inferiores a los comprometidos, con el agravante de que, según la evaluación de la Contraloría, la gestión de la política causa un daño que no estaba previsto: la gestión misma de la política contribuye al incremento de las cuantiosas demandas contra la nación, con lo cual se elevan los costos globales y los índices de ineficiencia de la política.

El capítulo IV, “Análisis del comportamiento del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles”, de acuerdo con la CGR, agrega valor al sensible y complejo tema de los fondos especiales de estabilización o compensación. Tiene por fin evaluar la política pública de precios de los combustibles que busca estabilizar los precios al consumidor final por medio de un mecanismo de ahorro y desahorro que evita trasladar completamente los incrementos de los precios internacionales al productor y, por consiguiente, a los consumidores. El estudio analizó la volatilidad de las series del ingreso al productor y del precio de referencia internacional, mediante la comparación entre dos periodos: antes de la entrada en funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) (enero de 2009) y después de esa fecha. El estudio encontró que la política instrumentalizada por el Fondo no alcanzó varias de las metas centrales propuestas cuando se la adoptó. Así, al agregar las fuentes de recursos a favor y en contra del FEPC, se registró un balance deficitario por \$5,14 billones a junio de

supervisores, en la solución de incumplimientos por parte de compradores y proveedores, y en el diseño y resultados de los indicadores.

El capítulo VI, “Consideraciones para la implementación de un catastro multipropósito en Colombia”, es otro capítulo que hace una evaluación de un instrumento, en este caso del que servirá para viabilizar e imprimir eficiencia y sostenibilidad al uso de la tierra. Y, como en el caso de los AMP, la implementación del catastro multipropósito tiene altos requerimientos de entorno institucional facilitante y de complejidades técnicas que lo hacen un programa, a juicio de la Contraloría, de alto riesgo. Por ello, la CGR consideró oportuno hacer este estudio en la fase de diseño del programa. Además, como lo señala el equipo auditor, este diseño está esbozado en el documento Conpes 3859 de 2016, que definió los lineamientos y el objetivo del programa: desarrollar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información, que mejore las garantías del derecho a la propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial. La evaluación identificó los principales desafíos en aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos para un diseño susceptible de ser implementado y utilizado. En términos de metodología y bajo los lineamientos establecidos para el Informe sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PIIP), se partió de una revisión de los diferentes elementos definidos en la política para la actualización y consolidación del catastro multipropósito, con el fin de determinar los principales retos para su implementación. En sus conclusiones, el estudio resalta que: “Las consideraciones para la implementación del catastro multipropósito se convierten en una línea base para el oportuno seguimiento de los propósitos establecidos en su formulación y para la adecuada consolidación de los objetivos determinados en la Reforma Rural Integral”. Dicho esto, las conclusiones advierten también que la asignación de múltiples usos a un mismo instrumento introduce riesgos de consistencia y de coordinación.

El capítulo VII, “La gestión para el aprovechamiento de los tratados de libre comercio”, es el informe de una auditoría que tuvo por objeto evaluar el desempeño institucional del sector comercio, industria y turismo, de acuerdo con las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT y del Fideicomiso de Promoción de Exportaciones (Procolombia), respecto de la estrategia fijada para el aprovechamiento de los mismos. Lo que midió fue centralmente la calidad de la gestión para lograr aprovechamientos permitidos por los tratados. No buscó medir

el impacto de los tratados de libre comercio sobre el comercio exterior; se limitó a medir y documentar la calidad del uso de los mecanismos que los tratados de libre comercio pusieron al alcance de las entidades gestoras para que los países saquen provecho de tales tratados. La auditoría entrevistó y encuestó entidades públicas y gremios de los diferentes sectores de la producción; realizó grupos focales con las oficinas de Procolombia en el exterior y consultó también con instituciones académicas. En términos de resultados, la evaluación constató que al cumplirse cinco años de la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y cuatro años con el de la Unión Europea, el desempeño del MinCIT es, a juicio de la CGR, insuficiente y no ha contribuido significativamente para aprovechar los beneficios de estos acuerdos. Como consecuencia de lo que denominan en la evaluación subdesempeño en la gestión, Colombia y los empresarios colombianos, a su juicio, han perdido oportunidades. Visto este subdesempeño en la gestión, el equipo auditor consensuó con el MinCIT un programa de mejoramiento concentrado en solucionar los puntos centrales de las observaciones. Y, como es práctica arraigada en las entidades de fiscalización superior de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la CGR seguirá y presionará para que se dé solución a los problemas identificados.

El capítulo VIII, “Protección y conservación de los ecosistemas de páramo en Colombia”, evalúa los avances logrados en la implementación de la política de la protección y conservación de los ecosistemas de páramo en Colombia. Su principal aporte a la evaluación de políticas consiste en la separación que hace entre insumos, actividades, precondiciones o procesos, y los productos, resultados o impactos prometidos por la política. Según la CGR estos últimos son los que interesan a la población porque son los que le pueden arrojar beneficios. Los primeros son acciones del Gobierno que solo merecen crédito si conducen al resultado; de lo contrario, son acciones de buena voluntad, pero sin efectos en la vida de las personas.

El estudio comienza por identificar, como fuente remota de la política, la prioridad consignada en la Constitución de 1991 y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o “Cumbre para la Tierra” (1992). El estudio da crédito al Gobierno por haber tomado medidas, destinado recursos y realizado acciones que en su conjunto sientan bases y avanza hacia los resultados de una política pública cuyo compromiso y aspiración suprema —o fin último— es la “protección especial de los páramos”. Esta fue declarada como uno de los frentes de la gestión ambiental en la Ley 99 de 1993. El estudio reconoce también

principal valor agregado, a juicio de la Contraloría, estriba en la evaluación de la idoneidad y eficacia de un incentivo para producir cambios de comportamiento que están más allá de los estímulos producidos por el subsidio, en este caso, el control del contrabando de combustible; o para causar un resultado que está más allá del alcance del subsidio, en este caso el desarrollo socioeconómico de las regiones.

La evaluación se centra en la relevancia de la política y en el costo fiscal que esta implica frente a los beneficios comprometidos por ella. Se analizó la gestión y los resultados obtenidos con la implementación de los esquemas de subsidios tanto para el abastecimiento de combustibles de zonas de frontera (ZDF), como de subsidios para la operación del servicio de electricidad en zonas no interconectadas (ZNI), ambos apuntando a lograr un mayor desarrollo y bienestar de estas localidades. En términos de metodología, el trabajo se inició con la recopilación de datos estadísticos relacionados con el mercado de combustibles en zonas de frontera y su análisis; también se consultaron estudios relacionados con el tema. En términos de conclusiones, el estudio halló que la asignación de cupos de combustibles es un mecanismo costoso e ineficiente para el control del contrabando, uno de los objetivos comprometidos por esta política pública. La política en este sentido debe ser redefinida, pues la carga fiscal para el país no se justifica, dados los resultados analizados por la CGR. El estudio encontró que, en los hechos, los agentes económicos involucrados tienden a sacar ventaja personal de ambas opciones, es decir, se usa el contrabando como principal fuente de ingreso personal y el desvío como lavado de ese combustible ilegal. Asimismo, se encuentra que la prestación del servicio de energía en zonas no interconectadas es deficiente cuando se la mide por las horas de servicio. También se señala que la baja recaudación por cuenta de las exenciones a los combustibles destinados a ZDF ha aumentado el déficit acumulado del FEPC. En cuanto a las ZNI, los subsidios destinados para la prestación del servicio a los usuarios son crecientes y los costos asociados a la generación con diésel aumentan los costos de prestación, lo que acrecienta su participación y necesidad de financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación. En términos de resultados de la evaluación de la CGR evidenció escasa evaluación de beneficio-costo por parte del Gobierno, y las conclusiones apuntan a la necesidad de replantear o eliminar el actual esquema de subsidios.

El capítulo X, “Evaluación integral al Sistema General de Regalías”, tiene como objetivo presentar los resultados de una evaluación integral al SGR, con énfasis en los aspectos relacionados con el diseño institucional del mismo. La hipótesis del estudio es que las deficiencias en el diseño del sistema pusieron en riesgo los objetivos

los varios documentos de política y regulatorios producidos a partir de comienzos de la década del 2000, desde el documento “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: Páramos”, hasta el primer *Atlas de Páramos de Colombia* (2007). Resalta también avances regulatorios con la declaratoria de “protección especial” (Ley 99 de 1993) para los páramos y reconoce que el Estado ha venido precisando, mediante leyes, decretos y sentencias de las Cortes, los conceptos y las implicaciones de esa “protección especial”, sobretudo en lo referente a prohibiciones y planificación ambiental. Se han logrado también otros resultados intermedios que pudieran contribuir más adelante al impacto de la política, como ocurre con experiencias y aprendizajes institucionales que sientan bases y potenciales factores de mejora en cada una de las dimensiones analizadas.

El valioso aporte de este estudio estriba en su distinción entre la aprobación normativa de la política y la implementación de la misma. La norma que autoriza la política es apenas un requisito; es insuficiente para conseguir el resultado. La política de protección de páramos no ha llegado a los resultados. La Ley 99, según la evaluación, no fue más que un enunciado de bajo contenido que solo se fue concretando a partir del período 1997-2012 principalmente. La CGR concluyó que, en efecto, la política presenta un déficit que comenzó con la lenta y tardía definición de los elementos constitutivos de la “protección especial”. El déficit, según la evaluación, se ha hecho evidente en distintas formas y muestra la ausencia de resultados e impactos en la “protección especial” que se propuso el Estado en los términos de lo que el mismo Estado ha venido definiendo como tal, a pesar de que esa política ha sido entronizada y anunciada como prioritaria, tanto en el marco legal como en distintos documentos oficiales. En términos de recomendaciones, el estudio argumenta que se requiere de una política pública de calidad, fundamentada en una estrategia global, enmarcada en objetivos comunes con metas precisas, mensurables y controlables, e instrumentos indispensables como la delimitación del área de los páramos que debe ser protegida y las frecuentes mediciones de protección o deterioro de los páramos. La estrategia global debe contener una estrategia financiera que vincule de manera prospectiva y viable, entre otras, las necesidades de recursos con sus fuentes de financiamiento en todos los niveles y para todos los actores que tienen que intervenir para lograr el fin supremo deseado.

El capítulo IX, “Incentivos fiscales a las fronteras de Colombia”, se ocupa de los subsidios a los combustibles de automotores y a combustibles para generación de electricidad otorgados a las zonas fronterizas y a zonas no integradas del país. El

de la política y finalmente explican los bajos impactos del SGR sobre la población. Concretamente, el documento de evaluación busca dar respuesta al siguiente interrogante: ¿por qué el diseño institucional del SGR no ha logrado que se superen los problemas de dispersión de recursos, falta de pertinencia de muchos gastos y riesgos de corrupción que continúan caracterizando el uso y manejo de las regalías en el país?

Como antecedente, la evaluación recuerda que la reforma al régimen de regalías tuvo lugar a partir del Acto Legislativo 05 de 2011 y se basó en un diagnóstico que quedó documentado en la exposición de motivos del mismo. La documentación del diseño institucional del SGR adelantado en la evaluación combina información basada en la revisión y análisis de las normas que rigen el SGR y en un trabajo de campo que consistió en la realización de entrevistas a los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones del sistema, las cuales se desarrollaron entre 2016 y 2017, en el marco de dos estudios: la evaluación del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, FCTel (2016) y la evaluación del modelo de toma de decisiones del SGR, a través de los Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) (2017). El análisis de las reformas posteriores al SGR se centró fundamentalmente en el Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó la distribución de las regalías para asignar recursos a la implementación de los acuerdos de paz, los cuales buscan devolver a los territorios productores la inmensa mayoría de los recursos. Sobre estas reformas, su gestión y resultados, la CGR presenta regularmente informes ante el Congreso Nacional. De la evaluación presentada en este libro se desprende la necesidad de que el país y el Congreso de la República discutan una reforma de fondo del SGR que pueda dar lugar a un diseño institucional alternativo, capaz de responder por el logro de los objetivos que se arguyeron cuando se creó el SGR.

El capítulo XI, “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones”, parte de la observación de que en 2016 culminó el período de transición establecido para el Sistema General de Participaciones (SGP), por lo que la Contraloría General de la República consideró propicio evaluar el Sistema en términos de su capacidad redistributiva y su contribución a la reducción de disparidades regionales, examinar los resultados sectoriales de las participaciones en educación y salud, y las posibles implicaciones sectoriales de la aplicación de la regla de crecimiento prevista cuando este se estableció. En términos de metodología y como referentes de consulta para efectos de la evaluación se tuvieron en cuenta varios estudios de la Contraloría General de la República preparados desde el 2005. La evaluación encuentra

que, aunque se han alcanzado avances importantes respecto a las coberturas tanto en educación como en salud, no se han cumplido los objetivos trazados en materia de universalización para la provisión de estos servicios sociales y persisten problemas en lo territorial en temas de brechas, equidad y calidad. Sobre el tópico de la reducción de las disparidades territoriales existentes se encontró en la evaluación que el SGP tiende a ser progresivo en la medida en que los municipios con población más pobre reciben una cantidad mayor de recursos; sin embargo, al determinar el tiempo que tardarían las regiones más rezagadas en alcanzar a las más desarrolladas, se observa una reducción de brechas a ritmo muy lento, sobre todo en el caso de los indicadores de educación, en el que, de acuerdo con la evaluación de la CGR, al ritmo actual los municipios tardarían cerca de medio siglo en alcanzar los niveles de cobertura y calidad de las regiones con mejor desempeño. Por su parte, en el sector salud el cierre de brechas se daría, según la Contraloría, en la mitad del tiempo. Otro resultado destacado en la evaluación es que la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a los recursos del SGP no incorpora un enfoque preventivo del riesgo y no ha logrado ser efectiva frente a las falencias detectadas por parte de los actores involucrados y los organismos de control, a la vez que subsisten riesgos asociados a la ausencia y calidad de información, al cumplimiento de los fines del sistema, a la ejecución parcial y al uso indebido de los recursos. En sus conclusiones y recomendaciones, la evaluación de desempeño plantea la necesidad de revisar los criterios de distribución, que son el instrumento que permite dar o no mayor énfasis a aquellas regiones más pobres. Asimismo, aunque en la evaluación se reconoce que si bien es necesaria una inyección de recursos adicionales a los territorios más rezagados, agrega que esta debe ir acompañada del fortalecimiento institucional y el mejoramiento de las capacidades territoriales, y recalca que es necesario valorar la capacidad diferencial que tienen las entidades para manejar los recursos. Por último, con este estudio, a juicio de la CGR se evidencia la necesidad de una reforma al Sistema General de Participaciones para utilizar eficaz y eficientemente estos recursos destinados al desarrollo social y económico del país, en especial de las zonas más rezagadas, más aún en un escenario del posconflicto.

El capítulo XII, “Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2016: Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto”, sintetiza los problemas de diseño, gestión y resultados cuando el Gobierno asigna la responsabilidad de un programa a un ministerio que no ha sido preparado para ello, combina fuentes de recursos descoordinados y autónomos para financiar

un programa cuyo éxito depende en gran medida de que los proveedores del alimento reciban los recursos a tiempo, y delega responsabilidades esenciales de gestión en gobiernos subnacionales de muy desigual capacidad fiscal y de gestión. En cuanto a los fines del programa, el capítulo observa la debilidad de la conexión entre alimentación y permanencia educativa, y propone agregarle otros objetivos más directamente derivados de la alimentación, como puede serlo la seguridad alimentaria.

El capítulo sintetiza los resultados del proceso auditor realizado por la CGR en 2016 y 2017 para las vigencias 2014, 2015 y 2016, sobre el desempeño del Programa. El informe evalúa el PAE desde la visión global de las debilidades en su operación y desde su financiación y su cobertura, lo que permite identificar diferencias regionales. Finalmente, y dado que uno de los objetivos el PAE apunta a la disminución de la deserción escolar, se buscó estimar la incidencia del programa en dicha variable.

El capítulo XIII, “Presupuesto por resultados: implicaciones para la evaluación de la política pública y retos para Colombia”, aunque rigurosamente no es una evaluación de la política pública, agrega importante valor en dos frentes del control del desempeño. En primer lugar, hace un llamado a que Colombia se dote de la información y los instrumentos indispensables para medir cuánto costaría mejorar una situación o elevar el impacto positivo esperado de una política. En este respecto, propone y reclama la formación de programas presupuestarios que combinen ejecución de gasto con obtención de resultados esperados, al tiempo que respeten la restricción presupuestal y permitan medir, comparar y elevar la eficiencia del gasto. Además de sus argumentos referidos a la necesidad y a la posibilidad de cuantificar el costo de una política o de un programa, el capítulo cita, como evidencia que sustenta la propuesta, las experiencias exitosas de otros países con presupuesto orientado hacia el resultado y validado por este. El capítulo ofrece también mediciones y evaluación de los logros de la política fiscal propiamente dicha. La evidencia presentada demuestra que Colombia avanzó en el cumplimiento de las metas de estabilidad y desempeño macroeconómico. También contribuyó la política fiscal a mejorar la distribución del ingreso; empero, la reducción del gasto público real en los últimos años hizo que estos indicadores retrocedieran.

La necesidad de contar con programas presupuestarios *strictu sensu* merece ser destacada según la Contraloría. El Programa arroja la cuantificación de costos que los auditores y evaluadores de la CGR requerirían para medir la correspondencia entre la financiación del Programa y las metas que se propone lograr. Además, de tal cuantificación depende la eficiencia del gasto. Sin esa cuantificación, según los

autores del capítulo, no sería posible comparar la relevancia de un programa frente a otros posibles usos de los recursos del Estado. Y sucede que, a pesar de normas y declaraciones que prescriben y anuncian que Colombia ha avanzado en este sentido, la verdad es que para la CGR es sumamente difícil establecer cuánto cuesta, por ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar, el de Seguridad Vial o el de Protección Ambiental mediante subsidios tributarios.

Ante la carencia de programas presupuestarios propiamente dichos, los equipos de auditores especializados en cada uno de los temas de los capítulos del libro han tenido que hacer arqueología presupuestaria. Deben sumar minuciosamente partidas de gasto repartidas confusamente entre todos los capítulos y los códigos del presupuesto, para establecer cuánto nos cuesta a los colombianos la priorización que un gobierno dio a tal política o cual programa, y si los recursos asignados son suficientes o excesivos para lograr las metas. Los equipos de la CGR están obligados a seguir la pista a recursos de distintas fuentes, añadirlos distinguiendo costos fiscales (presupuestales) de costos sociales (por ejemplo, de contribución de comunidades o inversionistas privados). Es decir, los equipos de la CGR se hallan ante el desafío de complementar, para el fin exclusivo de sus tareas, la contabilidad presupuestaria. Y deben también esforzarse por identificar y cuantificar los riesgos de un programa para aproximarse a una contabilidad de riesgos. Son estas tareas que podrían realizarse, según la CGR, con costos estimados por la propia Dirección General de Presupuesto y presentados de manera transparente, para que todos los agentes del Estado encargados de dichas tareas utilicen la misma información confiable, sea para evaluaciones y auditorías, sea para rendir cuentas sobre la racionalidad de la decisión del Gobierno cuando opta por una política o suprime otra.

**REFLEXIONES FINALES**

Para terminar la introducción a este libro titulado *Una mirada a las políticas públicas*, que reúne un conjunto de evaluaciones de las políticas públicas adelantadas por los equipos técnicos de la Contraloría General de la República, cabe destacar, en primer término, la importancia que tiene para un país y, en particular, para el buen uso de los recursos públicos, el poder disponer de evaluaciones de desempeño sobre las políticas públicas y que esta labor esté siendo desarrollada por la Contraloría General de la República de Colombia. Como se explicó en esta introducción, de manera explícita, a través del Decreto Ley 267 de febrero 22 del 2000 se estableció formalmente la

competencia de la Contraloría para adelantar estudios y evaluaciones de las políticas públicas sectoriales. En esta medida, la CGR se mueve en la dirección de lo que hoy es universalmente reconocido como la nueva gestión pública basada en resultados, cuyo origen data de los años ochenta pero que encuentra raíces desde el establecimiento mismo de la Contraloría General de la República en 1923.

Respecto al contenido de las evaluaciones de la Contraloría General de la República, debe resaltarse que estas vienen siendo desarrolladas por las diversas contralorías delegadas y que cubren un muy variado conjunto de temas, de forma tal que los análisis que se publican en este libro son una muestra representativa del conjunto de evaluaciones adelantadas en estos últimos años y que ilustran de manera panorámica el muy amplio espectro de temas de las políticas públicas adelantadas en Colombia. Aunque en el libro no se incluyó ninguna evaluación de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, debe anotarse que, a juicio de esta, la disposición a suministrar recursos para la financiación de las actividades que garantizan el derecho a participar no es clara dentro de los centros de costos de las entidades públicas. Este resultado implica la necesidad de una revisión jurídica sobre el alcance de esta garantía en el caso de las empresas de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado y las entidades privadas que ejecutan recursos públicos, buscando asegurar que todos los recursos públicos sean visibles para la ciudadanía. Así, se encuentra por parte de la Contraloría que las acciones de promoción de la participación ciudadana en general no se perciben como diferentes a los espacios de participación en la planeación, la ejecución y el seguimiento de las actividades que les son propias a las entidades para el cumplimiento de su misión.

En lo que hace a la estructura de los diversos capítulos, debe resaltarse que todas las evaluaciones adelantadas por la Contraloría que se presentan en este libro parten por definir de manera explícita los objetivos precisos que tuvo cada una de las evaluaciones, que en la mayoría de los casos consisten en la calificación y cuantificación de los resultados obtenidos con la ejecución de las políticas frente a las metas establecidas en las políticas públicas. Un segundo rasgo común en todos los capítulos del libro se refiere a la descripción de las diversas metodologías utilizadas para adelantar las evaluaciones. El tercer aspecto central de las evaluaciones se refiere a la calidad y cantidad de información disponible para la aplicación de los modelos. En cuarto término, en cada uno de los capítulos se busca presentar en detalle las conclusiones y recomendaciones que surgen de las evaluaciones al desempeño de las políticas públicas, y estas secciones están dirigidas a sugerir la

forma de mejorar los resultados de dichas políticas. Justamente una de las tareas en las que se encuentra comprometida la CGR por estos días es fortalecer el diálogo posinforme de evaluación o auditoría con la entidad evaluada o auditada, de cara al plan de mejoramiento del servicio, su monitoreo y los consiguientes reportes públicos al Congreso Nacional y al Gobierno. Por último, cada capítulo presenta al final una bibliografía detallada de los informes utilizados para la preparación de las diversas evaluaciones.

Se reitera, finalmente, la importancia que tiene para el país que la Contraloría General de la República, en línea con su mandato legal, haya procedido a adelantar y publicar evaluaciones de desempeño y de políticas públicas de Colombia y que se encuentre desarrollando esta acción dentro del marco de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), cuya misión es proporcionar normas de fiscalización de alta calidad para el sector público conocidas como Estándares Internacionales de Auditoría (Issai), promover la buena gobernanza y fomentar el desarrollo de capacidades, así como la mejora continua del desempeño de las entidades fiscalizadoras de la región. También debe dejarse consignado que la tarea de adelantar evaluaciones de desempeño de alta calidad exige fortalecer la capacidad de análisis de los equipos técnicos de la Contraloría, las bases de información del sector público colombiano y la masa crítica que requiere el país para evaluar especialmente las políticas públicas, para lo cual servirá que la CGR adelante convenios con las universidades y expertos nacionales e internacionales para ampliación de capacidad y desarrollo conjunto de muchas de estas evaluaciones. Ojalá en el futuro próximo se continúe dando el énfasis a la evaluación de las políticas públicas en Colombia y al fortalecimiento del mandato de la Contraloría General de la República para adelantar esta tarea.

**Roberto Junguito Bonnet<sup>5</sup>**

<sup>5</sup> Se agradecen los comentarios de Antonio Hernández, Fernando Rojas, María Inés Agudelo y Camila Aguilar, de Fedesarrollo, y el apoyo de Martha Lucía Villa, Oscar Guzmán y Lucas Gómez desde la Contraloría.

**Referencias**

Banco de la República (1994). *Kemmerer y el Banco de la República: Diarios y Documentos*, Banco de la República.

Contraloría General de la República (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, Bogotá.

Contraloría General de la República (enero-marzo de 2017). “Información y políticas públicas para una gestión eficiente”, en *Economía Colombiana*.

Contraloría General de la República (2017). Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2016-2017.

Contraloría General de la República (2017). Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre del 2016.

Hernández, A. (2013). *La Contraloría General de la República: un debate que cumple noventa años*, incluido en *Contraloría General de la República – Noventa años: una visión transparente*, tomo I.

Intosai (2016). Intosai Gov 9400, “Directrices para la evaluación de las políticas públicas”.

Laswell, H. (1951). “The immediate future of research policy and method in political science” *American political Science Review*, núm. 45.

Laswell, H. (1951). “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.

Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (2006). *The Handbook of Public Policy*, Oxford University.

Smith, K.; Larimer, C. (2017). *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press.

Stein, E.; Tomassi, M. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shape Policies*. Inter-American Development Bank, Harvard University.

Torres García, G. (1980). *Historia de la moneda en Colombia*. Medellín: Fondo Rotatorio de Publicaciones, FAES.

**Capítulo I**

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL 2012-2017\***

**Introducción**

La vivienda, como la alimentación, la salud, el trabajo, la educación y el agua, es uno de los derechos básicos que garantizan una vida digna. Es un tema de tal importancia que se ocupan de él los organismos internacionales y los derechos humanos, cuando plantean: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda [...]”<sup>1</sup>.

En Colombia este derecho se consagra en el artículo 51 de la Constitución Política<sup>2</sup>, el cual se desarrolla en una amplia normatividad, reglamentación y jurisprudencia. Sin embargo, dichas normas no han sido suficientes para garantizar el derecho a una vivienda digna de toda la población rural del país, entendido como “aqueil dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida”<sup>3</sup>.

A diciembre 31 de 2010 habían sido terminadas 16.508 soluciones de vivienda de interés social rural de las 55.251 asignadas durante el período 2005-2010 en

\* Este capítulo fue escrito por Liliana Rodríguez Sánchez, Mauricio Llano Rodríguez y Diego Javier Rivero González - Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario; José Antonio Botero Garrido - Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras, y Javier Ordóñez Torres - Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía.

<sup>1</sup> Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>2</sup> El artículo 51 establece: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

<sup>3</sup> La Corte Constitucional ha precisado el alcance de este derecho en las sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004 y T-585 de 2008.

aplicación de los respectivos planes nacionales de desarrollo, equivalente al 1% de los 1,6 millones de hogares en déficit total de vivienda que residían fuera de las cabeceras municipales en el año 2005<sup>4</sup>. Durante el período 2011-2014, a su vez, solo se terminó el 37% de las 96.660 soluciones de vivienda asignadas en el período<sup>5</sup>, equivalente al 2,2% del déficit habitacional rural existente en el año 2005<sup>6</sup>. Lo anterior denota la ausencia de una política relevante que permita maximizar el uso de los recursos para atender las necesidades de vivienda de la población rural.

Dado que la vivienda de interés social rural (VISR) hace parte del punto uno (reforma rural integral) del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y que, según el mismo Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 contiene las estrategias para la consolidación de la paz, resulta relevante una aproximación a la política de VISR bajo la aplicación del Decreto 900 de 2012, toda vez que el esquema previsto en dicha norma se mantiene para el cierre del citado plan de desarrollo. En este documento se presentan los aspectos más relevantes de la evaluación<sup>7</sup>.

**1. Política de vivienda de interés social rural implementada en el periodo 2012-2017<sup>8</sup>**

A continuación se describe la política pública de vivienda de interés social rural (VISR) a partir de la descripción del problema público del que se ocupa y las características de la política pública.

**1.1 Problema público del que se ocupa la política pública de VISR**

La vivienda propia es uno de los bienes más demandados por las familias y personas, y uno de sus principales activos. Sin embargo, quienes tienen menores

<sup>4</sup> Censo General de Población 2005 realizado por el DANE.

<sup>5</sup> Se precisa que 11.725 soluciones de vivienda terminadas o liquidadas durante el período 2011-2014 corresponden a soluciones de vivienda financiados con recursos de vigencias anteriores y que vienen rezagados desde el año 2000.

<sup>6</sup> Rodríguez S., L. (2016). “Vivienda de interés social rural: un derecho sin una política eficiente y eficaz”, *Boletín Macro Fiscal*, núm. 14, pp. 2-3.

<sup>7</sup> El informe completo se puede consultar en el enlace <https://www.contraloria.gov.co/documents/2018/1/996701/Informe+evaluaci%C3%B3n+pp+VISR+19042017+versi%C3%B3n+completa+05062017.pdf/20ae-c2e3-2856-4066-8a2a-980541a3659b?version=1.0>

<sup>8</sup> En presentación realizada el 19 de abril de 2016 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la CGR se describió la política de VISR.



ingresos enfrentan serias restricciones de acceso a viviendas dignas, por su insuficiente capacidad de compra frente a los precios de estas, lo que califica a las viviendas para esos estratos como de interés social (VIS).

Según el censo poblacional 2005, el 36,21% de los hogares del país tenía necesidades habitacionales. En las cabeceras municipales el déficit afectaba el 27% de los hogares y en la zona rural al 68,25%. En Colombia, el 23,84% de los hogares habitaba en viviendas con problemas cualitativos o susceptibles de ser mejorados, ya que las viviendas presentaron deficiencias en cuanto a la estructura de los pisos, hacinamiento mitigable, servicios públicos y lugar inadecuado para preparar los alimentos (cocina). En la cabecera el déficit cualitativo afectaba el 14,44% de los hogares, y en el resto al 56,54%. Asimismo, el 12,37% de los hogares registró déficit cuantitativo, ya que sus viviendas presentaron carencias habitacionales en cuanto a estructura (paredes), cohabitación y hacinamiento no mitigable. En la zona urbana o cabecera el déficit cuantitativo era del 12,56% y en la zona rural o resto del 11,71%.

Esta situación debió cambiar a causa de los fenómenos del crecimiento demográfico, la migración rural-urbana, la ola invernal presentada durante las vigencias 2010-2011 y el desplazamiento forzado ocasionado por el conflicto armado interno. Además, según la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), “el grupo con mayor incidencia de pobreza en la zona rural son los ocupados por cuenta propia o independientes en actividades agropecuarias (48,5% son pobres por ingreso)”, por lo que no pueden mejorar sus condiciones habitacionales.

**1.2 Características de la Política de Vivienda de Interés Social Rural**

El objetivo de esta política es “Mejorar las condiciones habitacionales de la población rural pobre y vulnerable”; sus destinatarios son la población rural pobre y vulnerable, la población sujeta de crédito y los afiliados a cajas de compensación familiar (CCF) que residen en suelo rural. No obstante, la población pobre y vulnerable a quien

<sup>9</sup> El déficit de vivienda busca determinar si las necesidades habitacionales de los hogares están cubiertas. Mide hogares que habitan en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, que comparten con otros la vivienda y que residen en viviendas con hacinamiento no mitigable (déficit cuantitativo). Además mide hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables, pero con pisos inadecuados; con hacinamiento mitigable; que habitan en viviendas con servicios inadecuados, y hogares en viviendas que no tienen un lugar adecuado para preparar los alimentos (déficit cualitativo). Los hogares que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como deficitarios.

se dirige la política de VISR carece de capacidades o condiciones para afiliarse a las CCF y para acceder a crédito.

La política de VISR tiene cobertura nacional y se aplica a todas las zonas definidas como suelo rural en los planes de ordenamiento territorial (POT), según lo establecido en la Ley 388 de 1997 o en las normas que la modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen.

Los instrumentos de la política son el subsidio familiar de vivienda de interés social rural administrado por el Banco Agrario de Colombia (SFVISR BAC), el subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por las cajas de compensación familiar (SFVISR CCF) y la línea de crédito para VISR del Fondo de Financiamiento para el sector Agropecuario (Finagro), siguiendo la lógica prevista para las políticas de vivienda destinada a personas de bajos ingresos que otorga subsidios a los beneficiarios, los que se complementan con crédito y un porcentaje de ahorro familiar.

Las principales características de cada uno de los instrumentos que componen la política de VISR se presentan en el Cuadro 1, especificando su definición, población objetivo, modalidad de solución de VISR, tipo de solución de VISR y requisitos.

Para financiar el SFVISR BAC se prevé la destinación del 20% de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) orientados a VIS nacional, la asignación anual por el PGN a proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión (BPIN), los rendimientos financieros generados a partir de los recursos del subsidio, recursos de crédito de banca internacional y donaciones internacionales.

Sobre el SFVISR CCF, el artículo 22 del Decreto 1160 de 2010 establece que los recursos de las contribuciones parafiscales administrados por las CCF serán los equivalentes al porcentaje de los trabajadores afiliados que habiten en suelo rural, sobre el total de afiliados de cada caja, aplicado a los recursos del Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social (Fovis). El porcentaje de estos recursos se establecerá, en enero de cada año, mediante acto administrativo que expida la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En cuanto a la línea de crédito para VISR de Finagro, el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 establece que la entidad debe destinar el 20% de los recursos de sus inversiones forzosas a la financiación de VISR, bien sea para la construcción de programas o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda. Si a causa de la demanda no se utilizan los recursos, Finagro podrá

| Cuadro 1<br>CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VISR |  |   |
|--|--|---|
|  | SFVISR BAC   | SFVISR CCF  |
| Definición   | Aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario. Busca facilitar una solución de VISR a la población rural pobre y vulnerable, no reembolsable, siempre que el beneficiario cumpla las condiciones definidas en la ley. Es restituible según los términos de la Ley 3.ª de 1991 y sus reglamentos (antes de cinco años de la entrega efectiva o al advertir imprecisión o inconsistencia de la información).  | Otorgado por CCF en el marco del Sistema del Subsidio Familiar que ejecuta recursos parafiscales administrados por las cajas.   |
| Población objetivo   | Hogares que:<br>• Tengan o se encuentren por debajo del punto de corte Sisbén.<br>• Declarados por la autoridad competente en situación de vulnerabilidad o de afectación manifiesta o sobreviniente.<br>• Conformados por personas reconocidas como víctimas del conflicto armado según la Ley 1448 de 2011.<br>• Conformados por personas reconocidas por sentencia judicial de restitución de tierras como beneficiarios del SFVISR.<br>• Las comunidades indígenas.<br>• Comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palanqueras.<br>• Comunidades rom.<br>• Población que participe de los programas estratégicos del orden sectorial aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). | Afiliados rurales CCF con ingresos inferiores a cuatro smmlv.<br><br>• Constructores, personas naturales o jurídicas de régimen público o privado que adelanten programas de VISR.<br>• Entes territoriales o instituciones que en su nombre hagan aportes complementarios al SFVISR, para adquirir terrenos a terceros, gastos de preinversión y diseños, y construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios.<br>• Personas naturales.<br>• Usuarios de vivienda urbana con 100% de sus ingresos derivados de una actividad agropecuaria desarrollada en zona rural. Productores de bienes agropecuarios o de quienes devenguen 100% de sus ingresos de actividades agropecuarias desarrolladas en zona rural, trabajadores que deriven sus ingresos de empresas que desarrollen actividades agropecuarias en zona rural. |
| Modalidad de solución de VISR  | • Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico.<br>• Construcción de vivienda nueva.  | • Construcción de vivienda nueva.<br>• Adquisición de vivienda.<br>• Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico.   |
| Tipo de solución de VISR   | • Dispersa (en lotes distantes).<br>• Agrupada (requiere de obras de urbanismo, redes de acueducto, alcantarillado y electricidad).  | • Proyectos de vivienda individuales en terrenos de uso agropecuario, forestal o pesquero cuyo tamaño sea de hasta de tres unidades agrícolas familiares (UAF).<br>• Proyectos de vivienda agrupada o independientes de una unidad productiva, que pertenezcan a estratos 1 y 2.  |

| Cuadro 1<br>CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VISR (continuación) |  |            |
|---|--|------------|
|   | SFVISR BAC   | SFVISR CCF |
| Un hogar <sup>2</sup> :   | • Colombiano, identificado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, y vivir en área rural.<br>• Con predio o lote en área rural mínimo de 8 x 20 m o vivienda que se pueda mejorar. Debe tener disponibilidad de agua.<br>• Bajo el punto de corte del Sisbén de 40,75 en la zona rural diferente a las principales catorce ciudades, y de 56,32 en la zona rural de las principales catorce ciudades, o contar con registro único de víctima del desplazamiento. Son exentos de este requisito los hogares indígenas, afectados por desastres, víctimas del conflicto armado y hogares de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.<br>• No haber recibido subsidio de VIS del Estado (urbano o rural).   |            |
| Requisitos  | <p><sup>1</sup> Son proyectos de VISR los que se desarrollen en zonas definidas como suelo rural en los POT y según lo establecido en el capítulo 4 de la Ley 388 de 1997. Respecto al crédito de VISR, el campo de aplicación serán las zonas consideradas como suelo rural y los municipios con población inferior a 30.000 habitantes. Podrá otorgarse crédito de VISR para proyectos de vivienda en zonas urbanas siempre y cuando se garantice que los beneficiarios sean personas naturales cuyos ingresos provengan, en su totalidad, de la actividad agropecuaria desarrollada en zonas rurales.</p> <p><sup>2</sup> Se entiende por hogar, aquel conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional. El hogar en los resguardos indígenas y en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas legalmente establecidos, se ajustará a sus usos y costumbres.</p> |            |

destinarlos al fomento agrícola financiando actividades agropecuarias según su objeto social y las disposiciones vigentes. Además, Finagro deberá promocionar esta línea de crédito.

La formulación, ejecución y seguimiento a la política VISR involucra a todas las entidades con responsabilidades en el logro de los objetivos de ella. En este ámbito institucional convergen entidades del orden público, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT); el Ministerio de Salud y Prosperidad Social (MSPS); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Banco Agrario de Colombia (BAC); la Superintendencia del Subsidio Familiar (Supersubsidio); el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro); el Instituto Colombiano de

Desarrollo Rural (Incoder)<sup>10</sup>; los entes territoriales; entidades privadas como las CCF y gerencias integrales e instancias asesoras como la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural (CIVISR); el Consejo Superior de Vivienda (CSV), e incluso el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Además, la eficacia y eficiencia de la política de VISR exige competencias definidas claramente y la coordinación de todos los actores que intervienen en ella: formuladores (MADR y MVCT), instancias asesoras (CSV y CIVISR), entidades ejecutoras y otorgantes (BAC, CCF con la Supersubsidio y Finagro bajo los lineamientos de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA), operadoras (gerencias integrales) y oferentes (entidades territoriales, resguardos indígenas, etc.), sin poder dejar de mencionar a los beneficiarios, quienes desempeñan un rol importante de veeduría a la ejecución de los proyectos.

En general, existe gran cantidad de interrelaciones entre los actores que hacen de la formulación, ejecución y seguimiento a la política de VISR un proceso complejo que requiere funciones definidas con claridad, la articulación y coordinación que genere sinergias, y compromiso por parte de todos los involucrados para alcanzar sus objetivos.

**1.3 Principales cambios introducidos en el Decreto 1934 de 2015**

El Decreto 1934 de septiembre 29 de 2015<sup>11</sup> desarrolla algunas de las reformas anunciadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, relacionadas con el subsidio familiar de vivienda de interés social rural, principal instrumento de política de vivienda rural en el país. El aumento del área de construcción de la vivienda<sup>12</sup>, la reducción en el tiempo entre la asignación del subsidio y la entrega de

<sup>10</sup> Esta entidad entró en proceso de liquidación a través del Decreto 2365 de diciembre de 2015. En desarrollo del literal b) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó, a través del Decreto Ley 2364 de 2015, la Agencia de Desarrollo Rural con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

<sup>11</sup> Modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del subsidio familiar de vivienda de interés social rural.

<sup>12</sup> El área mínima de construcción de la solución habitacional pasó de 36 a 50 m<sup>2</sup> con un espacio múltiple, tres habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca, mejores acabados y las instalaciones y acometidas domiciliarias internas. Sin embargo, para que el concepto de vivienda digna se concrete se requiere, entre otras cosas, que las soluciones de VISR integren soluciones de agua potable y saneamiento básico acorde a los usos y costumbres de las poblaciones rurales. Agregar nuevos espacios llevó a aumentar el valor del SFVISR BAC.

las tipologías de VISR para que el oferente seleccione la que se ajuste a sus variables climáticas, geográficas, topográficas y culturales.

Sobre el acceso equitativo a los recursos del SVISR BAC, se pasó de las convocatorias para la presentación de proyectos a la distribución departamental y municipal basada en indicadores como población rural, pobreza rural y déficit de vivienda rural<sup>15</sup>. Sin embargo, ante el cálculo desactualizado del déficit habitacional rural, persiste la incertidumbre sobre la asignación de recursos en las zonas que realmente lo requieren. La Contraloría General de la República (CGR) considera que la focalización y asignación deben garantizar que las soluciones de vivienda se entreguen en forma oportuna a quienes más las necesitan, para reducir la brecha de pobreza en el campo<sup>16</sup>.

El Decreto 1934 de 2015 además eliminó las contrapartidas, las cuales se reemplazan por un aporte al transporte en dinero o especie, de manera que las entidades oferentes pueden optar por alguno de los dos mecanismos establecidos a tal fin, para lo cual la entidad otorgante deberá suscribir acuerdos de financiamiento de transporte con las entidades<sup>17</sup>.

La citada norma apenas incluye algunos cambios y medidas planteadas por la Misión para la Transformación del Campo en el PND 2014-2018 sobre el SFVISR, y en la evaluación institucional y de resultados de VISR contratada por el DNP y realizada por la Unión Temporal G Exponencial - Ipsos, cuyo objetivo era evaluar el Programa VISR enfocado a beneficiarios del subsidio entre los años 2000 y 2011 con el propósito de generar mejoras en la articulación interinstitucional y en

<sup>15</sup> Según el Ministerio, se buscará a los campesinos que lo necesitan en los municipios con mayor déficit de vivienda, iniciando la selección de los hogares con una convocatoria que realizan las entidades territoriales en su jurisdicción, y a partir de la cual el BAC genera una lista de hogares postulados, según la calificación de criterios definidos por el MADR (discapacidad, número de hijos, número de adultos mayores, mujer cabeza de familia, etc.). (Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la CGR, radicado 2015ER0107609 de octubre 21 de 2015).

<sup>16</sup> Sobre los criterios para focalizar a los beneficiarios, la Misión para la Transformación del Campo propone utilizar un mecanismo mixto que permita contrastar y depurar la información de las diferentes fuentes, porque las actualmente utilizadas pueden terminar beneficiando a hogares que no necesariamente son pobres ni los más pobres.

<sup>17</sup> El Decreto 1071 de 2015, derogado por el Decreto 1934, establecía que el SFVISR al momento de su asignación no podía superar el ochenta por ciento (80%) del valor de la solución de vivienda, en cualquiera de sus modalidades, salvo para los programas estratégicos aprobados por el MADR y los destinados a población desplazada, cuyo monto podría ser del 100% del costo de la vivienda.

la solución de vivienda, la forma de asignación, la entidad responsable de formular el proyecto, la eliminación de las contrapartidas y el valor del SVISR, entre otros aspectos, son parte de los principales cambios que introduce la norma (Cuadro 2).

| Cuadro 2<br>PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS MEDIANTE EL DECRETO 1934 DE 2015                             |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Aspecto   | Decreto 1071 de 2015  | Decreto 1934 de 2015  | Comentario   |
| Área mínima de construcción   | 36 m <sup>2</sup>   | 50 m <sup>2</sup>   | Añade una habitación, dotación de batería sanitaria y entrega con acabados.  |
| Tiempo de proceso (desde la asignación de subsidio hasta la entrega de casa)                              | 27 meses  | ND  | El MADR ha planteado que el proceso tardaría 12-18 meses.  |
| Forma de asignación   | Asignación por convocatorias                                  | Asignaciones directas (entrega concertada con alcaldes y gobernadores según necesidades locales). | Las convocatorias sesgan los procesos hacia municipios con mayor capacidad para elaborar proyectos. Con las asignaciones directas los beneficiarios podrían ser escogidos con criterios políticos. |
| Responsable del proyecto  | Entidad oferente genera y presentaba el proyecto de vivienda. | Entidad operadora formula el proyecto y la propuesta de diseño.                                   | Busca reducir las altas tasas de rechazo de los proyectos.   |
| Valor del subsidio para modalidad de vivienda nueva   | 24 smlmv.   | 55 smlmv.   | Incrementa el valor del subsidio debido al aumento del área mínima de construcción.  |
| Contrapartida mínima  | 20%   | Aporte para transporte en dinero o especie.   | Libra del pago de contrapartida a municipios sin recursos.   |
| ND. No determinado.<br>Fuente: Respuesta del MADR a la CGR, radicado 2015ER0107609 de octubre 21 de 2015. |   |   |  |

Según el MADR, se buscó mayor eficiencia en el proceso de asignación de subsidios definiendo metodologías diferentes a las utilizadas hasta ese momento<sup>13</sup> y dejando la formulación del proyecto y la propuesta del diseño a la entidad operadora para disminuir los tiempos de ejecución, mientras que la entidad otorgante<sup>14</sup> (BAC) presenta

<sup>13</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la CGR, radicado 2015ER0107609 de octubre 21 de 2015.

<sup>14</sup> Es la entidad encargada de la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social rural con recursos del PGN o de las contribuciones parafiscales (numeral 1 del artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1934 de 2015).

habitabilidad<sup>18</sup>. Las recomendaciones acogidas fueron dar continuidad al programa VISR y fortalecerlo, mantener la responsabilidad del programa en cabeza del BAC, contar con tipologías de las viviendas, mantener las dos modalidades de solución de vivienda y revisar la normatividad sobre saneamiento básico, sismorresistencia e instalaciones eléctricas.

Esta evaluación no incluye resultados de la aplicación del Decreto 1934 de 2015, dado que: i) su implementación inició en enero de 2016; ii) la distribución departamental y priorización municipal de recursos de la vigencia 2016 para la Bolsa Nacional y Bolsa de Atención a Población Víctima se realizó mediante Resolución 225 de 2016, publicada en el *Diario Oficial* el 3 de octubre de 2016; iii) la adjudicación del subsidio para la vigencia 2016 se realizó el 29 de diciembre de dicho año por parte de la entidad otorgante (BAC), una vez culminada la revisión y calificación de hogares según las resoluciones 225, 232 y 314 de 2016<sup>19</sup>; y iv) se prevé un tiempo de ejecución de los proyectos de al menos doce meses, por lo que al momento de generar este documento no se contaba con resultados representativos de su aplicación<sup>20</sup>.

**1.4 La Política de Vivienda de Interés Social Rural y Prioritaria en el Acuerdo de Paz**

Con la expedición del Decreto 890 del 28 de mayo de 2017, “por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento

<sup>18</sup> Las conclusiones de la evaluación institucional fueron que el SFVISR BAC se convirtió en un instrumento para atender situaciones de crisis; ninguna entidad gobierna totalmente su cadena de valor y la participación del MADR es global, cuenta con una institucionalidad inestable, no se asigna el tope mínimo legal de recursos del PGN, el subsidio se utilizó como seguro ante desastres, inequidad regional en su asignación, influencia política clave para la elección de proyectos, tiempos largos de postulación, sistema de seguimiento en construcción, e interventorías con dificultades para cumplir bien su tarea, etc. La CGR ratificó varias de estas conclusiones en el 2014; sin embargo, varias de ellas persisten. Según la evaluación de resultados los beneficiarios no pertenecen al grupo de los más pobres; el aporte del subsidio es insignificante frente a las necesidades de VISR; los beneficiarios están satisfechos con la vivienda como un todo, pero no con sus características vistas individualmente; inversiones y mejoras atribuibles a los hogares se concentran en terminados y ampliación; programa más articulado a los programas de pobreza extrema que a los del MADR. La CGR confirmó parte de estas conclusiones en desarrollo de la evaluación para el período 2012-2015.

<sup>19</sup> Ver <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/vivienda-rural.aspx>

<sup>20</sup> Según el documento Intosai GOV 9400 (2016: 9), al referirse a la oportunidad de realizar la evaluación de la política pública afirma que “es preferible esperar dos o tres años desde su puesta en marcha con el fin de disponer de suficientes datos y evitar resultados provisionales”.

de Vivienda Social Rural”<sup>21</sup>, plan del que trata el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se declara que la vivienda de interés social rural digna es un componente clave del desarrollo rural<sup>22</sup>, lo cual constituye un avance si se tiene en cuenta que en la práctica hasta entonces no se evidenciaba que fuera de esa manera.

Como parte de sus considerandos, dicho decreto afirma que la formulación e implementación del Plan es necesaria en la formulación e implementación de otros planes nacionales para la reforma rural integral<sup>23</sup> y que para la implementación del Acuerdo Final es imprescindible facilitar el acceso a una solución de vivienda digna para la población rural del país, a través de diferentes instrumentos<sup>24</sup>, de acuerdo con las particularidades de cada segmento poblacional que habita el campo colombiano, y contribuir así a reducir el déficit de vivienda, posibilitar la disminución de la brecha existente entre las condiciones de habitabilidad urbana y rural y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural en general, hasta reducir la pobreza rural en un 50% (punto 1.3 del Acuerdo final)<sup>25</sup>, meta principal de la reforma.

En el Decreto 890 de 2017 se afirma que la superación de la pobreza se logra mejorando los ingresos de las familias y asegurando que estas tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos, por lo que superar la pobreza depende de la acción conjunta de todos los planes. Así, se hace explícito el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales, para lo cual las entidades competentes en cada plan

<sup>21</sup> Adoptado mediante Resolución 179 del 23 de junio de 2017.

<sup>22</sup> La evaluación del DNP prevé tres tipos de evidencia para justificar que la vivienda rural digna forma parte de las prioridades de desarrollo rural: (i) genera resultados importantes en la reducción de la pobreza rural, (ii) provee incentivos en los beneficiarios para invertir en mejoras de la vivienda, y; (iii) los factores uno y dos tienen el potencial de favorecer la permanencia de la población rural en sus tierras, genera arraigo.

<sup>23</sup> Tales como los programas de desarrollo con enfoque territorial, el Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, el Plan de Distribución de Tierras, el Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Especial de Educación Rural.

<sup>24</sup> El otorgamiento de subsidios, el acceso a crédito, la combinación de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés.

<sup>25</sup> La evaluación de resultados del subsidio de vivienda de interés social rural realizada por el DNP en 2013 concluye que la vivienda de interés social rural es un importante reductor de la pobreza rural, pues con el otorgamiento de subsidios, de un 55,9% de hogares en situación de pobreza se pasaría a un 27,3%. Según esa evaluación, el impacto del subsidio de vivienda de interés social rural implica que por cada dos viviendas que se entreguen se ayuda a salir de la pobreza a un hogar, por lo cual este es un instrumento de redistribución de activos y no de ingresos muy poderoso, que permite concluir que la solución de la vivienda digna está ligada de manera importante al desarrollo rural.

y política deben generar instrumentos que permitan la implementación articulada de los proyectos en los territorios.

Aunque por tratarse de un decreto ley dicha norma deroga los artículos 27 a 31 de la Ley 1537 de 2012, esta mantiene aspectos observados por la CGR como la ambigüedad en la diferenciación entre las categorías rurales de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) señaladas en la Ley 1537 de 2012. Mientras que en la mayoría de los artículos se hace alusión a la “vivienda de interés social y prioritario rural”, en artículos como el 7.º los presenta como conceptos separados<sup>26</sup>. También mantiene la línea de crédito de Finagro en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, sin que se refleje en el artículo 32 del Decreto 890 de 2017 que se haya hecho accesible dicho instrumento a los pobladores rurales pobres, a pesar de que este no ha tenido demanda por los requisitos que exige.

Se debe mencionar que desde el año 2014 se han realizado mesas interinstitucionales de la política por parte del MADR, a partir de las cuales se identificaron algunas de las problemáticas ya referidas. Su principal aporte es la generación del espacio de articulación con los diversos responsables y actores de la política, el cual debería contribuir a la eficacia de la política; sin embargo, aún están por concretar varias de las acciones que emprendieron.

Este documento no evalúa la aplicación del Decreto 890 de 2017 porque la distribución de los recursos del programa para la vigencia 2017 en 32 departamentos y priorización en 353 municipios<sup>27</sup> se realizó mediante la Resolución 331 de octubre 5 de 2017, proceso que según el MADR se enfocó sobre todo en zonas que no han recibido este apoyo, con una distribución departamental de \$231 mil millones provenientes de las bolsas Nacional y para la Atención a Población Víctima. Hasta el 31 de diciembre del año 2017 se adelantó la adjudicación del subsidio. Así, la ejecución de dichos recursos se llevará a cabo en el 2018.

A continuación se presentan las conclusiones de la evaluación a la política de VISR 2012-2015 que corresponden a los problemas estructurales de la política, algunos de

<sup>26</sup> Este artículo define: “Para la ejecución de la vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) rural, con los recursos a los que hace referencia este artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá utilizar los mismos mecanismos establecidos en la Ley 1537 de 2012 para la ejecución de la vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) urbana”.

<sup>27</sup> Según el MADR, esta labor también fue sustentada por diálogos adelantados con los secretarios de Agricultura del país y a noviembre de 2017 el Ministerio había surtido las fases de capacitación para el proceso de postulación a las entidades oferentes. Ver <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/mas-300-municipios-subsidio-vivienda-rural-minagricultura.aspx>

los cuales, a pesar de haber sido diagnosticados en el 2004, siguen vigentes. Esto debido a que la implementación del Decreto 1934 de 2015 no alcanzó dos años de implementación ya que por efecto de la firma del Acuerdo Final se reformó la política de VISR mediante el Decreto 890 de 2017, sin resultados aún.

## 2. Resultados de la evaluación de la Política Pública de VISR

Los principales resultados obtenidos de la evaluación a la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) son:

### 2.1 Información sobre necesidades de VISR utilizada por el Gobierno nacional

Aunque el cálculo de déficit habitacional rural realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) corresponde a la información oficial de las necesidades de vivienda rural en el país durante el período evaluado, del cual hace parte el problema público del que se ocupa la política de VISR al incluir las carencias de vivienda de la población rural más pobre y vulnerable, este está desactualizado, dado que fue generado a partir de los datos del Censo General de Población realizado en 2005.

Ante la ausencia de información oficial actualizada el DNP ha realizado estimaciones a partir de las encuestas de calidad de vida (ECV) y la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), cálculos sobre los cuales el DANE afirma que no tienen la cobertura geográfica requerida ni la representatividad estadística al no provenir de información tipo censo, y agrega que se requiere contrastar los resultados con datos censales para determinar su nivel de precisión<sup>28</sup>.

El DANE, además, reitera que el déficit de vivienda corresponde al cálculo realizado con los datos del Censo General de Población de 2005 y que no existen más cálculos publicados, lo cual lleva a concluir que los resultados sobre las características de la vivienda rural incluidos en el III Censo Nacional Agropecuario 2014 no

permiten obtener de forma directa el dato del déficit habitacional rural y si se refiere a VIS o no<sup>29</sup>.

El Consejo Superior de Vivienda, por su parte, como órgano asesor de vivienda de interés social en el país, debe “presentar anualmente, dentro de los primeros quince (15) días de cada legislatura, al Congreso de la República, un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, en el nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico”<sup>30</sup>, función que no se cumplió en el período evaluado en lo que respecta al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural.

Sobre la entidad responsable de emitir los informes al Congreso de la República en materia de déficit cuantitativo y cualitativo rural, el MVCT respondió a la CGR que “[...] de acuerdo con lo establecido en la Ley 546 de 1999 y en el Decreto 418 de 2000, no existe obligación específica de alguno de los miembros del Comité Superior de Vivienda de entregar informes sobre el déficit de vivienda rural”<sup>31</sup>. En opinión de la CGR, dicha función está a cargo del Consejo, quienes lo presiden y ejercen su secretaría deben garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Actualmente el DANE realiza el censo de población y vivienda en el país. Esto significa que mientras se completa el nuevo censo de población y se procesa la información, en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política de VISR se continuará haciendo uso de datos de déficit de vivienda rural que carecen de representatividad estadística y, en consecuencia, son poco confiables. Esto adquiere especial importancia si se considera que mediante el Decreto 890 de 2017, “por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”, se ponen en marcha las medidas tendientes a generar un plan de vivienda rural como parte del posconflicto.

La CGR ratifica que no existe en el país información actualizada, y por lo tanto confiable sobre déficit de vivienda rural<sup>32</sup>, que sirva de sustento para la definición de metas físicas y la asignación de recursos de la política de VISR en el país, así como para llevar a cabo su adecuado seguimiento. El Gobierno nacional —en particular el

<sup>29</sup> Respuesta del DANE a la CGR, del 13 de junio de 2016.

<sup>30</sup> Según el numeral 10 del artículo 7.º de la Ley 546 de 1999.

<sup>31</sup> Correo electrónico del 13 de junio de 2014 dirigido por la CGR a la Dirección de Sistema Habitacional del MVCT.

<sup>32</sup> Según el MADR, con la información de la Encuesta de Calidad de Vida no es posible obtener directamente el indicador de hacinamiento crítico, puesto que no se presenta información del número de habitaciones por vivienda, para ello se requiere crear un modelo estadístico y contar con *software* especializado a fin de determinarlo indirectamente.

<sup>28</sup> Según respuesta del DANE de mayo 6 de 2014, “[...] la mayor limitación de este tipo de encuestas por muestreo, contra mediciones universales como lo es un censo, es la cobertura geográfica y la representatividad “estadística” de los resultados para dominios geográficos (por ejemplo ciudades, departamentos o zona rural) y para dominios temáticos (por ejemplo déficit de vivienda), que tengan una baja frecuencia de ocurrencia o baja participación. En este sentido habría necesidad de hacer ejercicios para calcular estos indicadores y revisar los coeficientes de variación, como indicador de calidad estadística para determinar qué tan sesgados son los resultados, comparados con los que arroja el censo de población y de vivienda”.

MADR— utiliza información no oficial como referente de consulta y análisis, como son los cálculos realizados por el DNP a partir de encuestas muestrales. Además se destaca la disparidad de reportes sobre el déficit de vivienda rural por parte de las entidades, lo que confirma el desconocimiento existente sobre su dimensión real dada la desactualización de su cálculo.

En general, se evidencia que las entidades responsables de la política pública de VISR no realizaron gestión alguna durante el período evaluado para determinar qué tan sesgados son los resultados de los cálculos del déficit habitacional rural a partir de encuestas por muestreo, y por lo tanto, para conocer la confiabilidad de la información con la cual se están generando documentos relacionados con la política pública de VISR.

De esta manera, urge el cálculo actualizado del déficit habitacional rural a partir de información que cumpla con las condiciones requeridas para realizar dicha valoración, dada la importancia de su cálculo a fin de realizar el diagnóstico y la formulación y evaluación de la política de VISR acorde a las necesidades de la población rural. Esto implica la gestión por parte de la entidad rectora de la política como usuaria de la información ante las entidades competentes de su cálculo, para garantizar que la política pública de VISR se sustente en información confiable.

**2.2 Tiempo requerido para suplir el déficit habitacional rural**

Existe incertidumbre sobre el tiempo que tomaría solucionar el déficit habitacional rural actual, al desconocerse su dimensión real presente, aspecto indispensable para la definición de metas y asignación de recursos.

El documento “Evaluación institucional y de resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR)”<sup>33</sup> contratado por el DNP menciona que durante el período 2000-2011 se adjudicaron cerca de 124.000 soluciones de VISR, ritmo al cual le podría tomar más de 143 años al programa de VISR que administra el BAC suplir el déficit de vivienda rural en Colombia, presumiendo que todos los proyectos fueran exitosos y que el déficit es constante en el tiempo, lo que no sucede; esto, a un costo de \$30 billones<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> DNP (2013). “Evaluación institucional y de resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural – VISR”, Bogotá, G Exponencial Consultores - Ipsos, p. 87  
<sup>34</sup> DNP (abril de 2015). “Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo”, informe de la Misión para la Transformación del Campo, p. 15.

El MADR, a su vez, en el Resumen Ejecutivo del Proyecto “Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional 2013011000012 - Programa VISR 2016”, afirma que “pretende seguir con un incremento gradual del presupuesto del programa VISR, con el fin de suplir el déficit de vivienda rural en 24 años”, gradualidad que según el Ministerio se plantea por la validación del modelo de adjudicación de subsidios, administración y construcción que se está adelantando, y que se espera que para el 2018 esté totalmente ajustado y validado<sup>35</sup>. Esto pese a que en el documento del proyecto se afirma que “pretende seguir con un incremento gradual del presupuesto del programa VISR, con el fin de suplir el déficit de vivienda rural en 20 años” y presenta la proyección presupuestal para un período de 24 años (2015-2038), cálculos que hace previendo un incremento del valor del subsidio a 44 smmlv para vivienda nueva y a 16 smmlv para mejoramiento, lo cual difiere del Decreto 1934 de 2015, en el cual se fija el SVISR para vivienda nueva en 55 smmlv y para mejoramiento y saneamiento básico en 16 smmlv, por lo que la proyección del presupuesto está subestimada.

Por último, el documento “Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo” manifiesta que, sumando las reducciones aportadas por cada uno de los programas de mejoramiento de habitabilidad rural a 2014 se estima que el déficit puede ser eliminado en 2035, lo que supone el cierre de brecha habitacional urbano-rural. Agrega el documento que esta estrategia implicaría un esfuerzo presupuestal de \$57,9 billones (\$37,5 billones del PGN y \$20,4 billones de cofinanciación territorial), de los cuales \$15 billones se reorientarían de lo urbano a lo rural. El MADR advierte en todo caso que el incremento del presupuesto dependerá de la asignación de recursos que realicen el DNP y el MHCP a los proyectos de inversión de VISR en el Presupuesto General de la Nación según el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>36</sup>.

En general, se evidencia la disparidad en las informaciones del Gobierno nacional sobre el horizonte de tiempo para eliminar el déficit de vivienda rural, así como en el monto de los recursos previstos para ello, sin mencionar las subestimaciones identificadas en las proyecciones de presupuesto y las reducciones hechas a los recursos del PGN para el subsidio de VISR, lo cual incide en la formulación de la

<sup>35</sup> DNP. “Resumen Ejecutivo vigencia 2016 del Proyecto de subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional 2013011000012”, p. 1. Fecha de actualización: 10/03/2016.  
<sup>36</sup> DNP. “Resumen Ejecutivo vigencia 2016, del Proyecto de subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional 2013011000012”, p. 1. Fecha de actualización: 10/03/2016.

política acorde a una realidad que debe considerar fenómenos como el crecimiento demográfico y la migración del campo a las ciudades y cabeceras municipales en busca de mejores oportunidades, a causa de desastres como la ola invernal, o el desplazamiento forzado.

**2.3 Uso de sustento técnico para la formulación o reforma de la política**

Para el período evaluado se identifican cuatro reformas a la política de VISR evidenciadas en la expedición del Decreto 900 de mayo de 2012 prevista en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 en cuanto al fortalecimiento de la asignación y ejecución del SFVISR; se generó el Conpes 3810 de julio de 2014 denominado “Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural”; y se expidió el Decreto 1934 de septiembre de 2015 en desarrollo de lo previsto en el documento “Bases del Plan 2014-2018 respecto a la reducción de brechas de habitabilidad”. Se expidió la Ley 1537 de junio 2012, que si bien tuvo su origen para lo urbano, introduce cambios a la política de VISR. La última reforma motivó la expedición del Decreto 890 de 2017 en el marco del Acuerdo Final.

Aunque la CGR evidenció que en materia de política de VISR el Gobierno nacional ha generado desde el 2012 diagnósticos, documentos técnicos, evaluaciones y documentos de propuestas, los cuales fueron utilizados en la formulación de la política (documentos Conpes y planes nacionales de desarrollo) y de sus reformas (decretos 900 de 2012 y 1934 de 2015), estos no partieron de una información que reflejara la situación real del problema público a tratar, e incluso en algunos de ellos se mencionan las deficiencias en la disponibilidad y calidad de la información como parte de las problemáticas a resolver. Esto repercutió en la adecuada definición de metas, asignación de recursos y resultados obtenidos.

**2.4 Sistema de Información de VISR**

En opinión de la CGR, es cuestionable el tratamiento dado a los sistemas informáticos relativos a vivienda de interés social, pues desde el año 2000 han existido definiciones normativas que específicamente les son aplicables, con el apareamiento de recursos para su financiación y cuyas tareas de recaudo se observaron sensiblemente diferidas; a lo cual se suma la concurrente destinación de capitales provenientes de créditos internacionales que se encarnaron en instrumentaciones fallidas.

Hoy día no se cuenta con una solvencia tecnológica acorde con el previsto Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, a pesar de contarse con unos recursos para tal fin —más de \$14 mil millones— que de modo oportuno han debido emplearse para su diseño, desarrollo, implementación, operación y soporte. Además, se echa de menos un mecanismo informático comprensivo de la vivienda subsidiada en los ámbitos urbano y rural. Otro tanto puede afirmarse sobre el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, inexistente, porque la institucionalidad agraria sostiene que carece de recursos para ello.

Lo anterior incide en la posibilidad de contar con una adecuada coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que integran dichos sistemas, y en el logro de una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos, así como en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social en el país, sin mencionar los efectos adversos que implica la falta de estos sistemas en cuanto a publicidad, transparencia y rendición de cuentas al ciudadano.

**2.5 Pertinencia de la política de VISR**

- No existió una política clara de VISR en el país durante el período evaluado. En los documentos generados por el Gobierno nacional se presenta disparidad sobre los objetivos de la política de VISR, lo que evidencia diversas interpretaciones sobre los propósitos de esta debido a la falta de una definición clara de dichos objetivos por parte del MADR como rector de la política. Ello conlleva a que los actores de la política apunten a propósitos diferentes. Solo en el Decreto 890 de 2017 es explícito el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales, aunque no se define el objetivo de la Política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural como parte de su articulado, sino la atribución del MADR de su formulación.
- Aunque los instrumentos de la política de VISR son el subsidio familiar de vivienda de interés social rural administrado por el BAC (SFVISR BAC), el subsidio familiar de vivienda de interés social rural otorgado por las cajas de compensación familiar (SFVISR CCF) y la línea de crédito para VISR del Fondo para la Financiación para el Sector Agropecuario (Finagro), solo se definen metas para el primero, esto evidencia ausencia de articulación de todos los instrumentos de la política de VISR para el logro de sus objetivos.

- Se observa la ausencia de una gestión integral de los recursos del Estado y particulares en materia de VISR. Ello hace que no haya certeza sobre la gestión y resultados de la VISR en el país y, por consecuencia, en la focalización de las acciones para mejorar la cobertura y optimizar el uso de los recursos<sup>37</sup>.
- Deficiencias en el diseño de la política de VISR por cuenta de instrumentos ineficaces e ineficientes, que persisten a pesar de ser diagnosticadas desde el año 2004<sup>38</sup>: i) bajo nivel de soluciones de vivienda del SFVISR BAC terminadas frente a las asignadas, ii) ausencia de operación de la línea de crédito de Finagro desde el año 2006, y iii) recursos de SFVSR CCF inactivos y sin destinarse a una segunda prioridad. El MADR atribuye estas deficiencias a que estos instrumentos tienen una lógica urbana; sin embargo, ello también responde a la exigencia de requisitos que dificultan el acceso a los pobladores rurales pobres y vulnerables.
- El SFVISR BAC es percibido como la política de VISR, lo cual se evidencia en la percepción de las alcaldías encuestadas al preguntárseles sobre el problema público y los objetivos de la política de VISR. Además, aunque desde el 2014 el MADR afirma estar gestionando reformas para los otros dos instrumentos de la política, estas se han dilatado.
- El SFVIR BAC aparece como el principal instrumento a partir del cual se concreta la política de VISR, el cual, aunque amplió la cobertura, aún no se puede afirmar de manera confiable que sea eficiente en tiempos de entrega de las soluciones de vivienda a los beneficiarios. Llama la atención que para la definición de la meta PND 2014-2018 se hable de tres años para la entrega de las soluciones de vivienda cuando se supone que las reformas deben llevar a reducir el tiempo a doce-dieciocho meses.
- En general, aunque durante el período 2012-2015 en los tres instrumentos de la política de VISR se contó con \$7,6 billones de 2015 de los \$7,4 billones previstos por las normas para ello, en la práctica solo se concretaron en SFVISR

<sup>37</sup> Los recursos del Sistema General de Regalías no son considerados como un instrumento de política de VISR. Se desconoce el monto de los recursos propios de los entes territoriales destinados a VISR, así como el de los recursos del Sistema General de Participaciones orientados a vivienda rural y acueducto y saneamiento básico en áreas rurales. Tampoco se cuenta con información sobre las acciones realizadas por las entidades independientes que adelantan este tipo de proyectos en el país.

<sup>38</sup> Conpes 3304 de 2004, "Mediante el cual se autorizó la contratación de un crédito externo con el Banco Interamericano de Desarrollo por US\$ 30 millones para financiar parcialmente el Programa de Vivienda de Interés Social Rural".

57% para el caso de proyectos estratégicos y 85% para los proyectos ordinarios<sup>39</sup>. Con el Decreto 1934 de 2015 se preveía una duración intermedia entre la estimada en los decretos 1160 de 2010 y 900 de 2012, al contemplar doce meses, prorrogables seis meses; sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Ley 890 del 28 de mayo de 2017 y la Resolución 179 del 23 de junio de 2017, aún no se cuenta con resultados representativos que permitan dar cuenta al respecto.

- Los ejercicios de articulación entre el Consejo Superior de Vivienda y la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, instancias asesoras en materia de formulación, ejecución y coordinación de la política de VISR, fueron escasos e incipientes durante el período evaluado. Lo anterior, además de la no previsión legal que contemple un trabajo mancomunado entre ambas instancias, se debió a que el Consejo Superior de Vivienda apenas inició su vigente operación en el segundo semestre de 2015.
- En lo que atañe a la configuración normativa del referido Consejo: i) carece de atribuciones específicas en cuanto a VISR; ii) no prevé entre sus integrantes al MADR (los demás miembros del Consejo determinaron invitar a la cartera de lo rural, en septiembre de 2015). Fue nula su labor en cuanto a asesoría en la formulación, coordinación y ejecución de la política VISR. Específicamente, no tomó decisión alguna en cuanto a la línea de crédito de Finagro para financiación de VISR, con destino a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
- El Consejo Superior de Vivienda no dio cumplimiento a su función de presentar anualmente al Congreso de la República un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, a nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico (Ley 546, artículo 7.º, numeral 10); solo hasta el segundo semestre de 2016 acató tal precepto. Cabe precisar que dicho cálculo corresponde a estimaciones realizadas a partir de la Gran encuesta integral de hogares de 2013, y no de un censo.
- La Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, como orientadora de la ejecución de la política de VISR y asesora en materia de priorización y distribución de los recursos de la Bolsa Sectorial para cada convocatoria (Decreto 2243

<sup>39</sup> Del análisis de la información se concluyó que los proyectos posteriores a la reforma de 2012 mejoraron los tiempos de ejecución frente a los de años previos (2004-2012), pero fueron similares a aquellos conseguidos entre 2000 y 2003. Esta situación se dio tanto en vivienda nueva (tipos B y C) como en mejoramiento de vivienda (tipo A). Se precisa que la reducción de tiempos respecto al período 2004-2010 no se puede atribuir al cambio de esquema, dado que para vigencias del citado período y anteriores se evidencia un mayor número de proyectos con los tres desembolsos en menos tiempo.

\$1,1 billones, de los cuales \$1 billón corresponde al SFVISR BAC. Lo anterior, debido a que la línea de crédito para VISR de Finagro no tuvo demanda y a que la baja proporción de los empleados rurales afiliados a las CCF frente al total de empleados afiliados hace que el SFVISR CCF no sea representativo (Cuadro 3).

| Instrumento           | Recursos por norma | Recursos asignados | Recursos para VISR |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| SFVISR BAC            | 1.310.555          | 1.515.852          | 1.036.409          |
| SFVISR CCF            | 18.466             | 29.006             | 29.214             |
| Línea de crédito VISR | 6.084.190          | 6.084.190          | 0                  |
| Total                 | 7.413.211          | 7.629.048          | 1.065.623          |

Fuente: Elaboración DES Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

2.6 Relevancia de la política de VISR

- Existe incertidumbre sobre la eficacia del SFVISR BAC al desconocerse el número de soluciones de viviendas entregadas porque el BAC no lleva registro digital de esta estadística, lo que incide en el reporte de los resultados generados por el programa de SFVISR.
- La ejecución presupuestal promedio del BAC en el período 2012-2015 no fue eficiente dado que solo se desembolsó el 44% de \$1 billón para SFVISR disponible, el cual no incluye los gastos de administración, gerencias integrales, evaluación de proyectos y fondo de siniestro, sin mencionar los recursos asignados por desembolsar durante el período 2000-2011 por \$52.374 millones. Tampoco se incluyen los recursos de la vigencia 2016 por las razones ya citadas.

En el Recuadro 1 se presentan los resultados publicados por la CGR en el "Informe de Auditoría de cumplimiento a los proyectos de vivienda de interés social rural (VISR) - Banco Agrario de Colombia vigencia 2016", siendo uno de sus referentes los resultados de la evaluación de política pública de VISR 2012-2015 realizada por la CGR entre 2016 y 2017.

- Aunque el Decreto 900 de 2012 redujo el tiempo de ejecución de los proyectos en al menos 35% frente a lo establecido por el Decreto 1160 de 2010, en la práctica los proyectos habrían superado el tiempo previsto en la nueva norma (al menos

de 2005, artículo 3.º), desde hace más de una década carece de la función que tuvo en sus orígenes relativa a la evaluación periódica de los resultados de los programas VISR. No obstante, durante el período evaluado demostró actividad, sobre todo en lo que respecta al SFVISR BAC.

**2.7 Resultado de la validación de hipótesis en la evaluación de la política de VISR**

Si bien el diseño de la política buscó mitigar las necesidades de vivienda rural existente en el período evaluado, la falta de eficacia y eficiencia de los instrumentos ha hecho que la solución de las necesidades de VISR se postergue.

Existe incertidumbre con respecto a si la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de VISR en el país depende en su mayoría de la asignación del SFVISR BAC, debido a la ausencia de información agregada y desagregada destinada por el Estado para atender las necesidades de VISR (no contándose con inversiones realizadas por particulares), sin mencionar que la incertidumbre sobre el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural real impide saber en qué medida este está siendo reducido por la implementación de la política pública.

El seguimiento, la evaluación y el control a la política de VISR se han centrado principalmente en el SFVISR BAC, lo que lo hace parcial y, por lo tanto, no contribuye del todo al logro de los resultados ni permite una retroalimentación efectiva de la política de VISR.

**2.8 Conclusiones**

La política de vivienda de interés social rural (VISR) ha sido poco pertinente respecto a su utilidad por su orientación a mejorar los aspectos constructivos de la vivienda de la población rural pobre y vulnerable del país —mediante el mejoramiento o vivienda nueva— sin que sus objetivos explícitos reflejaran que esta hace parte de una visión integral del desarrollo rural<sup>40</sup>, lo cual se explica en que el MADR aludía como únicos problemas de la política de VISR el déficit habitacional y el hacinamiento crítico. Con la declaración, en el Decreto Ley 890 de 2017, de que la vivienda de interés social rural digna es un componente clave para el desarrollo rural, en el marco de la reforma rural integral acordada en el Acuerdo Final se espera que en la práctica dicha intención se concrete de manera eficiente y eficaz con intervenciones integrales en el territorio.

Por otra parte, la política de VISR ha sido poco relevante frente al problema público del que se ocupa, toda vez que aún persisten deficiencias estructurales en sus

<sup>40</sup> En el que además de la vivienda se garanticen la educación, la salud, la recreación, etc. si de lo que se trata es de lograr un desarrollo rural con enfoque territorial, y en el que la vivienda contribuye a la actividad productiva y sirve de base para la generación de ingresos.

instrumentos pese a haber sido diagnosticadas desde hace más de diez años; además, existe incertidumbre con relación a la eficacia de la política, por cuanto se desconoce el déficit de vivienda rural real en el país, así como el número de soluciones de vivienda efectivamente entregadas.

**Referencias**

BAC (s. f.). “Vivienda de interés social rural: la experiencia 2010-2013”.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). “Informe de Terminación de Proyecto. Programa Nacional de Vivienda Rural”.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2004). Documento Conpes 3304, “Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US\$ 30 millones con el fin de financiar vivienda de interés social rural 2005-2007”.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2014). Documento Conpes 3810, “Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural”.

Contraloría General de la República (2013). “Informe de Auditoría, Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, vigencia 2012”.

Contraloría General de la República (2014). “Informe de Política Pública Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: instrumento de política de VISR priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ‘Prosperidad para Todos’”.

Contraloría General de la República (2016). “Informe de Auditoría, Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, vigencia 2015”.

Contraloría General de la República (2017). “Informe Auditoría de cumplimiento a proyectos de vivienda de interés social rural (VISR) - Banco Agrario de Colombia, vigencia 2016”.

Departamento Nacional de Planeación (2011). “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

Departamento Nacional de Planeación (2013). G Exponencial Consultores - Ipsos. “Evaluación institucional y de resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR)”.

Departamento Nacional de Planeación (2015). “Misión para la Transformación del Campo. Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo”.

Departamento Nacional de Planeación (2015). “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”.

International Organization of Supreme Audit Institutions - Intosai (2016). “Directrices para la evaluación de las políticas públicas - Intosai GOV 9400”.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales (2015). “Informe General de Gestión”.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales (2016). “Informe General de Gestión”.

Prieto Sanchís, L. (2005). *Apuntes de teoría del derecho*. Madrid: Editorial Trotta.

Rodríguez Sánchez, L. (2016). “Vivienda de interés social rural: un derecho sin una política eficiente y eficaz”. *Boletín Macro Fiscal* núm. 14.

**Capítulo II**

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TIERRAS. ACCESO, DISTRIBUCIÓN Y FORMALIZACIÓN\***

**Introducción**

En Colombia existe consenso general sobre la necesidad de llevar adelante una reforma rural. El proceso de paz concluido con la desmovilizada guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) precipitó el debate sobre los aspectos centrales entre los distintos grupos de interés, pero no ha permitido, durante los primeros dieciocho meses de la implementación, lograr un consenso político para reformas de carácter sustancial en materia de desarrollo rural.

En la implementación de la reforma rural integral (RRI) del proceso de paz, y en particular sobre el tema de tierras, la ineficiencia económica y las injusticias económica y social tienen como eje la enorme precariedad del acceso a los derechos por parte de la ciudadanía rural. La pesada herencia del conflicto ha impedido consolidar esfuerzos y lograr resultados en materia de empleo y equidad. La política de tierras como herramienta para superar la pobreza extrema y la pobreza rural en todas sus formas desempeña un papel fundamental en esta coyuntura de transición, donde una intervención focalizada de los diversos instrumentos de la política de desarrollo rural es necesaria.

La evaluación se concentra en leer los resultados de la política de tierras desde una perspectiva de la programación del gasto y su planeación, a partir de los diferentes sistemas de información<sup>1</sup>. Finalmente, este acercamiento aporta insumos para la

\* Este capítulo fue escrito por Javier Rodríguez Corredor, Óscar David Quiroga Traslaviña, Balmes Enrique Fonseca León, Mauricio Llano Rodríguez, Diego Javier Rivero González, Néstor Rubiano Páez, Ana Lucía Waldrón Rey -Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario-; bajo la coordinación de Andrés Bernal Morales, Contralor delegado para el sector agropecuario.

<sup>1</sup> Sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), e información de las entidades responsables de llevar a cabo los programas de tierras.

estrategia de seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a cargo de la Contraloría General de la República (CGR).

La política general de tierras 2003-2016 ha sido orientada a la solución de problemas específicos de acceso y distribución de tierras, el reconocimiento de las ocupaciones de los baldíos nacionales, la dotación de tierras a comunidades étnicas y la formalización de la propiedad privada. La llamada política es, en realidad, un marco de propósitos que se concreta en programas específicos, por lo cual la evaluación se focalizó en los programas, pues estos son los que comprometen al Gobierno con metas medibles, a través de estrategias y procesos de implementación a cargo de los actores responsables, quienes deben reducir los riesgos y asegurar los resultados comprometidos.

La falta de documentos oficiales sobre los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales y en particular de los asuntos de tierras, dificultaron la caracterización de una política única, cohesionada y comprensiva de la problemática. Para la CGR existe un conjunto de programas e instrumentos considerados piezas importantes de lo que podría ser una política, pero que no operan de manera unificada.

**1. Objetivo**

El objetivo de la evaluación fue establecer el cumplimiento de la política de tierras del Estado colombiano durante el período 2002 a 2016, respecto de los logros y resultados de los programas e instrumentos que integran dicha política.

**2. Metodología de la evaluación**

Esta evaluación se concentró en la fase de ejecución de los programas: adjudicación de tierras, titulación de baldíos, dotación de tierras a las comunidades étnicas y formalización de tierras, a partir de la información contenida en las fichas de los proyectos de inversión de tierras del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN); lo anterior, sin desconocer sus aspectos de diseño, formulación y acciones de seguimiento.

En la evaluación se consideraron los aspectos de: i) financiación y fuentes de recursos; ii) ejecución presupuestal de los rubros presupuestales que integran la política, a partir de la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); iii) análisis de resultados, con base en la información suministrada por la

Agencia Nacional de Tierras (ANT), los informes de gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el desaparecido Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), e información del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación (DNP); iv) análisis de brechas entre las metas proyectadas, los recursos asignados y los resultados obtenidos; v) caracterización y focalización de los resultados por instrumento.

Aunque la evaluación comprende el periodo de 2002 a 2016, para su análisis estos se ajustaron a los planes plurianuales de inversiones, que comenzaron al año siguiente del inicio de cada nuevo gobierno.

**3. Origen y estudios previos del problema**

El problema público se relaciona con la pobreza de la población rural<sup>2</sup>, donde la inequidad en la distribución de la tierra es calificada como uno de sus orígenes, lo cual, entre otros factores, se expresa en la concentración inequitativa de la tierra, informalidad de la propiedad, fraccionamiento de la pequeña propiedad rural y despojo de tierra a la población víctima del conflicto. Para la Misión Rural el problema de la tierra en Colombia se relaciona con la tenencia, a la que considera informal, desordenada e insegura y su aprovechamiento carece de ordenamiento. Lo anterior se evidencia en los indicadores de pobreza multidimensional, donde la proporción de las personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional fue del 28,0%, mientras que en las zonas rurales alcanzó el 38,6%, índice que, si bien ha disminuido, mantiene un rezago de 13,7% respecto de los centros poblados (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2017).

La interpretación de los aspectos relacionados con la concentración de la propiedad rural, distribución e informalidad de la tierra, se basa en los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA, 2014), el estudio del DNP (DNP-Sinergia, 2016) y documentos académicos afines que permiten a la CGR inferir que, pese a los resultados de la política de acceso a tierras, no existe relación directa entre esta y el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

La más reciente estimación del índice de Gini<sup>33</sup> para Colombia, realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información de 2009, fue de 0,885

<sup>2</sup> Es el enfoque de la Ley 160 de 1994, artículos 24, 67 y 102.

<sup>3</sup> El índice de GINI es un indicador que se utiliza para medir la desigualdad de la tierra; varía entre 0 y 1 (cuando se acerca a 0 hay mayor equidad en la distribución de la tierra, y viceversa).

(IGAC, 2012, pp. 116-117), similar a la de países de la región como Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Venezuela, que oscila entre 0,84 y 0,93<sup>4</sup>. En este mismo sentido, en una reciente publicación de Oxfam (2017, p. 8) se establece que el índice para Colombia en el 2014 alcanzó 0,89, estimación realizada a partir de la información del CNA de 2014, efectuado por el DANE. Si se tiene en cuenta el primer censo agrícola de 1960, donde el 0,5% de las unidades más grandes ocupaba el 40,4% de las tierras, comparado con el CNA de 2014 (el 0,4% ocupaba el 41% de ellas), es posible concluir que “la concentración de la tierra ha aumentado un poco, aunque no de manera significativa” (Berry, 2017).

La problemática de inequidad en la distribución de la tierra se complementa con el fraccionamiento de pequeña propiedad, que conlleva a la proliferación del minifundio y el microfundio. Según el IGAC (2012, pp. 120-124), el 59% de predios rurales (1,47 millones de los 2,5 millones de predios con registro catastral) correspondían a microfundios, con el 3,5% del área (1,3 millones de 38,5 millones de hectáreas de propiedad privada), que representa un área promedio de 0,92 hectáreas (9.200 m<sup>2</sup>) por predio. En el caso del minifundio, 509.940 predios (20,4%) abarcaban 2.733.500 hectáreas (7,1%).

En cuanto a la informalidad de la propiedad, el índice de catastro y registro (Icare), que mide el número de predios cuya identificación coincide en la información registral y catastral en relación con el total de predios de cada municipio, determinó que solo 71 municipios (6%) tienen un grado de formalidad entre 75% y 100%, 276 (25%) entre 50% y 75% y 506 (45%) oscilan entre 0% y 50%; de estos, 79 no cuentan con formación catastral y 190 no reportaron información al momento de la estimación (DNP, 2014, p. 61).

**4. Sustento legal de la política y responsables administrativos de la política de tierras**

La política de tierras busca desarrollar el precepto constitucional de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...], con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Perú 0,86 (1994), Chile 0,91 (1997), Venezuela 0,88 (1997), Brasil 0,87 (2006), Paraguay 0,93 (2008). Ver Alterinfos.org (2017).

<sup>5</sup> Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.

Con la promulgación de la Ley 135 de 1961 se pretendió fomentar el desarrollo agrario nacional mediante una redistribución de las propiedades inmuebles rurales que permitiera el acceso de los trabajadores carentes de tierras o que las tuvieran con insuficiencia. Con tal propósito se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), entidad a la cual se encargaron varias funciones, entre ellas la adquisición y redistribución de tierras a través del Fondo Nacional Agrario (FNA)<sup>6</sup>.

La Ley 160 de 1994 estableció el subsidio para la adquisición de tierras como alternativa complementaria a la adjudicación de tierras del FNA y desarrolló mecanismos para la administración de las tierras de la nación.

En el 2003 tuvo lugar la liquidación del Incora y la subsecuente creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el cual existió hasta el año 2015. En la actualidad, la política está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), creada a través del Decreto Ley 2363 de 2015. La médula normativa y de procedimientos de la actual ANT está soportada en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Ley 902 de 2017, expedido en desarrollo de la implementación de la RRI en el proceso de paz.

Finalmente, vale señalar el rol que adelanta el MADR como cabeza del sector y responsable de los lineamientos de la política<sup>7</sup>, al igual que el de la Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria (UPRA), la cual ejerce, para el sector, un papel técnico y prospectivo. Estas entidades trabajan de manera coordinada con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC.

**5. Resultados esperados**

En ausencia de una política clara, coherente, con objetivos y metas precisas, este estudio se concentra sobre todo en los programas de tierras que tienen la pretensión de mejorar las condiciones de vida de la población rural.

En efecto, no existe hoy día un indicador común respecto del éxito de esta política, pues solo se cuenta con resultados relacionados con los proyectos de inversión. Asimismo, se destaca que no existe claridad sobre la definición de las metas, ni coherencia entre los recursos y la duración de los procesos.

<sup>6</sup> Tras la derogatoria de la Ley en 1994, el FNA se mantuvo con una filosofía afín a su origen y con modificaciones en su configuración.

<sup>7</sup> Las leyes sobre los planes nacionales de desarrollo han introducido cambios en los criterios de aplicación de incentivos con la pretensión de mejorar la eficiencia en su implementación, en aspectos como su cobertura, los montos, las condiciones de acceso y la operatividad.

Para el cumplimiento de sus metas y resultados, el Gobierno nacional implementa los siguientes programas:

- “Acceso y distribución de tierras”. Se define como las acciones del Estado de “promover el acceso a la tierra para que sea empleada como activo productivo, dando prioridad a quienes carecen de los medios para acceder a ella” (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014, p. 69). Hacen parte de este programa la adjudicación de tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA) y el Subsidio Integral de Tierras (SIT).
- “Administración de los baldíos de la nación”. A efectos del presente análisis, solo se tienen en cuenta las actividades de titulación de los predios baldíos de vocación agropecuaria.
- “Programas de tierras de comunidades étnicas”. Tienen el propósito de proveer factores productivos a las comunidades indígenas, negras, afro, raizales y palenqueras para su adecuado asentamiento y desarrollo, con la finalidad de preservar sus usos y costumbres, prácticas tradicionales de producción y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes<sup>8</sup>. Con relación a las comunidades étnicas, los instrumentos utilizados en la dotación de tierras, entre otros, corresponden a la titulación de baldíos y la adjudicación de predios del FNA.
- “Formalización de tierras”. Se refiere a la creación de condiciones que legitimen la formalidad de la propiedad rural en todo el territorio nacional mediante la incorporación de estrategias, instituciones, normas y procedimientos encaminados al saneamiento de situaciones jurídicas imperfectas de la propiedad rural.

**6. Resultados obtenidos**

A continuación, se presentan los resultados de la política a partir de los programas mencionados.

**6.1 Programa de acceso a tierras**

En 1970 la estimación de la demanda potencial de beneficiarios de tierra, según el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, 2017, p. 33), era de 800.000 familias, y en otro cálculo realizado

<sup>8</sup> Ficha EBI, Proyecto “Implementación del Programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional”, 2013.

en 1988, según el mismo documento el déficit era de 262.000 familias. Para el CEDE la cifra actual de familias rurales sin tierra asciende a 1.108.323 hogares rurales.

El director de Acceso a Tierras de la ANT reveló que en Colombia 800.000 familias no tienen tierra a pesar de trabajarla, y el 60% de familias que la tienen no poseen el título de propiedad<sup>9</sup>. Asimismo, en intervención realizada en junio de 2017 el presidente de la república se refirió a 800.000 familias sin tierra<sup>10</sup>. Aunque no existe una evaluación oficial de la demanda de tierras ni de la población que demanda este recurso, tomando como déficit la cifra de las 800.000 familias<sup>11</sup> y si se considera que cada familia requiere en promedio siete hectáreas (*área promedio de dotación de tierra entregada mediante subsidio*), se estima que se demandarían cerca de 5,6 millones de hectáreas (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**PROYECCIÓN PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS POR MEDIO DE ACCESO SUBSIDIADO**

| No. de familias población objetivo | Costo promedio \$ millones/ha (en \$ de 2017) | Costo máximo de subsidio para tierra (en \$ de 2017) | Área promedio por familia (ha) | No. de familias a satisfacer por año | No. de hectáreas promedio anual a entregar | Necesidad de recursos para lograr la meta anual (en millones de \$ de 2017) | Necesidad total de tierras (ha) | Costo total adquisición de tierra en millones de \$ de 2017 (*) |
|------------------------------------|---|--|--------------------------------|--------------------------------------|--|---|---------------------------------|---|
| 800.000                            | 5.935.654                                     | 41.312.152   | 6,96                           | 50.000                               | 348.000                                    | 2.062.608   | 5.568.000                       | 33.049.722  |

Fuente: CGR, 2017.

En los catorce años de esta evaluación (2003-2016) la política de tierras, mediante los programas de acceso, atendió a 30.219 familias sin tierra, de las cuales 14.258 (47%) fueron beneficiarias del FNA y 15.961 (53%) del subsidio de tierras. A esta población se le adjudicaron 293.126 hectáreas, el 48% equivalente a 140.607 hectáreas provenientes del FNA y 52% (152.519 hectáreas) del subsidio de tierras.

Al evaluar la política de tierras en la adjudicación del FNA y el subsidio, se destacan los siguientes aspectos:

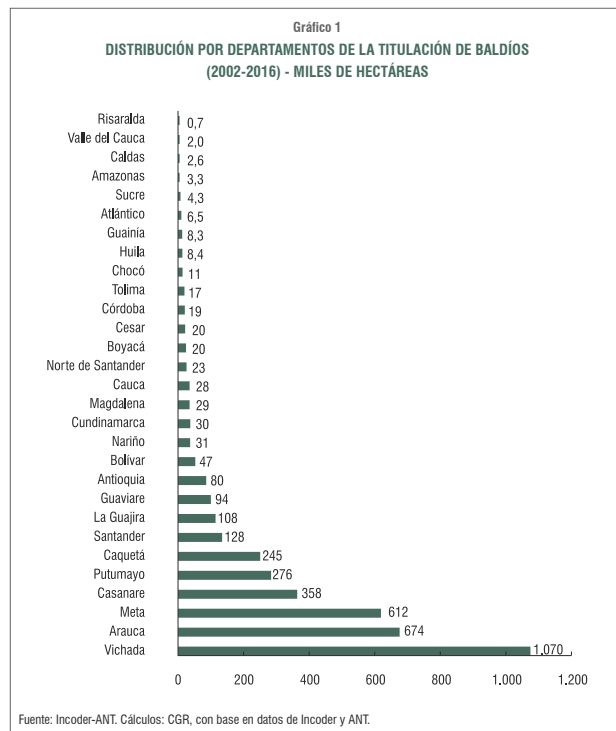
<sup>9</sup> Ver @agenciaterras (Bogotá, 26 de septiembre de 2017).

<sup>10</sup> Ver *Portafolio* (2017).

<sup>11</sup> Cabe aclarar que las familias despojadas no se incluyen en los programas de acceso, ya que son atendidas por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (creada mediante el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011).

indica que solo 17,7 millones de hectáreas se encuentran registradas en el sistema catastral como baldíos (IGAC, 2012).

El área total titulada entre 2002-2016 es de aproximadamente 3.330.119 hectáreas, superficie que equivale al tamaño de los departamentos de Santander y Atlántico; sin embargo, en cuanto a esta cifra se presentan diferencias significativas entre las fuentes de información consultadas por la CGR (DNP e Incoder) (Gráfico 1).



En lo relativo a la administración de los baldíos de la nación, en particular sobre la titulación de tierras, la CGR determinó en su estudio que:

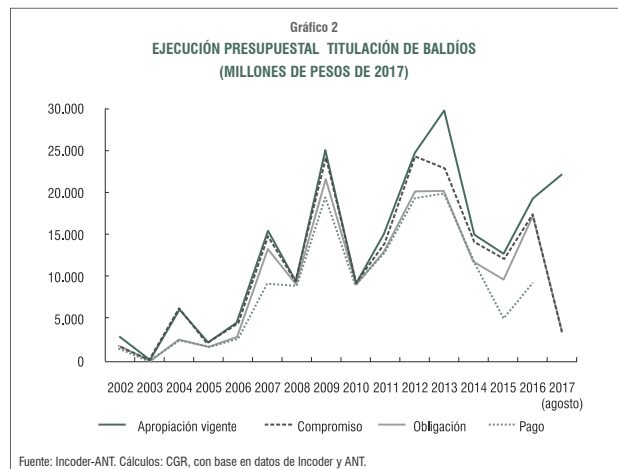
- i. Los resultados alcanzados a partir de la adjudicación de tierras por parte del FNA y del subsidio de tierras no inciden de forma significativa en la solución de los problemas relacionados con la pobreza rural. Sus aportes en mejorar la distribución de la tierra o disminuir la concentración de esta resultaron marginales, toda vez que en los cuatro periodos de gobierno analizados la adjudicación de tierras (FNA y subsidios) benefició solo al 3,8% de las 800.000 familias sin tierra, que representan el 5,2% de los 5,6 millones de hectáreas requeridas para solucionar el problema.
- ii. En las condiciones actuales, dotar de tierras —mediante subsidio— a toda la población sin tierra y sin recursos para adquirirla le tomaría al país más de siete siglos, por lo cual se infiere que los intentos por desarrollar una política de acceso a tierras solo han logrado mitigar el problema y no se apunta a su solución.
- iii. A pesar de que los diversos planes nacionales de desarrollo proclamaron la extinción judicial de dominio como la principal vía de obtención de tierras para los sujetos de reforma agraria, asignándose además algunas metas, lo cierto es que los resultados fueron bastante inferiores frente a las expectativas, hecho agravado por la insuficiente información institucional al respecto.
- iv. El subsidio de tierras es el instrumento de la política de tierras de mayor ejecución presupuestal, pues en el periodo analizado ejecutó \$891.537 millones (pesos de 2017); sin embargo, esos recursos resultaron insuficientes para atender las necesidades de tierras de la población rural sin estas.
- v. En la práctica, la política de entrega de tierras mediante los programas e instrumentos de acceso no ha cumplido su fin de ser redistributiva, por cuanto no ha logrado un cambio sustancial en la estructura de tenencia. Este efecto también puede atribuirse a la escasa afectación de los impuestos sobre la tierra, lo cual no es objeto del presente estudio.

**6.2 Programa de titulación de baldíos**

La titulación procede como el reconocimiento de un derecho de ocupación sobre los baldíos, condicionada al paso del tiempo y a la naturaleza de la explotación desarrollada, entre otros factores.

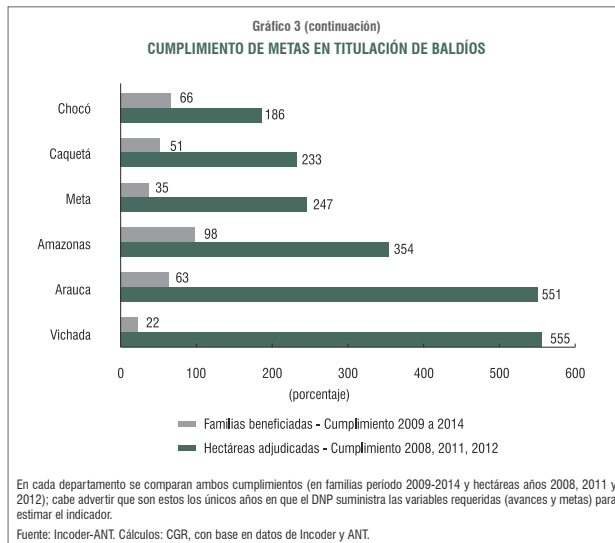
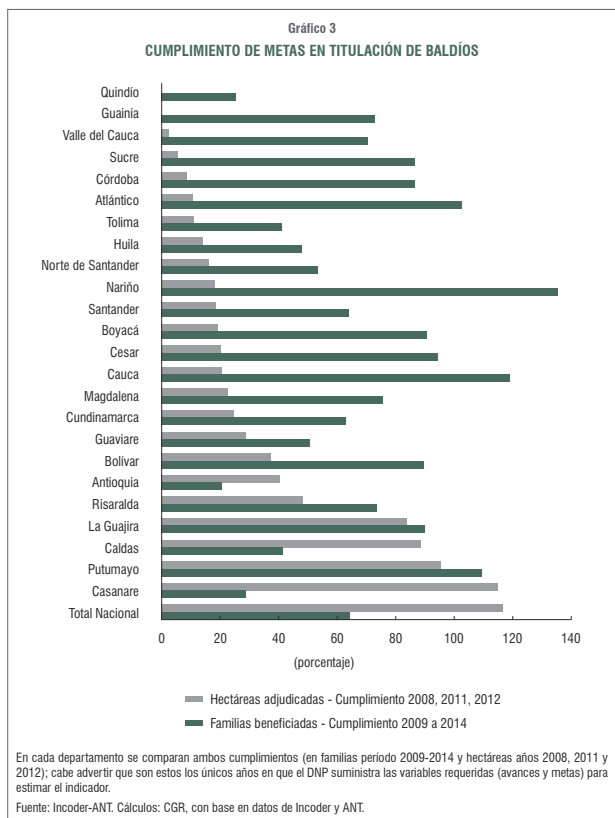
La ocupación productiva de gran parte del territorio rural ha sido espontánea y desordenada, sin tener en cuenta la vocación del suelo, ni la protección del medio ambiente natural. Por otra parte, no existe a la fecha un inventario de baldíos pertenecientes a la nación; el DNP en su evaluación los estima en cerca de 35 millones de hectáreas, que corresponden al 30,8% del territorio nacional, en tanto que el IGAC

- i. La titulación de baldíos corresponde a una actividad de la política de tierras que ha tenido mayor continuidad en el tiempo, con independencia de los cambios de gobierno; sin embargo, los cambios institucionales y las deficiencias de la información (base de datos del Incoder 2002-2016 e información DNP) relacionada con la titulación de las tierras de la nación impiden medir o establecer realmente los avances de dicha política.
- ii. El presupuesto asignado por el Congreso y el Gobierno nacional a la titulación de baldíos durante el periodo 2003-2017 muestra fluctuaciones anuales, aunque con clara tendencia creciente; los recursos para la titulación ascendieron de \$3.018 millones en 2002 a \$22.101 millones en 2017 (pesos constantes de este año) (se amplificaron 7,3 veces).
- iii. El cumplimiento de las metas reportado por el Gobierno es inconsistente, por cuanto el total nacional de familias beneficiadas en el periodo 2009-2014 representó el 64%. El promedio nacional oculta grandes diferencias regionales, ya que mientras en el sur del país (Nariño, Cauca, Putumayo y Atlántico) aparecen cumplimientos superiores al 100%, en los más rezagados (Antioquia, Vichada, Quindío y Casanare) son inferiores al 30% (Gráfico 2).





El cumplimiento de la meta en hectáreas tituladas fue del 117% en el promedio nacional, con cumplimientos extraordinarios (entre 233% y 555%) en la Orinoquia (Arauca, Meta y Vichada) y la Amazonia (Cauquetá y Amazonas). En veinte departamentos el indicador no sobrepasa el 50%, lo que representa un desempeño insatisfactorio (Gráfico 3).



- iv. El costo del proceso de titulación de tierras también registra apreciables divergencias regionales. Para la muestra de tres años (2008, 2011 y 2014) dicho costo fluctuó entre \$2,6 millones en Norte de Santander y \$497.000 en Nariño, por familia beneficiada; esta dispersión departamental es tal que para el lapso de 2009 a 2014 registra \$281.000 en Guainía y \$13,2 millones en Antioquia.
- v. A partir de la evaluación realizada por el DNP (DNP-Sinergia, 2016) al instrumento de titulación de baldíos de la nación, hay evidencia para concluir que la intervención del Estado mediante la titulación de las tierras ocupadas por campesinos o colonos sin tierra presenta fallas en su aplicación y no ha logrado los efectos esperados en mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria ni en la planificación y el ordenamiento ambiental productivo y social de la propiedad.

**6.3 Tierras y territorios para las comunidades étnicas**

La estrategia de tierras y territorios para las comunidades étnicas está orientada a garantizar el acceso a las tierras colectivas de las comunidades étnicas a través

de dos programas: el de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas, y el de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras, ambos a nivel nacional. En su evaluación la CGR hizo las siguientes observaciones:

- i. Existen restricciones relacionadas con la identificación, cuantificación y caracterización de las tierras asignadas y las disponibles, al igual que con la ausencia de información unificada sobre la población objetivo, su ubicación geográfica, especificidades y necesidades.
- ii. La inclusión de los programas de tierra para las comunidades étnicas como parte de la política de tierras plantea problemas de coherencia en dos ámbitos: 1) entre la concepción étnica de la tierra y los territorios y el objetivo de esta, porque la tierra se concibe como factor productivo en una visión estrecha y no coherente con la cosmovisión de los pueblos indígenas y las comunidades negras, para quienes es una propiedad colectiva y un lugar de prácticas económicas, culturales, religiosas y sociales; 2) entre la redefinición de la población objetivo, por su carácter de víctima del conflicto armado interno, y el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), reorientación que convierte a los programas en medidas de reparación de las víctimas y los enfoca en resolver solo una de las causas del problema.
- iii. Existencia de conflictos como la superposición con las áreas protegidas, el traslape con la titulación minera y la presencia de cultivos ilícitos en los territorios étnicos, que los programas no contemplan y dejan a la deriva, y que además cuestionan la pertinencia de los objetivos definidos. Lo anterior refleja problemas de coordinación entre quienes planifican la política y los encargados de su ejecución.
- iv. Los pueblos indígenas tienen titulados 32,5 millones de hectáreas y las comunidades negras 5,8 millones de hectáreas, que equivalen al 33,6% del área continental del país. En bosques naturales los dos grupos étnicos tienen 36,2 millones de hectáreas, esto es, el 90,8% del área en que habitan; por tanto, las comunidades indígenas disponen para uso agropecuario solo de 1,7 millones de hectáreas y las comunidades negras de 966.000 hectáreas.
- v. El análisis de la configuración de los programas en los últimos lustros muestra tres aspectos críticos para su eficacia y eficiencia: 1) la definición de su carácter se ha movido en un espectro amplio y ambiguo, que inicia con su visión como parte de la política de inclusión social en 2002 y concluye con su consideración como componente de la política de tierras en 2017; 2) los diagnósticos de los planes nacionales de desarrollo han identificado tareas prioritarias para su implementación que aún

están pendientes, tal es el caso de la promulgación de una ley de ordenamiento territorial que aborde la creación, atribución de funciones, recursos y competencias de las entidades territoriales indígenas, y la reglamentación de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993 para las comunidades afrodescendientes; 3) los programas mantienen un carácter reactivo, sus respuestas obedecen a razones coyunturales y no cuentan con un diagnóstico de las necesidades actuales de tierras para los grupos étnicos.

**6.4 Formalización de la propiedad privada**

El recién implementado “Programa de Formalización de la Propiedad” pretende: “Reducir la informalidad en la tenencia de la tierra de la población rural, con el fin de facilitar el acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados, y a la seguridad jurídica” (Banco de Proyectos de Inversión Nacional, 2011). Asimismo, se estima en la formulación del proyecto que para el éxito de la implementación de esta política se debe: “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente”, y se observó que:

- i. Los avances en este propósito se limitan a proyectos pilotos. Al momento de esta evaluación (agosto 22 de 2017) se desconocen las estrategias del Gobierno para masificar el programa en todo el territorio nacional. El proyecto de formalización ha realizado estudios y seguimiento a 56.277 predios, logrando sacar de la informalidad a 4.134 de ellos, que ya tienen títulos de propiedad. El programa se ha concentrado en los departamentos de Cauca y Boyacá, con más del 50% de los usuarios, pero si se incluyen Huila y Antioquia llegan al 70%, quedando los otros 14 departamentos con una participación cercana o inferior al 5%.
- ii. El proyecto muestra las dificultades que enfrentaría la formalización a gran escala en el país, no solo por la demora en la atención y los trámites, sino también por las dificultades de acceso a las regiones, la violencia aún presente en muchas de ellas y las restricciones presupuestales del sector.

**7. Conclusiones y recomendaciones**

- Los resultados observados en la evaluación indican que la política de tierras no ha sido eficaz en mejorar las condiciones de vida de la población, ni en solucionar los

problemas relacionados con la tenencia, distribución y concentración de la tierra. Los esfuerzos del Gobierno en la solución de los problemas de la tierra no han sido suficientes. La inequitativa distribución de la tierra y las dificultades para acceder a la propiedad de ella continúan siendo las principales causas de la pobreza en la población rural, ya que impiden a los trabajadores del campo contar con el elemento de producción más esencial para elevar sus ingresos y superar esta carencia.

- Durante gran parte del período evaluado la política de tierras y los programas que la integran mantienen un carácter reactivo, por cuanto obedecen a situaciones coyunturales y no a procesos de planeación apropiados, ni se cuenta con diagnósticos sobre las necesidades de la población rural sin tierra.
- La inestabilidad y los frecuentes cambios en las instituciones rectoras o de otras maneras responsables influyen negativamente en la ejecución de la política de acceso a tierras. Con cada nuevo operador de la política de tierras se vuelve a organizar la información desde cero y se realizan nuevas inversiones en sistemas de información con la justificación de ser una nueva arquitectura que integrará todas las dependencias.
- La falta de sistemas de información actualizados, seguros y confiables constituye una barrera, no solo en este tipo de análisis, sino en los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y toma de decisiones sobre la gestión de la política y los programas que la integran, situación que se hizo más vulnerable durante los procesos de transición tras los cambios institucionales ocurridos en el 2003 y el 2015.
- La planeación de los programas de tierras no cumple las exigencias de una adecuada planificación. Esto repercute de modo negativo en la falta de prioridad que tienen los programas de tierras en la inversión del sector y en las significativas diferencias que se presentan entre las metas y los resultados de la política.
- No todos los planes nacionales de desarrollo tienen metas para los programas; sin embargo, los instrumentos siguen vigentes por ser parte institucionalizada de la política pública. Al no existir metas específicas para cada período gubernamental, los resultados logrados se derivan de contarse con asignación inercial de recursos y de que las instituciones han de cumplir su mandato misional, con independencia de que el Gobierno se comprometa, o no, con obtener resultados específicos en materia de tierras.
- Los indicadores globales —nacionales— de cumplimiento de metas ocultan diferencias regionales muy marcadas. Lo más conveniente es que los gobiernos publiquen metas, avances y cumplimientos de forma desagregada por departamentos,

práctica que aporta transparencia a la información y una mejor asignación de responsabilidades políticas por la gestión de los gobernantes y gerentes regionales.

- Los resultados de la política de tierras dependen del desempeño de cada programa e instrumento que la integran. En este sentido, el programa de mayor relevancia corresponde a la titulación de tierras de la nación ocupadas previamente por campesinos, que en el período 2002-2016 alcanzó cerca de 3,3 millones de hectáreas tituladas; los programas de acceso permitieron la adjudicación de 140.000 hectáreas del FNA provenientes de la compra directa y la extinción judicial de dominio, y 153.000 hectáreas mediante el subsidio integral. Sin embargo, estos resultados no han sido suficientes para generar cambios en la estructura de la propiedad del país, la cual mantiene elevados índices de concentración. Por su parte, el sector rural mantiene elevados índices de pobreza, perpetuándose la brecha respecto de las áreas urbanas.
- El “Programa de Formalización de la Propiedad Privada” tiene serias limitaciones; los resultados se limitan a procesos pilotos en 89 municipios, en los que se depende de la gestión de las entidades contratadas para este propósito ante la falta de institucionalidad. Por otra parte, su avance se encuentra muy comprometido dadas la ausencia de una jurisdicción agraria especial y la congestión de los despachos judiciales actuales.
- No se han desarrollado de manera suficiente mecanismos de acceso y uso de la tierra que no impliquen la transferencia de la propiedad, conforme a las recomendaciones de la Misión Rural.

**Referencias**

Banco de Proyectos de Inversión Nacional (2011). *Proyecto Implementación programa de formalización de la propiedad de tierras rurales nacional*. Bogotá: DNP - BPIN.

Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Colección Textos de Economía. Bogotá: Universidad del Rosario.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas*, vol. 41. Bogotá: CEDE.

Departamento Nacional de Estadística (2017). “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia - 2016”.

Departamento Nacional de Planeación (2013). *Ficha EBI. Proyecto Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014). *Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Consultoría. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2015). *Misión para la Transformación del Campo*, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - Sinergia (2016). *Evaluación del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas*. Bogotá: DNP.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá.

Oxfam (2017). *Radiografía de la desigualdad*, Bogotá.

**Capítulo III**

**POLÍTICA CRIMINAL EN COLOMBIA, UNA POLÍTICA POR CONSTRUIR\***

**Introducción**

Elementos esenciales para una política criminal eficaz y eficiente

El fenómeno de la criminalidad y el delito han acompañado a la humanidad desde sus orígenes y obligado a las diferentes sociedades a estructurar una respuesta que parte de identificar la conducta transgresora y de aplicar una sanción proporcional a dicha conducta, en interés de lograr una convivencia pacífica. La política criminal es un medio determinante que establece el Estado a fin de prevenir y hacer frente a la delincuencia. En los Estados de derecho esta requiere la tipificación de un comportamiento como delito y reglas de prueba y procedimiento para determinar cuál o cuáles individuos son responsables de un crimen, la judicialización o la investigación criminal de los hechos punibles, y la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable del crimen.

Más allá de sus supuestos y requerimientos, la política criminal, como toda política pública, apunta a lograr objetivos que solucionen o reduzcan problemas específicos y atiendan desafíos particulares de la sociedad. Sería inapropiada, y seguramente ineficaz e ineficiente, una política que proclamara cubrir por igual todos los factores que propician el crimen y todas las formas del crimen en todo el territorio y en todas las comunidades del país; una buena política pública, por el contrario, maximiza el

\* Este capítulo fue escrito por Ivonne del Pilar Jiménez García, Alberto Torres Gutiérrez, Gloria Edith Rueda Molina, Carlos Enrique Uribe Lozada, Pablo Antonio Pérez Atara, Ludy Bacca Caicedo, Óscar Eduardo Revelo Cadena, Marcela Pérez Ochica, Katherine Mena Asprilla, Olga Reyes Jiménez, Blanca María González Aldana, Magaly Medina Carreño, Juan Alejandro Morales Sierra - Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad.

impacto preventivo y curativo de las limitadas acciones que alcanza a desarrollar un Gobierno con recursos presupuestarios escasos, información mejorable pero siempre incompleta o imperfecta. El acierto del Gobierno es escoger las estrategias, las acciones, los actores y la gestión que podrán lograr las máximas metas alcanzables con los recursos efectivamente disponibles.

La política criminal de Colombia, según diagnóstico de la Comisión Asesora de Política Criminal, experimenta actualmente graves deficiencias que repercuten en su impacto y en la calidad de su gestión<sup>1</sup>. En las últimas décadas se ha constatado concentración de la estrategia y notable aumento de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad, a pesar de que la experiencia en otros países muestra la insuficiencia de estas medidas para prevenir los delitos y resolver complejos problemas sociales<sup>2</sup>, a la vez que se viene demostrando la eficacia y eficiencia de modelos alternativos al de la intensificación del encarcelamiento para reducir la reincidencia, resocializar y habilitar para el trabajo<sup>3</sup>. Lo anterior con el agravante de que la confianza en el refuerzo de las medidas punitivas ha generado demandas no atendidas en la capacidad carcelaria, a tal punto que la tasa de hacinamiento promedio alcanzó el 54,8% (datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec) para el año 2016 en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, lo cual ha hecho aún más evidente que la mayor parte de la infraestructura penitenciaria resulta insuficiente e inadecuada de acuerdo con los estándares internacionales aplicables al país.

Objetivo del capítulo

La Contraloría General de la República ha realizado varios estudios sobre dimensiones específicas de la política criminal; entre ellos: análisis incluidos en los informes de gestión y medición de los avances del Plan Nacional de Desarrollo, vigencias 2014, 2015 y 2016; el informe de “Gestión del Estado en materia de infraestructura carcelaria” (2017); el informe de “Eficiencia del gasto en justicia en

<sup>1</sup> Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá. Ministerio de Justicia.

<sup>2</sup> Ver, entre muchos otros análisis basados en evidencia, M. Keith Chen y Jesse M. Shapiro (marzo 1 de 2007). “Do Harsher Prison Conditions Reduce Recidivism? A Discontinuity-based Approach”. *American Law and Economics Review*, vol. 9, núm. 1, 1 pp. 1-29, disponible en <https://doi.org/10.1093/aler/ahm006>

<sup>3</sup> Cf. “Netherlands doesn’t have enough criminals to fill its prisons as crime to drop”, en *The Telegraph*, 6 de abril de 2018.

Colombia, 2002-2010” y el “Análisis sobre los resultados y costos de la Ley de Justicia y Paz” (2017)<sup>4</sup>.

En el estudio que se presenta en este capítulo la Contraloría analizó la definición, implementación y resultados de la política criminal en Colombia, y particularmente la eficacia en la coordinación de las entidades que participan en su ejecución. Este foco de atención se justifica por cuanto la coordinación entre varias entidades con responsabilidad es factor *sine qua non* para que acciones separadas de las entidades del Gobierno contribuyan efectivamente al propósito de reducir el crimen<sup>5</sup>. El estudio examinó esa coordinación en los varios momentos de la política pública: la concepción y formulación de la política, las estrategias de prevención y represión, la eficacia y eficiencia en la investigación y acusación del delito, la gestión de la rama judicial, el cumplimiento de la pena y los resultados generales de esta política de Estado en los últimos seis años.

Para este propósito se empleó un análisis descriptivo y explicativo sobre dichos temas, a partir de una metodología cualitativa y cuantitativa, con base en información secundaria, cuyas fuentes principales fueron el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda, informes de gestión y estadísticas recopiladas por la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Policía Nacional.

1. La política criminal en Colombia

La jurisprudencia constitucional definió la noción de política criminal para Colombia mediante la Sentencia C-646 de 2001<sup>6</sup>, en los siguientes términos:

El conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho

<sup>4</sup> Documentos elaborados por la Dirección de Estudios Sectoriales del Sector Defensa, Justicia y Seguridad.

<sup>5</sup> Cf. OECD (2017). *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, jurídica, económica, cultural, administrativa y tecnológica.

En el año 2002 el sistema penal colombiano sufrió un giro significativo a partir del Acto Legislativo 03, como quiera que adoptó el modelo procesal acusatorio en reemplazo del inquisitivo y el mixto, caracterizado desde la promulgación de la Carta Política de 1991.

Con base en la Sentencia C-936 de 2010<sup>7</sup> de la Corte Constitucional, se puede afirmar que la política criminal tiene cuatro grandes etapas que conforman un sistema, a saber: (i) tipificación de las conductas punibles y establecimiento de su respectiva sanción, (ii) proceso de investigación y judicialización de los implicados, (iii) cumplimiento de pena, y (iv) implementación de acciones de prevención de nuevos actos delictivos (Gráfico 1).

Este sistema implica no solo una serie de acciones y la labor coordinada y armónica de las diferentes instituciones del Estado en cada una de las cuatro etapas mencionadas, sino la utilización de diversos tipos de recursos que, en su conjunto, deberán conducir a mejorar las condiciones de seguridad de la población y a disminuir la tasa delictiva a largo plazo y de manera sostenible.

Desde 1995 el Gobierno nacional aborda la utilización de los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) como instrumento para el diseño de la política criminal y carcelaria; los principales se relacionan en el Cuadro 1.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”, dentro de su objetivo 4 establece los lineamientos para una política criminal con estrategias orientadas a ofrecer una respuesta integral a las distintas manifestaciones de la delincuencia organizada.

Actualmente el Ministerio de Justicia y del Derecho lidera la formulación del Plan Nacional de Política Criminal, el cual busca constituirse en el instrumento que pueda contener en un solo cuerpo los lineamientos y las líneas estratégicas de la política criminal del Estado, para que esta sea coherente, racional, basada en fundamentos empíricos y respetuosa de los derechos humanos; sin embargo, este plan no se encuentra formalizado. Sumado al hecho de que los Conpes son principalmente declaraciones analíticas y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no se compromete con metas *strictu sensu*, es forzoso concluir, *prima facie*, la inexistencia de una política criminal integral.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia 936 de 2000, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.



Fuente: Sentencia C-936 de 2010 y CDDJS-DES.

Cuadro 1  
DOCUMENTOS CONPES, 1995-2016

| Documento Conpes   | Objetivo  |
|--|---|
| Conpes 2797 de 1995  | Proponía estrategias para implementar una “política criminal y penitenciaria coherente” enfocada hacia la prevención del delito, la disminución de la reincidencia delictiva, la resocialización y el fortalecimiento institucional, logístico y humano del Inpec.  |
| Conpes 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009 | Se enfocaron en atacar la creciente problemática de hacinamiento mediante el mejoramiento de la infraestructura carcelaria.   |
| Conpes 3828 de 2015  | Propone la articulación de la política criminal y la política penitenciaria y carcelaria, generando un nuevo enfoque para la toma de decisiones en materia de prisiones en el país. Para comprender sus alcances se hace necesario precisar que la política penitenciaria ha tenido como objetivo principal generar las condiciones adecuadas para que las personas condenadas cumplan su sanción y logren su resocialización. Por su parte, la política carcelaria se ha ocupado de velar por la garantía de los derechos de la población detenida preventivamente. Este es un documento trascendental porque da una conceptualización más clara de cómo abordar algunos puntos de la política criminal del Estado, para solucionar problemas considerados como las causas de la crítica situación de las prisiones en Colombia. |
| Conpes 3871 de 2016  | Busca generar nuevos cupos penitenciarios y carcelarios con el fin de disminuir los niveles de hacinamiento <sup>1</sup> .  |

<sup>1</sup> Ver estudio “Gestión del Estado en materia de infraestructura carcelaria”, CGR-CDDJS-DES (2016). Fuente: Departamento Nacional de Planeación – CGR-CDDJS-DES.

**1.1 Actores que intervienen en la formulación de la política criminal y sus roles**

Si bien la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de justicia están en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto 2897 de 2011, la Resolución 0286 del 15 de febrero de 2011 creó la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano.

El propósito de dicha Comisión fue el de apoyar la formulación de la política criminal del país y proponer recomendaciones al Gobierno nacional en torno a ella. Esta Comisión publicó en 2012 el “Informe final - Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano”<sup>8</sup>, documento que a partir de entonces ha sido el principal referente para la formulación de esa política.

Más recientemente, mediante el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, se creó el Consejo Superior de Política Criminal, con la finalidad, entre otros asuntos, de aprobar el Plan Nacional de Política Criminal, cuya vigencia será de cuatro años y deberá ser incorporado en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación<sup>9</sup>.

Posteriormente, el Decreto 2055 de 2014 reglamentó el Consejo Superior de Política Criminal como organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en el diseño e implementación de la política criminal a mediano y largo plazo, conformado por entidades de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, así como por el Ministerio Público.

**2. Etapas de la política criminal**

Siguiendo a la Corte Constitucional en su Sentencia C-936 de 2010, se procederá a analizar las cuatro grandes etapas que conforman la política criminal (Gráfico 1).

**2.1 Tipificación de las conductas punibles y la fijación de su respectiva sanción**

El catálogo de conductas punibles se ha ampliado en casi todos los títulos del libro II del Código Penal desde su vigencia, resaltando como mecanismo de control penal la creación de nuevas circunstancias específicas de agravación punitiva, junto

<sup>8</sup> Comisión Asesora de Política Criminal (junio de 2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, Bogotá: Ministerio de Justicia-Unión Europea-Agencia de Cooperación Internacional.  
<sup>9</sup> Este documento Conpes corresponde al 3828 del 19 de mayo de 2015, sobre política penitenciaria y carcelaria en Colombia.

con la directa creación de nuevos delitos. Teniendo presente estos dos escenarios, en la actualidad se presentan más de 170 nuevas hipótesis delictivas que no estaban en la redacción original de la Ley 599 de 2000, y por lo menos en un 71% del libro II del Código Penal se han introducido nuevos delitos.

En cuanto a la investigación y castigo de estos nuevos delitos, los registros de privación de la libertad por las nuevas modalidades delictivas muestran que su persecución no guarda proporción con la relevancia que se les ha otorgado a algunos de ellos: en unos, especialmente los que contemplan penas de prisión altas o aquellos que han sido reformados constantemente para endurecer la respuesta punitiva, las actividades de persecución no han tenido la misma importancia. En la medida en que la tipificación de nuevas conductas delictivas refleja intenciones hacia una nueva política criminal, la implementación de la nueva política se cae por debilidades de gestión.

Lo anterior se debería al hecho de que esas medidas apuntan a un uso represivo del derecho penal buscando —y podrían ser indicativas del deseo de— exhibir un fortalecimiento de la institucionalidad contra el delito, pero solo en pocas ocasiones tienen impacto significativo en la composición de la población penitenciaria, es decir, en la forma como el sistema penal selecciona las conductas y los casos en los que efectivamente se impone la privación de la libertad<sup>10</sup>.

**2.2 Diseño e implementación de programas de prevención y represión de las conductas delictivas**

La Policía Nacional de Colombia, en cuanto uno de los actores encargados de esta actividad<sup>11</sup>, ha desarrollado programas de participación ciudadana como herramientas preventivas que armonizan procedimientos y actividades con el fin de facilitar la solución de los problemas de convivencia y seguridad ciudadanas. Sin embargo, se evidencian limitaciones importantes, como falta de personal policial en los cuadrantes de vigilancia, existencia de leyes ineficaces, aparato judicial débil y laxo; necesidades asociadas a la falta de recursos en materia técnica,

<sup>10</sup> Ver: Cita Triana, R. A.; González Amado, I. (2016). *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana* (edición de Gustavo Ibáñez Carreño), Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, pp. 190-192.  
<sup>11</sup> La Corte Constitucional, en la Sentencia C-813 de 2014, señala que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, bajo la responsabilidad de la nación, que tiene como fin principal mantener las condiciones requeridas para el ejercicio de derechos y libertades públicas, y asegurar que los habitantes del país tengan una convivencia en paz.

tecnológica y de movilidad para el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes<sup>12</sup>.

En materia operacional, la Policía Nacional se encarga de realizar una medición de la actividad delictiva registrada a partir de las denuncias que presentan los ciudadanos, las cuales se clasifican y agrupan de tal manera que sirvan de insumo para la toma de decisiones durante la planeación y el seguimiento del servicio de policía, orientándolo hacia la reducción y el control de la criminalidad<sup>13</sup>.

Es así como las diferentes direcciones de la Policía han desarrollado programas y estrategias con enfoque en la prevención de los delitos de mayor impacto en materia de seguridad ciudadana, cuyo diseño y ejecución están dirigidos a ofrecer a la ciudadanía un servicio de policía adaptable a las condiciones cambiantes de la sociedad y del accionar criminal. Los programas y estrategias de mayor influencia e impacto en el desarrollo de las funciones de prevención, durante el período de análisis 2010-2016, se pueden observar en el Cuadro 2.

| Delito                     | Programa  | Vigencias |
|----------------------------|---|-----------|
| Extorsión y microextorsión | ¡Yo no pago, yo denuncio!   | 2010-2016 |
| Concierto para delinquir   | Estrategia nacional contra el crimen organizado                       | 2016      |
| Microtráfico               | Estrategia contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades | 2012-2016 |
| Hurto                      | Estrategia contra el hurto de celulares                               | 2014-2016 |
| Homicidio                  | Estrategia nacional contra el homicidio                               | 2010-2016 |
| Contra la niñez            | “Abre tus Ojos”   | 2011-2016 |
| Todos                      | Plan/Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes         | 2010-2016 |

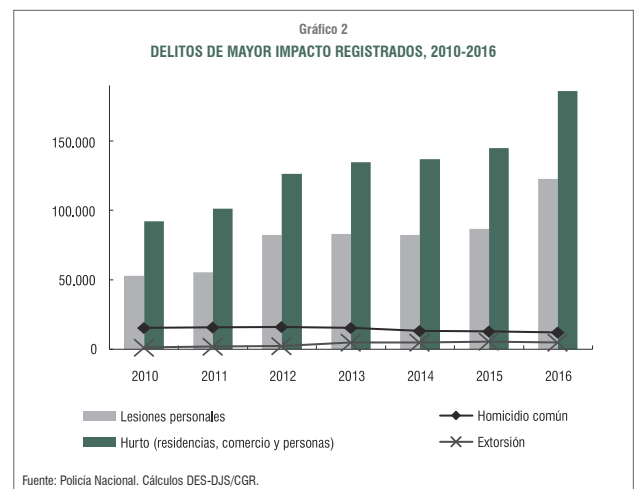
Fuente: Policía Nacional.

*Debilidad en la medición, el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos de las actividades de prevención y castigo del crimen.* A pesar de que

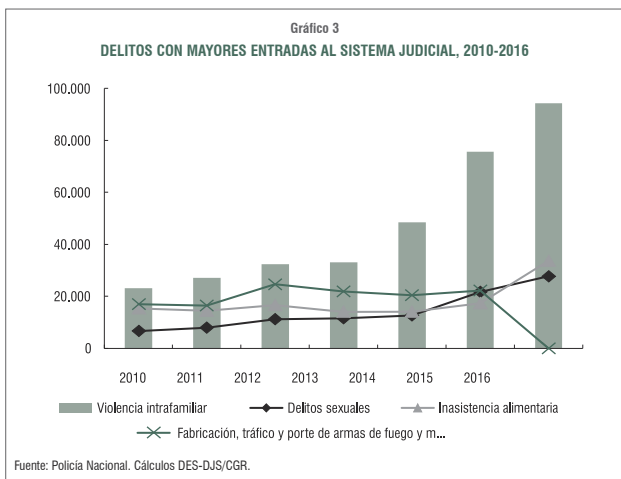
<sup>12</sup> Oficio 002713/Disec-Plane 29.25 del 7 de marzo de 2017, Subdirección de Seguridad Ciudadana, Policía Nacional de Colombia, dirigido a la Contraloría General de la República.  
<sup>13</sup> Buitrago, J. R.; Norza, E. (2016). “Registros de la criminalidad en Colombia y actividad operativa de la Policía Nacional durante el año 2015”. *Revista Criminalidad*, vol. 58, núm. 2, pp. 9-20.

los programas de prevención del delito registran con frecuencia altas cifras de ciudadanos beneficiados, actualmente no existe por parte de los entes estatales encargados un mecanismo que permita evaluar la trascendencia de tales actividades en la reducción directa o la prevención de los delitos combatidos. Asimismo, se evidencia que hoy en día siguen presentándose aumentos en determinados delitos, lo cual apunta a que los modelos de prevención deben mejorarse. Además, entidades como la Policía Nacional reportan carencia de medios logísticos para el correcto funcionamiento de sus programas de protección al ciudadano y prevención del delito.

En cuanto al número y tendencia de los hechos delictivos a reprimir, se observa una tendencia creciente durante el período 2010-2016 en los delitos de mayor relevancia, excepto el homicidio, que ha reportado disminución de 22% en el mismo período, con una variación absoluta de 3.329 casos (Gráfico 2).



Por otra parte, de acuerdo con la información suministrada por la Rama Judicial, el delito que mayor incremento registra es el de violencia intrafamiliar, con 308%, al pasar de 23.101 en 2010 a 94.341 casos en 2016 (Gráfico 3).



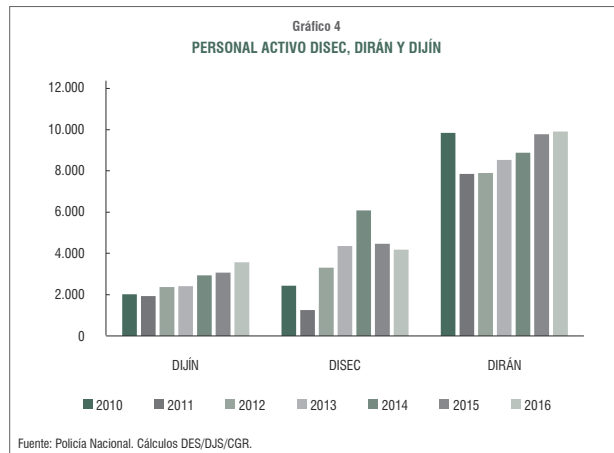
Al analizar el componente de recursos, para las direcciones (Disec<sup>14</sup>, Dirán<sup>15</sup> y Dijn<sup>16</sup>), las cuales realizan funciones encaminadas a neutralizar acciones delictivas, la distribución de los gastos de funcionamiento es: en personal 72% (\$2,7 billones) y generales 28%; no incluye las transferencias. El rubro correspondiente a inversión alcanza 2% del total, recursos que fueron destinados sobre todo a construcciones, adecuaciones y dotaciones de instalaciones; asimismo, en adquisiciones de equipos, actualizaciones y desarrollo tecnológico.

En el periodo transcurrido entre 2010 y 2016, se asignaron 107.101 policías, cifra que presenta una variación de 24% respecto de 2010, teniendo en cuenta que en este año las direcciones mencionadas contaron con 14.296 efectivos y con 17.101 en 2016 (Gráfico 4).

La Policía Nacional destinó \$3,9 billones a actividades de prevención y represión del delito en el periodo 2010-2016, equivalentes al 3% del presupuesto total de la entidad (\$115,2 billones de 2016); destinándose a gastos de funcionamiento 98%

<sup>14</sup> Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana.  
<sup>15</sup> Dirección Antinarcoóticos.  
<sup>16</sup> Dirección de Investigación Criminal e Interpol.

(\$3,8 billones) y 2% a gastos de inversión (\$11.722 millones). Debe advertirse que estos valores no contemplan la totalidad de lo que en realidad se invierte en dichas actividades, debido a la ausencia de centros de costos que permitan atribuir a la prevención y represión partidas de gasto que, aunque se registren en el presupuesto bajo otros acápite, funcionalmente corresponden a esas actividades, por lo cual no puede avanzarse hacia un costeo de prevención y represión más cercano a la realidad.



Armonización de política criminal con política de seguridad

El diseño, la planeación, la financiación y la ejecución de una buena política criminal necesita del registro de acciones, gastos y resultados que conjuguen gastos de política de seguridad en general, con registros de política criminal propiamente dicha: las dos están íntimamente relacionadas en cuanto a la solución de la problemática criminal del país y ambas apuntan a resolver importantes desafíos como la disuasión y la solución pacífica de conflictos. Por ello, una buena política criminal incluye la armonización y coherencia de esta con la política general de seguridad.

2.3 Proceso de investigación penal y judicialización de los implicados

2.3.1 Proceso de Investigación - Entradas y salidas a partir de la noticia criminal

Al revisar los reportes sobre noticias criminales que ingresan a la Fiscalía General de la Nación (FGN)<sup>17</sup> se observa una tendencia creciente durante el periodo de estudio, al pasar de 1.025.492 entradas totales en 2010 a 1.203.404 en 2016, lo cual representa un incremento de 17,3% y muestra una demanda cada vez mayor en materia de justicia penal. Asimismo, del total de noticias criminales, 80,7% corresponden a casos para indagación y 19,3% a querrelas (Gráfico 5).

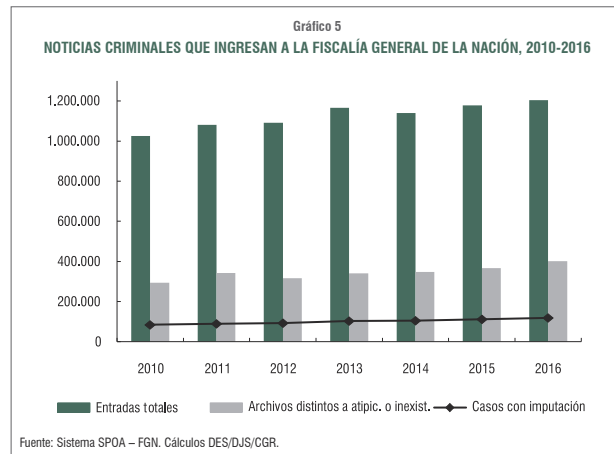
Se han registrado variaciones en la composición relativa de las noticias criminales, entre querrelas e indagación; pero estas variaciones no parecen reflejar cambios en los hechos o en el comportamiento criminal, sino cambios en la clasificación de las conductas punibles. A partir de 2012 el porcentaje de querrelas dentro del total de noticias criminales comenzó a disminuir de un 25,7% hasta llegar a 16,4%; entre tanto, aumentaron los casos para indagación, de 74,3% a 83,6%, lo que coincide con la expedición de reformas a la normatividad penal<sup>18</sup>, las cuales han transformado delitos que eran considerados como querellables (por ejemplo: inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar) y, por ende, susceptibles de desistimiento o conciliación, en delitos no querellables, por lo tanto su nivel de gravedad incrementa y deben pasar a una etapa de indagación previa en la Fiscalía.

Respecto a las entradas efectivas de noticias criminales<sup>19</sup>, crecieron 14,8% en el periodo, pasando de 799.352 en 2010 a 917.595 en 2016. Debe advertirse que no toda noticia criminal corresponde a un hecho criminal: una alta proporción de las noticias son archivadas al determinarse la atipicidad o inexistencia de conducta punible<sup>20</sup>.

Además, se observa crecimiento considerable de los casos archivados por otras causales (36,7%)<sup>21</sup>, entre los cuales el motivo más frecuente de archivo es la

<sup>17</sup> Corresponden a los casos tramitados por las leyes 906 de 2004 y 1098 de 2006. Las cifras presentadas pueden diferir de otros estudios debido a los procesos de conteo y filtrado, y a la fecha de consulta (10/05/2017).  
<sup>18</sup> Ley 1542 de 2012, por medio de la cual se reforma el art. 74 del Código de Procedimiento Penal.  
<sup>19</sup> Se calculan como las entradas totales de noticias criminales registradas en un determinado año, menos los archivos por atipicidad de la conducta o inexistencia del hecho punible.  
<sup>20</sup> Son motivos para el archivo de diligencias, de acuerdo con el art. 79 de la Ley 906 de 2004.  
<sup>21</sup> Incrementa de 292.956 en 2010 a 400.464 en 2016.

imposibilidad de establecer el sujeto activo de la conducta punible. Sobre este punto llama la atención que la participación de esta causal de archivo se mantiene por encima del 20% de las entradas totales<sup>22</sup>, significando que en gran número de casos la Fiscalía reconoce no tener la capacidad necesaria para identificar a los responsables de los hechos delictivos.

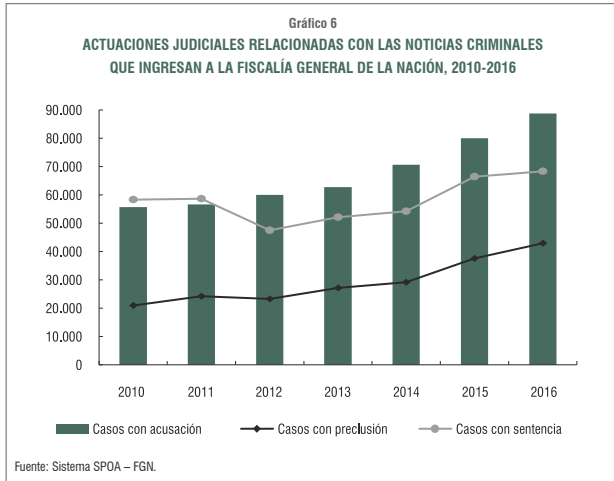


Frente a los casos con sentencia, se observa que si bien hubo aumento de 17,2%<sup>23</sup> entre 2010 y 2016, resulta menor respecto al crecimiento de los casos con imputación y acusación, registrándose incluso una fuerte disminución en 2012 (-19% frente al año anterior), tan solo 47.510 casos con sentencia. Debe mencionarse que en este año se presentó mayor nivel de congestión de procesos<sup>24</sup> e interrupciones en el funcionamiento de los servicios judiciales (Gráfico 6).

Con relación a la implementación del principio de oportunidad como mecanismo diseñado para resolver los casos de manera rápida, fomentar la colaboración con la

<sup>22</sup> Pasó de 22,5% en 2010 a 20,8% en 2016.  
<sup>23</sup> Pasó de 58.303 a 68.316 casos.  
<sup>24</sup> Durante el año 2012 el índice de congestión efectivo correspondiente a los jueces de conocimiento alcanzó 48,2%, mayor al registrado en 2011 (42,2%).

justicia y evitar desgaste administrativo, los datos muestran que no ha tenido la eficacia esperada, pues en el periodo 2010-2016 solo se aplicaron 8.252 principios de oportunidad, que representan en promedio apenas el 0,14% de las entradas efectivas de noticias criminales.



Análisis de noticias criminales por delitos

El delito con mayor participación en las noticias criminales corresponde al hurto, cuyas entradas efectivas pasaron de 206.716 en 2010 a 295.265 en 2016, un crecimiento del 42,8% (Gráfico 7).

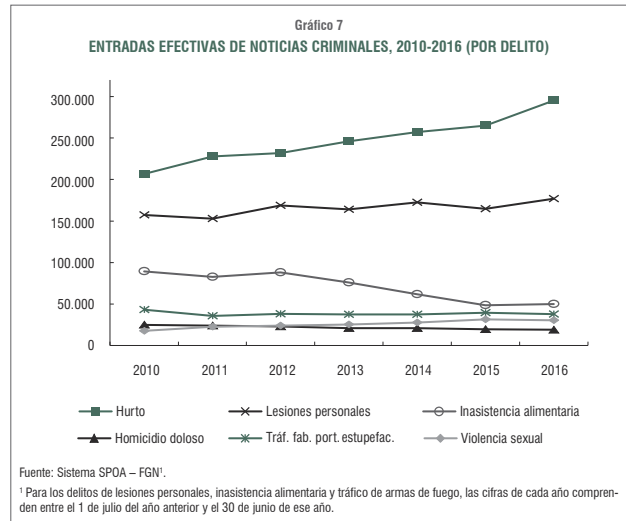
En segundo lugar aparecen los casos relacionados con lesiones personales, cuyas entradas efectivas aumentaron 12,4%<sup>25</sup>, evidenciando problemas de convivencia e intolerancia. Luego se encuentra inasistencia alimentaria, que se comportó de forma estable entre 2010 y 2012, y disminuyó en 2016.

El cuarto delito en frecuencia es el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, cuyas entradas efectivas se redujeron en 2011, al pasar de 43.144 a 35.624 casos. De

<sup>25</sup> Pasaron de 157.436 en 2010 a 176.924 en 2016.

nuevo, esta reducción es solo de clasificación estadística, resultado de la aplicación de la Ley 1453 de 2011, la cual estableció la cantidad de dichas sustancias que se considera ilegal y puede castigarse con privación de la libertad<sup>26</sup>. El número de entradas se ha mantenido relativamente estable, lo cual muestra que este problema, si bien no se ha reducido, tampoco se ha agudizado, como suele considerarse entre la opinión pública.

Después aparecen los dos delitos que han sido priorizados en las actuaciones de la Fiscalía, como son: violencia sexual y homicidio doloso. En relación con la violencia sexual se ha presentado un crecimiento significativo en el número de casos que constituyen entradas efectivas (71,5%)<sup>27</sup>; esto tiene que ver con la mayor visibilidad del problema en la sociedad colombiana, así como con la concientización entre las víctimas, que las lleva a denunciar cada vez más los abusos cometidos.



<sup>26</sup> No obstante, en 2012 la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-491/12, la cual declaró exequible el art. 11 de la mencionada ley, pero determinando la cantidad de dichas sustancias que se considera "dosis personal" y, por ende, no puede ser penalizada.  
<sup>27</sup> Pasó de 17.646 a 30.263 entre 2010 y 2016.

Por último, aparecen las entradas asociadas con el delito de tráfico, fabricación y porte de armas de fuego, las cuales se redujeron en una tasa similar (-25%), de 22.397 a 16.804 casos entre 2010 y 2016. Este hecho estaría relacionado, no solo con la disminución del conflicto en el territorio nacional, sino también con la implementación de políticas locales dirigidas a incentivar el desarme entre los ciudadanos. También llama la atención que existe correlación entre el menor número de casos por porte de armas de fuego y la reducción en los hechos de homicidio, reflejo de que estas políticas van en la dirección correcta y pueden tener correspondencia con sus resultados.

En cuanto a la ejecución de recursos por parte de la FGN, se registran entre los años 2010 y 2016 apropiaciones presupuestales por un valor de \$17,4 billones a precios constantes de 2016. La gran mayoría de los recursos asignados al ente investigador se concentraron en gastos de funcionamiento, cuyo valor ascendió a \$16,5 billones (94,8%), mientras que a proyectos de inversión se destinaron \$908.790 millones (5,2%). En cuanto a los recursos de funcionamiento, se observa que \$13,3 billones (76,6% de la apropiación total) fueron para gastos de personal de la entidad, seguidos por gastos generales con \$2,4 billones (14,3%) y transferencias con \$670.611 millones (3,8%). Estas proporciones de distribución del gasto son relativamente similares a las de otros actores relacionados con la política criminal, como la Rama Judicial, el Inpec y la Uspec (Cuadro 2).

|                       | Aprop. definitiva | Compromisos | Obligaciones | Pagos      |
|-----------------------|-------------------|-------------|--------------|------------|
| <b>FUNCIONAMIENTO</b> | 16.510.224        | 15.835.449  | 15.474.209   | 14.849.764 |
| Gastos de personal    | 13.349.949        | 12.762.207  | 12.736.562   | 12.224.836 |
| Gastos generales      | 2.489.664         | 2.413.763   | 2.078.729    | 1.979.105  |
| Transferencias        | 670.611           | 659.479     | 658.918      | 645.824    |
| <b>INVERSIÓN</b>      | 908.790           | 800.905     | 536.333      | 410.240    |
| <b>TOTAL</b>          | 17.419.014        | 16.636.354  | 16.010.542   | 15.260.004 |

Fuente: SIF - Min. Hacienda. Cálculos CGR DES-DJS.

En lo atinente a los niveles de ejecución presupuestal de la Fiscalía, estos resultados adecuados en términos globales. No obstante, al escudriñar por tipos de gasto se presentan diferencias significativas, pues en funcionamiento los compromisos y las obligaciones alcanzan 95,9% y 93,7% de las apropiaciones definitivas, con rezago presupuestal de 6,2% en los compromisos. En contraste, los niveles de ejecución

son muy bajos en materia de inversión, pues si bien se comprometió el 88,1% de los recursos asignados, solo se generaron obligaciones en 59%, y el rezago presupuestal alcanzó el 48,8% de los compromisos (Cuadro 3).

|                       | Comp. / Aprop. definitiva (%) | Oblig. / Aprop. definitiva (%) | Rezago pres. / Comp. (%) |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| <b>FUNCIONAMIENTO</b> | 95,9                          | 93,7                           | 6,2                      |
| Gastos de Personal    | 95,6                          | 95,4                           | 4,2                      |
| Gastos Generales      | 97,0                          | 83,5                           | 18,0                     |
| Transferencias        | 98,3                          | 98,3                           | 2,1                      |
| <b>INVERSIÓN</b>      | 88,1                          | 59,0                           | 48,8                     |
| <b>TOTAL</b>          | 95,5                          | 91,9                           | 8,3                      |

Fuente: SIF - Min. Hacienda. Cálculos CGR DES-DJS.

Estos resultados se deben a las dificultades presentadas en el avance físico de los proyectos de inversión, los cuales muchas veces no se completan durante el año en que se asignaron los recursos, sino que se extienden a lo largo de varias vicencias.

2.3.2 Juzgamiento en materia penal

El procedimiento judicial para causas penales expedido con la Ley 906 de 2004 busca garantizar la materialización de los derechos de los ciudadanos y la efectividad de la acción penal; está estructurado sobre principios de contradicción, inmediación, concentración y publicidad.

Durante el periodo 2010-2016 ingresaron efectivamente a la Rama Judicial 6.817.874 procesos de tipo penal<sup>28</sup>, con un promedio cercano a 974.000 entradas anuales. Esto significa que a la especialidad penal ingresó el 36,15% del total de la demanda de justicia formal en Colombia.

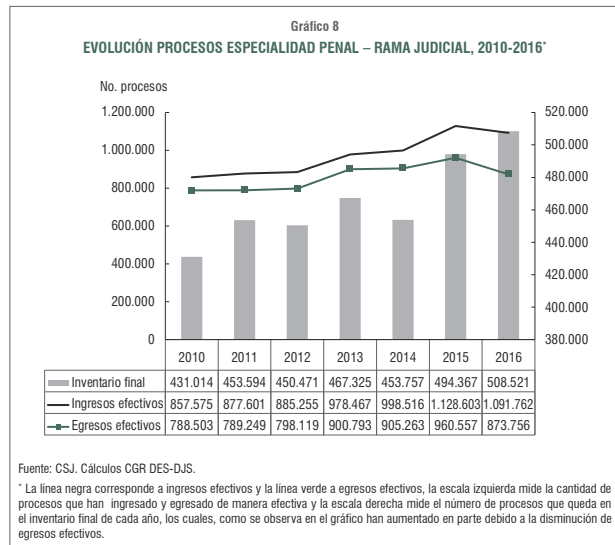
Por otra parte, frente al sistema procesal mediante el cual se efectúa el ingreso a la Rama Judicial se encontró que el 57% lo hizo por el sistema oral<sup>29</sup> (3.938.978);

<sup>28</sup> De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia (CSJ) (Oficio 2017ER0084064 de agosto 29 de 2017), "para el cálculo de los ingresos efectivos, al ingreso se le restan los ingresos por: i) descongestión, ii) por artículo 9 de la Ley 1395 de 2010, iii) por pérdida de competencia, iv) por cambio de radicación, v) por reintrosos por nulidad y vi) por renovación de actuaciones".

<sup>29</sup> Por el sistema procesal oral ingresan los procesos con función de control de garantías (72%) y los de conocimiento Ley 906 —primera y segunda instancia— (27%).

20% por el escrito<sup>30</sup> (1.344.367) y 23% correspondió a tutelas (1.534.188). Durante el período 2010-2015 el crecimiento de los ingresos de tipo penal fue sostenido (31,6%) (Gráfico 8).

La evolución del movimiento de los egresos efectivos<sup>31</sup> muestra la misma tendencia que los ingresos efectivos, es decir, incremento continuo durante el período 2010-2015 (21,82%) y en 2016 decrecimiento del 9%. En las otras especialidades se presentó disminución del 19,41%<sup>32</sup>.



<sup>30</sup> Por el sistema procesal escrito ingresan los procesos con función de conocimiento Ley 600 —primera y segunda instancia— (16%) y los de ejecución de penas y medidas de seguridad (84%).  
<sup>31</sup> De acuerdo con la CSJ (Oficio 2017ER0084064 de agosto 29 de 2017), “para el cálculo de los egresos efectivos, al egreso se le restan los egresos por: i) descongestión, ii) remitidos a otros despachos, iii) por autos desiertos o desistidos, iv) por artículo 9 de la Ley 1395, v) por pérdida de competencia, vi) rechazados o retirados, vii) por cambio de radicación, viii) por remitidos a otros despachos por oposición, ix) devueltos por falta de requisitos de tierras, x) otras salidas no efectivas, xi) por acumulación, xii) rechazados o retirados otros requisitos, xiii) rechazados o retirados requisito procedimental”.  
<sup>32</sup> Los egresos efectivos pasaron de 1.642.725 procesos a 1.323.804.

mediante la Sentencia T-153, que declaró el “estado de cosas inconstitucional” en las cárceles del país.

En las últimas décadas el principal instrumento para hacer frente a la situación carcelaria ha sido el de los planes de ampliación de infraestructura carcelaria plasmados en documentos Conpes expedidos desde 1995<sup>34</sup>, los cuales han permitido amortiguar de momento el déficit habitacional. Empero, con excepción del Conpes 3828 de 2015, ninguno de los anteriores ha planteado una política criminal y penal complementaria y enfocada a la resocialización. Se constata que en las dos últimas décadas tanto el déficit de cupos carcelarios como el índice de hacinamiento han crecido de forma considerable; mientras que el último solo era del 3,7% en 1991, en la actualidad bordea el 55%; el primero creció de apenas 1.036 cupos en 1991 a 42.795 en 2016.

Además, gran parte de la ampliación de la infraestructura carcelaria ha correspondido a adecuación, refacción, rehabilitación y acondicionamiento de espacios carcelarios para ser usados como dormitorios, sin que correspondan a verdaderos cupos carcelarios. Más del 80% de la infraestructura carcelaria no reúne las condiciones apropiadas de habitabilidad y mucho menos para brindar espacios adecuados de rehabilitación y reinserción en la sociedad.

Por otra parte, las diversas reformas a los códigos Penal, de Procedimiento Penal, e incluso la del Código Penitenciario y Carcelario, han generado un resultado ambiguo, dado que la población carcelaria momentáneamente decrece para luego aumentar en mayor proporción. De igual forma, el enfoque punitivo de estas reformas, orientadas al endurecimiento de las penas, impidió la implementación extensiva y racional de medidas de alternatividad penal, propició el uso excesivo de la detención preventiva y ocasionó la dispersión institucional y normativa, lo que impide la existencia de una política criminal y penitenciaria racional y coherente.

Aunque la Uspec<sup>35</sup> ha destinado —desde el 2011— \$731.476 millones de 2016 para la construcción de cárceles nuevas (64% del total de los recursos de inversión del sector penitenciario y carcelario), hasta el momento no se ha dado al servicio ningún cupo en un pabellón o centro de reclusión nuevo. Esto es alarmante si se tiene en cuenta que solo el 12% de la infraestructura carcelaria existente, de acuerdo con un

<sup>34</sup> Conpes 2797 de 1995, 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006, 3575 de 2009 y 3871 de 2016.  
<sup>35</sup> Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, encargada desde 2011 de la infraestructura carcelaria, entre otros servicios penitenciarios.

En relación con el desempeño de los indicadores de congestión se demostró menor eficacia en la gestión de la especialidad penal para resolver los procesos a su cargo y el inventario final de 2016 aumentó en 18% con relación al presentado en 2010, situación que probablemente incide en la oportunidad de la prestación del servicio de justicia.

En cuanto al índice de congestión efectiva<sup>33</sup>, por cada 100 procesos que se encontraban en los despachos judiciales en 2016, 43 quedaron pendientes para su trámite en 2017, situación alarmante, toda vez que para 2016, pese a que la carga laboral disminuyó respecto de 2015, el índice de congestión creció 3,61%, lo cual sugiere una menor productividad.

Respecto a la tendencia de crecimiento por tipo de delito, con excepción de inasistencia alimentaria todos los tipos de delitos aumentaron durante los últimos tres años, lo cual permite concluir que durante este tiempo la criminalidad en nuestro país se ha incrementado en forma generalizada, con el agravante de que los mayores índices se presentaron en aquellos delitos que atentan contra la vida, la libertad y la integridad personal. Se pudo establecer que existe congruencia en la tendencia lineal de las cifras analizadas, tanto para los casos que ingresaron al sistema con imputación y acusación por parte de la Fiscalía, como para los procesos que siguieron su trámite en primera instancia en los juzgados penales de conocimiento.

Los resultados presentados en relación con la congestión judicial revisten especial importancia, pues el desempeño de los despachos incide en el hacinamiento carcelario, teniendo en cuenta que a mayor resolución de los trámites procesales a su cargo las personas sindicadas pueden resolver en menor tiempo su situación jurídica.

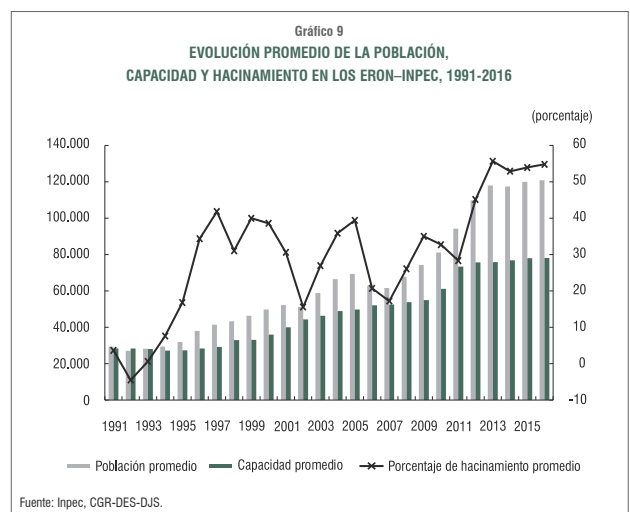
**2.4 Cumplimiento de la pena**

El Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) es uno de los componentes más cruciales dentro del ciclo de la política criminal de un país, pues en este sistema desembocan los aciertos y errores, la eficacia o ineficacia, que se generen en los demás eslabones del aparato de justicia y seguridad de la nación.

Este sistema no ha cumplido con sus objetivos, por cuanto presenta graves deficiencias que impiden su labor resocializadora y vulnera seriamente los derechos mínimos de los internos, tal y como lo afirmó la Corte Constitucional en 1998

<sup>33</sup> Inventario final del año anterior más los ingresos del año en curso.

diagnóstico inicial de la Uspec, presenta condiciones de habitabilidad aceptables; por tanto, el 88% restante debe ser totalmente reconstruido para ser habitable y con las condiciones adecuadas a fin de llevar a cabo programas de resocialización efectivos (Gráfico 9).



Lo anterior apunta a que en el Estado no existe una verdadera política criminal, apropiada, que permita la sistematicidad y operatividad de un régimen de prisiones que propenda a la resocialización del interno y por ende a la reducción del crimen.

Por parte del Inpec en 2016 solo se invirtieron \$2.541 millones en programas de resocialización, el 0,23% del total del presupuesto ejecutado en el SPC durante el período 2010-2016; como es obvio, el crítico hacinamiento, la obsolescencia de la infraestructura, la desarticulación con la política criminal y la baja inversión hacen que los programas de resocialización presenten escasos casos exitosos y bajos niveles de cobertura.

Además, el análisis delincencial de la población intramural del SPC deja percibir el “endurecimiento punitivo” que ha caracterizado a la legislación en los últimos años, pues aumentó el número de sindicados por delitos punibles con detención

preventiva y encarcelamiento, así como la población con detención domiciliaria, que de acuerdo con las cifras suministradas por el Inpec ha crecido de manera ostensible desde 2011, al pasar de 23.011 a 64.096 en 2016; es decir, un crecimiento del 179% en el período.

Entre 2010 y 2016 se destinaron \$11 billones (a precios constantes de 2016), al SPC, con una ejecución del 92,4%. A partir de 2012, como consecuencia de la escisión del Inpec y la redistribución de sus funciones, que supuso la creación de la Uspec, el presupuesto para el sector se subdividió entre las dos entidades. No obstante, el 72,2% del total siguió en manos del Inpec, mientras que el 27,8% restante se le asignó a la Uspec.

Por otra parte, el 89% del presupuesto asignado se destinó al rubro de funcionamiento, mientras que el 11% al de inversión. Este último rubro recayó casi en su totalidad sobre la Uspec y se destinó en especial a la construcción, adecuación y rehabilitación de infraestructura propia del sector. Apenas el 9,4% del presupuesto de inversión fue asignado al Inpec para los programas de resocialización.

Analizando la resocialización, que es uno de los principales indicadores de impacto de la gestión del SPC, se puede concluir que este no ha cumplido con su labor resocializadora. De hecho, las sentencias de la Corte Constitucional T-296 de 1998, T-690 de 2010, T-388 de 2013 y T-631 y T-762 de 2015, reiteran el “estado de cosas inconstitucional” declarado desde 1998, al punto que el Ministerio de Justicia se vio obligado a declarar de nuevo la emergencia carcelaria en mayo de 2016.

De acuerdo con las cifras suministradas por el Inpec, en diciembre de 2016 solo el 79% de la población condenada estaba evaluada y clasificada dentro de un estudio científico de la personalidad del interno condenado que permita un tratamiento carcelario progresivo, programado e individualizado hasta donde sea posible. Sumando los sindicados, se estima que el 47% de internos no recibe ningún tratamiento penitenciario.

El problema no termina allí, por cuanto se prolonga a la cobertura y eficacia del tratamiento. Una vez evaluados y clasificados los internos, se pueden vincular a dos componentes de resocialización complementarios. El primero, un componente psico-social, brinda a los condenados programas de orientación y atención; sin embargo, su alcance es limitado. Por ejemplo, el programa de comunidades terapéuticas, que se enfoca en alejar a los internos del consumo de las drogas, solo cubrió en 2016 a 476 personas, cifra que apenas representaría el 1,3% de la población objetivo estimada. El

segundo componente se refiere a los planes ocupacionales para los internos, que incluye actividades de educación, trabajo y enseñanza. En este caso la estadística mezcla internos sindicados y condenados con una cobertura insuficiente. Por ejemplo, el porcentaje de internos que participan en programas educativos al 31 de diciembre de 2016 fue del 38,2%, en los de ocupación laboral del 39,4% y en actividades de enseñanza apenas del 1,5%.

Por lo tanto, los programas de resocialización son poco exitosos y ello se plasma en la tasa de reincidencia, del 10% en 2010 al 12,4% en 2016. Asimismo, los servicios a los pospenados se han concentrado en el programa “Casa de la Libertad”, que abrió sus puertas en julio de 2015 y hasta el momento ha orientado a un total de 737 personas, logrando la vinculación de solo 36 personas al mercado laboral, mientras que 12 son denominadas microempresarios.

De allí que la gestión en materia de resocialización es un fracaso. Pero, no es culpa exclusiva del Inpec; a este subdesempeño contribuye también una política criminal consistente en programas y acciones desarticulados e incoherentes, insuficientes frente a las necesidades que en materia de justicia, prevención, resarcimiento y resocialización tiene la pena. En este sentido, el sistema como un todo está incumpliendo su mandato constitucional y sus pobres resultados se manifiestan en su último eslabón: el SPC.

Como alternativa, una política criminal consistiría en la formulación coherente y la implementación efectiva de una revisión de las conductas tipificadas como delitos; la exploración y prototipos de sanciones alternativas a la detención carcelaria; la aceleración de los procesos aplicables a las conductas delictivas sancionables; la elevación de la calidad de la resocialización y la segunda oportunidad, y metas e indicadores cuantificables y monitoreables de reducción del crimen y ahorro en gasto público en prisiones y tratamiento<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Por ejemplo, el programa integral de reducción de penas y de encarcelamiento y resocialización del estado de Texas, en los Estados Unidos, ha conseguido bajos índices de reincidencia en este país de la OCDE, donde la reincidencia llegó a la altísima medición de tres de cada cuatro prisioneros que regresan a la cárcel dentro de los cinco años siguientes a su excarcelación. Es más, la tasa de encarcelamiento en Estados Unidos supera por 2,5 veces y más la de cada uno de los otros países de la OCDE (Cf. OECD (2017). “Incarceration rates in OECD countries as of 2017”, en *OECD Crime and Law Enforcement Journal*). De allí que el programa de Texas sea hoy el principal referente para la reformulación de la política carcelaria y criminal en que se encuentra empeñado el gobierno federal de ese país. (Ver, entre muchas otras referencias sobre el replanteamiento de la política punitiva en Estados Unidos, Rosenberg, T. [2017]. “Even in Texas, Mass Imprisonment is going out of Style”, en *The New York Times*. Opinion Section, 14 de febrero).

### 3. Consecuencias de las fallas de la política

#### 3.1 Reincidencia y reinserción de internos

La Corte Constitucional ha señalado que la función de prevención especial positiva de la pena se refleja en los mecanismos sustitutos de esta, que deben estar orientados hacia una efectiva resocialización, pues “lo que compromete la existencia de la posibilidad de resocialización no es la drástica incriminación de la conducta delictiva, sino más bien la existencia de sistemas que, como los subrogados penales y los sistemas de redención de la pena, garanticen al individuo que rectifica y enruta su conducta, la efectiva reinserción en la sociedad”<sup>37</sup>.

Dicha corporación ha sostenido en varias oportunidades que en un Estado social de derecho la pena debe tener como finalidad primordial la reinserción social del condenado, y que los beneficios administrativos y subrogados penales son partes fundamentales de un tratamiento orientado a ese fin en un contexto de progresividad y tendencia hacia la libertad a fin de evitar la reincidencia de los penados en conductas delictivas.

Según las estadísticas del Inpec, en agosto 31 de 2017 se encuentran privadas de la libertad en los centros de reclusión del orden nacional 15.100 personas reincidentes: 14.248 hombres y 852 mujeres, cifra que representa el 13% de la población reclusa. Este porcentaje es muy alto e implica costos considerables para mantener a esas personas en el sistema, aproximadamente \$242.000 millones al año, amén de la incidencia que tienen sobre el hacinamiento carcelario. Además, muestra la poca efectividad que han tenido los programas de resocialización y reinserción social en la vida de las personas condenadas por algún delito y que cumplieron la pena en un establecimiento penitenciario y carcelario del país.

#### 3.2 Demandas y condenas contra el Estado

Una de las graves consecuencias de la deficiente gestión de los actores estatales que integran el ciclo de la política criminal en el país han sido las cuantiosas demandas contra la nación que cursan en diversos despachos judiciales. Predominan acciones como la reparación directa<sup>38</sup>, en especial por conceptos de

privación injusta de la libertad, defectuoso funcionamiento de la justicia y error jurisdiccional.

Según informe de la Comisión del Gasto Público 2017, durante el período 2000-2016 los pagos consolidados por todos los conceptos de demandas contra el Estado han sido crecientes debido al aumento del número de demandas y montos de los fallos. Indica dicho informe que desde el Presupuesto General de la Nación por el rubro de sentencias y conciliaciones se han cancelado \$11,2 billones y que debido al alto interés de mora aplicable, la deuda a 2016 supera los \$3 billones. Particularmente, para el caso de la Fiscalía General de la Nación, durante el período estudiado se presentaron 8.496 demandas de reparación directa por concepto de privación injusta de la libertad, cuyas pretensiones ascienden a \$9,8 billones, de las cuales se han pagado 108 sentencias condenatorias contra el Estado por valor de \$10.607 millones, que representan el 1,27% de las acciones instauradas. Se encuentran pendientes por pagar 1.058 condenas, por la suma de \$1,1 billones<sup>39</sup>.

Por su parte, la entidad inició 15 acciones de repetición<sup>40</sup>, por cuantía de \$4.184 millones, que se encuentran en curso y corresponden al 14% del total de fallos condenatorios (Gráfico 10).

La Ley 1453 de 2011 aumentó la pena mínima de algunos delitos y de conformidad con lo dispuesto por el art. 313 de Código de Procedimiento Penal, procede la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario<sup>41</sup>, situación que pudo tener incidencia en el aumento de las demandas de reparación por privación injusta de la libertad en los años 2013, 2014 y 2015.

El Consejo Superior de la Judicatura reportó 1.013 demandas de reparación directa por causa jurídica de defectuoso funcionamiento de la justicia, por la suma de \$1 billón, e instauró 43 repeticiones (4% de demandas instauradas), cuyas pretensiones suman \$4.110 millones, las cuales se encuentran en curso (Gráfico 11).

<sup>39</sup> En relación con la litigiosidad contra el Estado, a diciembre de 2016 las pretensiones de demandas tanto del sector central como del territorial alcanzaban \$1.363,6 billones, de los cuales 51% correspondió a entidades que hacen parte del sector defensa, justicia y seguridad (\$694,7 billones). Asimismo, los pagos efectuados por concepto de sentencias y conciliaciones, durante el período 2003-2015, fueron de \$9,4 billones a precios de 2015. Vale resaltar que el sector defensa, justicia y seguridad contribuyó con 75% del total ejecutado en el período analizado (\$7 billones).

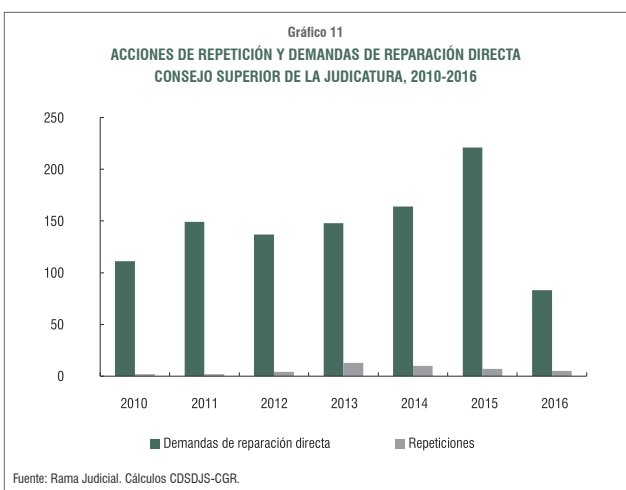
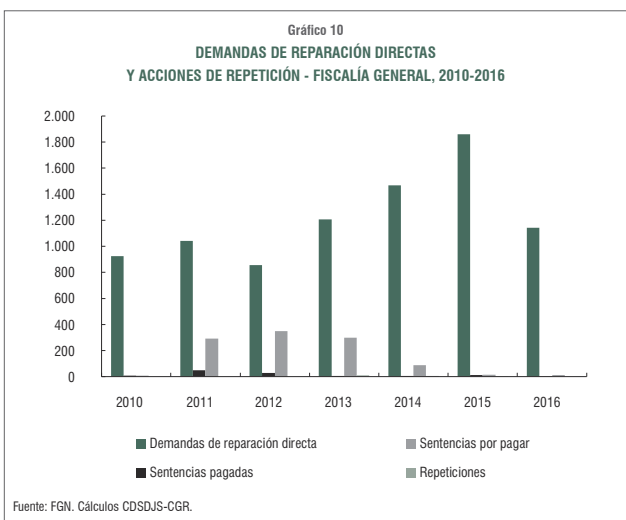
<sup>40</sup> *Ibidem*, art. 142.

<sup>41</sup> “Artículo 313. Procedencia de la detención preventiva. (...) 2. En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años”.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-806 de 2002. M. P: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>38</sup> A través de esta acción se busca que sean reparados todos los daños causados por una entidad estatal; dicha acción encuentra su base jurídica en el art. 90 de la Constitución Política, el cual establece que el Estado deberá responder por el daño antijurídico que cause. (Ver art. 140 de la Ley 1437 de 2011).

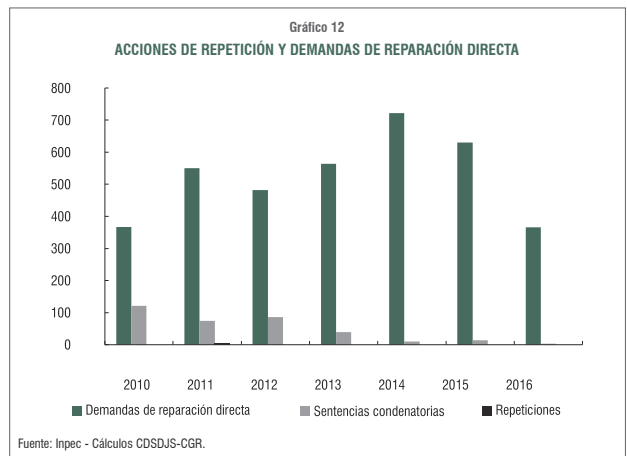




En el tema de las políticas de defensa judicial se distinguen tres títulos de imputación: la privación injusta de la libertad, el error jurisdiccional y el defectuoso funcionamiento de la justicia.

En el Inpec se instauraron 3.681 procesos de reparación directa por valor de \$1,8 billones, de las cuales se pagaron 347 sentencias condenatorias, por valor de \$25.980 millones, y se iniciaron tres acciones de repetición (0,8% del total de fallos condenatorios), que se encuentran en curso. Asimismo, reporta un solo caso donde la causa jurídica del proceso judicial es el hacinamiento carcelario.

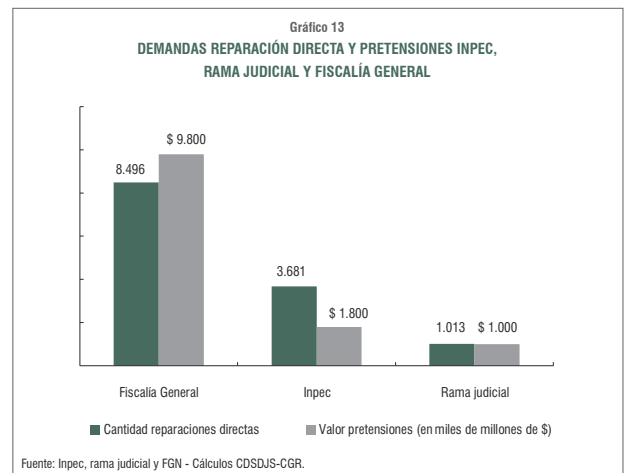
El aumento de procesos judiciales en los años 2013, 2014 y 2015 puede tener su explicación en las decisiones de política criminal adoptadas con el aumento de las penas mínimas de algunos delitos en conformidad con la Ley 1453 de 2011 (Gráfico 12).



En el análisis de actividad litigiosa, vigencia 2015, la entidad estableció que el mayor número de demandas busca la reparación directa a consecuencia de lesiones sufridas por lo internos en los centros de reclusión. De la vigencia 2016 se tienen 342 demandas y 61 condenas. Respecto a las probables causas, se puede presentar la cultura de los internos para obtener lucro a través de litigios, así como tensiones originadas en las condiciones de sobrepoblación carcelaria.

En concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho, el hecho de que una tercera parte de las personas privadas de la libertad sea población con medida de aseguramiento de detención preventiva (no condenados), o que desde la expedición del Código Penal (Ley 599 de 2000) contemos con 56 reformas penales (principalmente con aumento de penas o creación de nuevos delitos), puede ser indicio de que en nuestro país no hemos realizado un análisis o estudio acucioso sobre el alcance de la política criminal en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

Los procesos de reparación directa en la Fiscalía General de Nación, el Inpec y la Rama Judicial por causas jurídicas de privación injusta de la libertad, lesiones personales y defectuoso funcionamiento de la justicia, se muestran en el Gráfico 13.



4. Recomendaciones

La problemática concerniente a la política criminal del país reviste múltiples aristas, todas ellas con altos márgenes de gravedad. Como lo muestra el presente estudio, se ha podido determinar como una política reactiva, en extremo cambiante y fragmentada, con gran falta de solidez, sin objetivos concretos y delimitados, sin

fundamentos en directrices técnicas y rigurosas, al igual que carente de sólidos sistemas y mecanismos de información, planificación, evaluación y seguimiento.

Durante décadas las respuestas reactivas del Estado al fenómeno criminal han sido simplistas y reiteradas, reduciéndose a reformas concernientes al aumento de penas, creación de nuevos delitos y endurecimiento del proceso penal, encaminándose de esta forma hacia la ampliación e implicación del derecho penal en la sociedad.

Así, los actores estatales encargados de la formulación y planificación de la política criminal han tendido a reducir un problema social complejo a meras tipificaciones de conductas delictivas, junto con respuestas coyunturales y cortoplacistas ligadas a la necesidad de responder a las demandas de una sociedad con altos márgenes de inseguridad, o a exigencias políticas de turno, sin que tales respuestas, como es de esperarse, logren una verdadera solución de fondo o una atenuación sustantiva del problema criminal.

De este modo, como se pudo evidenciar en el análisis hecho a los documentos Conpes, la política criminal se ha enfocado en gran medida a gestionar la infraestructura física de las prisiones. Pero esta respuesta ha fracasado, por cuanto no ha conseguido una reclusión digna y humana de los presos tendiente a su rehabilitación. Los delitos que se analizaron en el transcurso de este estudio y que han venido en aumento en los últimos años son claro ejemplo de la crisis que se atraviesa.

Por otra parte, uno de los trascendentales problemas que siempre ha afrontado la política criminal hace referencia al uso de la información sobre el fenómeno criminal y las respuestas que formulan los actores estatales frente a él. La calidad de la información atinente a las cifras de la criminalidad no ofrece indicadores finos y adecuados para la adopción y evaluación de políticas, son cifras que distan de ser exactas, verídicas, coherentes o completas, y muchas veces el acceso a ellas se convierte en obstáculo insalvable para una evaluación objetiva.

Con la creación del Consejo Superior de Política Criminal se pretende convertir la política criminal en una auténtica política pública, planeada a largo plazo, con metas claras e información completa, sometida a diagnóstico y verificación de su desempeño para tomar las correcciones del caso. Es, por ahora, la única esperanza para vislumbrar una salida al grave problema criminal del país, aunque aún este Consejo no cuenta con gran relevancia política, ni está dotado con la capacidad técnica que amerita.

Lo anterior demuestra que si el principal objetivo del sistema de justicia penal es reducir la amenaza a la seguridad pública, se debería concentrar la mayoría de los

recursos del Estado en la prevención del delito y no en la ejecución penal y penitenciaria a un número determinado de delincuentes que son apresados.

Por otra parte, la articulación permanente entre los actores encargados de la política criminal es una labor compleja, y no se vislumbra hoy día una orientación o direccionamiento compartido entre todos los entes responsables que permita propuestas a largo plazo.

**Referencias**

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”.  
 Buitrago, J. R.; Norza, E. (2016). Registros de la criminalidad en Colombia y actividad operativa de la Policía Nacional durante el año 2015. *Revista Criminalidad*, vol. 58, núm. 2, pp. 9-20.  
 Consejo Nacional de Política Económica y Social 2797 de 1995, 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006, 3575 de 2009 y 3871 de 2016.  
 Constitución Política de Colombia, título I, artículos 1.º al 10.  
 Corte Constitucional, Sentencia 936 de 2000, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.  
 Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.  
 Corte Constitucional, Sentencia C-806 de 2002, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.  
 Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2012, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.  
 Decreto 2055 de 2014.  
 Informe Comisión del Gasto Público 2017.  
 Ley 599 de 2000.  
 Ley 906 de 2004.  
 Ley 1437 de 2011.  
 Ley 1453 de 2011.  
 Ley 1708 de 2011.  
 Ley 1542 de 2012.  
 Ley 1709 de 2014.  
 Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda.

**Capítulo IV**

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES\***

**Introducción**

Dada la importancia de los combustibles para la vida económica de una nación, sus precios son objeto de regulaciones diversas. En Colombia rigió hasta finales del siglo XX una política pública orientada a favorecer al consumidor final de gasolina y ACPM a través de subsidios. Por la magnitud de los recursos públicos involucrados en este cometido, el Gobierno nacional exploró mecanismos para aproximar los precios internos a los externos, de modo tal que reflejaran de manera más fidedigna condiciones de mercado. Como producto de esto se instituyó una política de estabilización de precios; en desarrollo de ella se implementó un mecanismo de ajuste del principal componente del precio, el ingreso al productor (IP), y de modo complementario se creó un instrumento económico que plasmara el resultado de las transacciones de la nación frente a los refinadores e importadores de combustible: el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), mediante la Ley 1151 de 2007.

Más específicamente, el FEPC es un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), destinado a atenuar el impacto de las fluctuaciones de los precios externos de los combustibles sobre los precios internos y, además, contribuir al desmonte de los subsidios al consumo de gasolina y ACPM.

\* Este capítulo fue escrito por Miguel Ángel Ramos Montaña y Marco Antonio Polo González – Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras; Carlos Eduardo Espinoza Velásquez, Luis Helder Bejarano Velásquez y Yairo Ramírez Olaya - Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.

Para alcanzar dichos propósitos, la mecánica financiera del FEPC contempla que cuando el precio externo, denominado también precio de paridad (PP), excede a la remuneración de los refinadores o importadores, que corresponde al IP, se crea una obligación económica de la nación hacia estos agentes, la cual desde la perspectiva fiscal equivale a un desahorro de recursos denominado diferencial de compensación. En el caso contrario, cuando el IP excede al PP, la obligación se causa en el sentido opuesto, constituye un ahorro para el FEPC y se define como diferencial de participación.

La Contraloría General de la República (CGR) se propuso analizar el funcionamiento del FEPC abordando los problemas derivados de su implementación y su efecto en las finanzas públicas, para con ello determinar si se están obteniendo los beneficios esperados en términos de sostenibilidad financiera y estabilidad de precios.

El contenido de este capítulo, además de los objetivos de la evaluación, presenta las siguientes secciones: la metodología empleada para su análisis; el diagnóstico sobre la estabilización de precios de combustibles y sus antecedentes de política; los estudios previos identificados alrededor del tema; el marco institucional y legal de la política, así como la identificación de los agentes partícipes en esta; los resultados esperados con la creación y operación del FEPC; los resultados obtenidos en la implementación de la política; la descripción de las situaciones posteriores al período de evaluación seleccionado y que resulta relevante destacar para el desarrollo de la política y, por último, las conclusiones y recomendaciones motivadas por los resultados de la evaluación.

**1. Metodología de evaluación**

El funcionamiento del FEPC fue examinado en dos aspectos centrales: su sostenibilidad financiera y su contribución a la estabilización de precios de los combustibles. Más específicamente, la evaluación se orientó a los combustibles líquidos de mayor utilización en la economía nacional: la gasolina motora corriente y el ACPM (diésel).

Respecto al primer aspecto, la sostenibilidad financiera, el referente conceptual más próximo es el de los ciclos económicos, caracterizados como oscilaciones de una variable de actividad (producto, inversión, otra) o de precio respecto de una tendencia de mediano o largo plazo. En el caso en cuestión, los desahorros del FEPC causados en algunos períodos por pagos a los refinadores o importadores de combustible debían ser compensados por ahorros causados en períodos superavitarios, en los

que la obligación económica operara en sentido contrario. Dentro de cada período de ahorro o desahorro el precio internacional de los combustibles (precio externo, de paridad o de referencia) se distanciará inicialmente del precio interno (esto es, la diferencia IP – PP se incrementa), hasta un determinado punto, para luego converger hacia este (es decir, la diferencia IP – PP se reduce). Así, entonces, en desarrollo del cálculo del balance del FEPC se esperaba encontrar esa caracterización cíclica, por lo cual se recurrió a las resoluciones emitidas por el Ministerio de Minas (MinMinas) en las que se liquidan las obligaciones entre el FEPC y sus contrapartes, para luego efectuar una consolidación cuantitativa y un análisis gráfico complementado por comparaciones entre el precio interno, el externo y la cotización del barril de crudo.

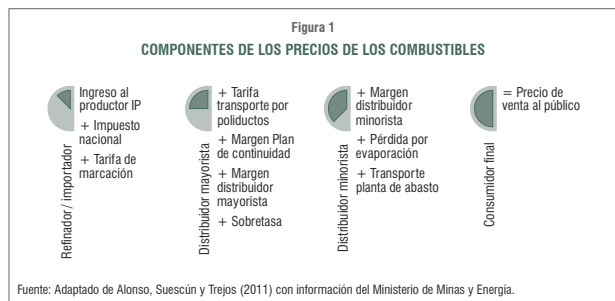
En lo que concierne al segundo objeto de análisis, el de la estabilización, este fue abordado a partir de un segundo rasgo de los ciclos: su intensidad. En la medida en que un ciclo económico se suavice en el tiempo eso se traduce en una menor distancia entre la variable de tendencia y aquella que oscila alrededor de ella. En términos de la política bajo examen, ello indica que debía verificarse si con la entrada en funcionamiento del FEPC las oscilaciones del precio interno del combustible se redujeron respecto del período previo a su existencia. Se recurrió a herramientas de estadística básica para el cotejo de las series de precios interno y externo, a las que se adicionó la aplicación de una prueba de cambio estructural, con la cual se evaluó si las oscilaciones declinaron en su magnitud después de entrar a operar el FEPC.

**2. Origen del problema / diagnóstico**

Durante la década de 1980 y hasta 1998 el precio de los combustibles en el país se fijó solo para ajustarlo a la inflación, desconociendo, hasta dicho año, los fundamentos del libre mercado, razón por la cual la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) tuvo que subsidiar el consumo asumiendo precios incluso inferiores a los costos de producción. Ante este escenario, se planteó la necesidad de disminuir los costos fiscales que tal política conllevaba y se optó por liberar el precio con el objetivo de igualarlo a su costo de oportunidad. Dado que la aplicación inmediata de tal medida implicaba un aumento significativo del precio al público, se eligió un esquema de ajuste mensual a fin de acercar el recién creado ingreso al productor (IP) al precio que recibiría el agente refinador en el mercado internacional.

Entre los diferentes componentes del precio a pagar por un galón de gasolina corriente o de ACPM (Figura 1), el principal es el IP, que se define como la remuneración

que recibe un refinador o importador de combustible. Es sobre este ítem que se determina y dicta la política de precios de los combustibles (Alonso, Suescún y Trejos, 2011).



Teóricamente, en un mercado eficiente el valor del IP debería igualar el precio de paridad (PP) del combustible, de manera tal que ningún agente reciba subsidios, ni por el lado de la oferta (refinadores e importadores, cuando  $PP > IP$ ), ni de la demanda (consumidores de combustibles, cuando  $PP < IP$ ). El PP refleja el importe que recibiría el refinador en un mercado desregulado y eficiente, guiado por las leyes de la oferta y la demanda, de modo que en el precio pagado por el consumidor no fuese relevante el origen del combustible.

Debido al constante aumento que registró el precio internacional del petróleo y sus derivados, los gobiernos en lo corrido del presente siglo consideraron conveniente mantener el diferencial del IP con el PP. Por esta razón, desde 1999 y hasta el presente la formulación del IP de la gasolina corriente y el ACPM ha consistido en acercamientos graduales y progresivos para alcanzar el PP, en lo que se denominó política de desmonte gradual de subsidios a los combustibles, plasmada como objetivo en los sucesivos planes de desarrollo de los últimos cuatro cuatrienios.

De forma paralela fue estructurándose en el país un debate acerca de la conveniencia de mantener el esquema de subsidios al consumidor de gasolina y diésel. Por la naturaleza en esencia pública de Ecopetrol (antes de iniciar su proceso de democratización accionaria), fue al principio esta empresa el agente proveedor de los subsidios a los combustibles, que entre 2004 y 2008 alcanzaron una cuantía cercana a \$5 billones por año a precios actuales, con la precisión de que en la coyuntura de

2007 a 2008 fue la nación, dentro del presupuesto del Ministerio de Minas y Energía, la que asumió esta carga económica.

En 2007, y previendo que los dos precios —IP y PP— mostraban una tendencia convergente, se estimó conveniente cambiar la estrategia y ya no subsidiar el IP de modo directo con presupuesto, sino permitir que la volatilidad propia del mercado generara ahorros en épocas de precios bajos, para ser luego desahorrados en épocas de precios internacionales altos y así garantizar un precio más estable en el mercado interno que el PP. Este mecanismo es el FEPC.

**3. Estudios previos sobre el problema**

Respecto de las afectaciones para la economía, derivadas de una potencial liberación total de los precios de los combustibles, de modo que estos reflejaran en su integridad la dinámica de los precios externos, Perry y Lora (1992) señalaron que los desequilibrios inicialmente causados se corregirían por las fuerzas del mercado, el cual se adapta y aprende. Frente al papel del Estado, estos autores indicaron que “[...] el alza en el precio interno del conjunto de los derivados del petróleo, cuyo principal componente es la gasolina, solo genera presiones inflacionarias cuando el gobierno compensa con mayor gasto público su efecto recesivo [...]”. En síntesis, se consideró adecuado que no hubiese intervención estatal en la formación de los precios.

Por lo que concierne a la relación entre la inflación de los combustibles y la inflación general, Rincón y Garavito (2004) calcularon que los combustibles participaban directamente en un 1,08% del total del índice de precios al consumidor, e indirectamente a través de los subsectores transporte de personal y transporte público, con participaciones respectivas de 6,62% y 5,34% sobre el total del índice. Los autores aseveraron también, a partir de su exploración de estadísticas, que “los mayores beneficiarios directos del subsidio, cuando existe, son las personas de ingresos medios y altos, quienes son los mayores consumidores de dichos bienes”.

En relación con las alternativas de política para afrontar el alza continua en los precios de los combustibles que se presentó hasta mediados de 2008, Rincón (2008) ratifica que Colombia optó por una estrategia de acercamiento entre el precio interno y el de paridad, a pesar de lo cual el agregado de subsidios al consumo de gasolina y ACPM fluctuó entre 0,4% y 1,5% del PIB en el período 2000-2007. Y si bien no lo indica explícitamente, ofrece estadísticas que permiten relacionar la sustitución de gasolina por ACPM con la persistencia de los subsidios.

**4. Sustento legal de la política y responsables administrativos**

El diseño del FEPC surge de la decisión del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, de establecer fórmulas para determinar el IP de gasolina y ACPM, las cuales se caracterizan por no permitir incrementos mensuales mayores al 3% (Resolución 181602 de 2011 para la gasolina y Resolución 181491 de 2012 para el ACPM), atenuando en el mercado nacional la volatilidad de los precios de los mercados internacionales. Es por este diseño que se generan las diferencias entre los precios internacionales y el IP (precios nacionales). El FEPC y las fórmulas aludidas funcionan como un conjunto que permite brindar estabilidad en los precios al consumidor colombiano ante fuertes variaciones en los precios internacionales, tanto al alza como a la baja de los mismos.

Con la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) se crea el FEPC “[...] sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público” (art. 69), destinado a “atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales”, e implícitamente también busca contribuir a materializar el desmonte de subsidios.

Mediante el Decreto 4839 de 2008, que reglamenta el FEPC, se establecieron cuatro fuentes de financiación:

- A modo de capital inicial, el 10% de los saldos de Ecopetrol en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), el cual había sido utilizado como herramienta de manejo macroeconómico mediante el ahorro de ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos.
- Los rendimientos financieros generados por el Fondo.
- Los recursos procedentes del diferencial positivo entre el IP y el PP para los combustibles gasolina motor corriente y ACPM.
- Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) como medida temporal hasta el desmonte de los subsidios del anterior régimen.

Con posterioridad, la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) en su artículo 101 le dio continuidad al FEPC y agregó recursos del Tesoro (créditos extraordinarios) a las fuentes de financiación.

Entre los actores del entramado institucional de esta política, se identifica en primer lugar el Ministerio de Minas y Energía (MME), entidad que tiene a su cargo las funciones de establecer periódicamente el IP y las cantidades de gasolina corriente

y ACPM vendidas por los refinadores e importadores, así como las posiciones netas trimestrales de estos últimos frente al FEPC. Como tal, la fijación del IP responde a una metodología consultada con el Ministerio de Hacienda, consistente en una combinación de promedios móviles y tasas topes de crecimiento, cuyo detalle es el siguiente:

A partir de los valores PP de los últimos sesenta días disponibles se obtiene la ecuación de regresión,

$$\ln(PP_t) = a + b_t$$

en la cual:

$\ln$  = función logaritmo natural

$t$  = subíndice asociado a la variable tiempo

$a$  = valor autónomo o intercepto obtenido en el cálculo

$b$  = pendiente de la recta de regresión, equivalente al cambio porcentual diario de la variable dependiente PP ajustada.

Se deduce el cálculo de variación mensual del PP ajustado utilizando el parámetro de tendencia  $b$ , mediante una segunda ecuación,

$$m = (1 + b)^n - 1$$

donde:

$m$  = variación mensual del PP ajustado por la recta de regresión

$n$  = días hábiles del mes evaluado

Del valor de  $m$  se obtiene la tasa de reajuste ( $c$ ) que se aplicará al IP del mes vigente al momento del cálculo, de acuerdo con la confluencia de escenarios según el signo algebraico del diferencial IP-PP y según el signo algebraico de la variación  $m$ , como se detalla en la tabla adjunta.

|        | IP-PP < 0  | IP-PP > 0  |
|--------|--|--|
| M >= 0 | Gasolina: c = min (m, 3%)<br>ACPM: c = min (m, 2,8%) | c = 0  |
| M < 0  | c = 0  | Gasolina: c = máx (m, -3%)<br>ACPM: c = máx (m, -2,8%) |

Fuente: MME.

La actualización del IP corresponde finalmente a la expresión

$$IP_t = IP_{t-1} * (1 + c)$$

donde  $t$  es el mes para el cual se establece la vigencia del cálculo, y  $t - 1$  es el mes que lo precede. Las expresiones mín y máx aluden a las funciones de mínimo y máximo respectivamente. De este modo, para los dos sentidos en que se manifieste la tendencia de los precios externos, la variación del IP incorpora un valor tope, el cual “blinda” al IP ante variaciones mensuales muy acentuadas en los precios internacionales. Se observa además que el IP no será reajustado durante los períodos en los que el PP tienda a aproximarse al valor de IP.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) administra los recursos del FEPC y registra la información sobre sus saldos periódicos y su estructura de portafolio. También ejecuta la política de inversión emanada del Comité Directivo del FEPC, integrado por el ministro de Hacienda, el ministro de Minas y Energía, el viceministro técnico del MHCP, el director de Hidrocarburos del MME y el director general de Crédito Público y Tesoro Nacional. El Comité tiene las funciones de revisar los informes semestrales presentados por este último para pronunciarse sobre el estado del FEPC, hacer seguimiento al desempeño del mismo y a las políticas establecidas para este, autorizar la celebración o la renovación de plazos para los créditos extraordinarios y trazar la política de inversión del FEPC.

Finalmente, se encuentran los refinadores e importadores de combustibles líquidos, quienes deben reportar a la Dirección de Hidrocarburos del MME las ventas de combustibles para que este calcule las posiciones netas de cada agente frente al FEPC, de modo que giren o reciban, según el caso, los recursos procedentes de los diferenciales de precios.

**5. Resultados esperados**

Con la creación del FEPC se pretendió brindar estabilidad a los precios de los combustibles percibidos por el consumidor final mediante un mecanismo de ahorro y desahorro, trasladando de una manera suavizada los incrementos de los precios internacionales al IP y de allí al precio final de la gasolina y el ACPM.

El principal componente del balance financiero del FEPC es el diferencial de precios IP-PP, el cual puede ser positivo o negativo según como sea la coyuntura de los precios: si el PP excede al IP el FEPC debe reconocer a los refinadores o importadores de combustible el faltante para que sean remunerados con el precio externo, pagándoles la diferencia, y si el IP excede al PP se causa una acreencia a favor del FEPC por la remuneración en exceso sobre el PP. Al agregar los sucesivos ahorros

y desahorros, se esperaba generar un saldo nulo del FEPC en el largo plazo frente a los refinadores de combustible, saldo nulo que equivaldría en la práctica a una eliminación de los subsidios.

Así entonces, queda constituido un objetivo dual: suavizar los precios al consumidor final haciéndolos más predecibles y con ello facilitando las decisiones económicas de los agentes involucrados en las diversas etapas de la comercialización de combustibles hasta el usuario final, y realizar una transición hacia un esquema en el que los consumidores cubran el valor que antes recibían en forma de subsidio, aun- que de manera diferida frente a las variaciones del precio externo.

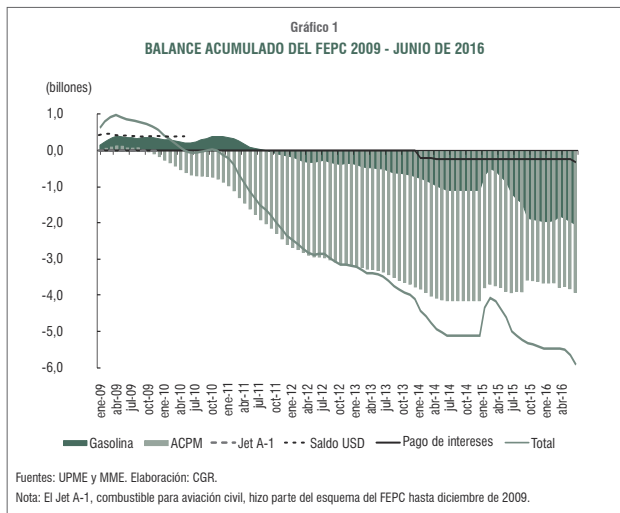
**6. Resultados obtenidos**

La evolución del balance del FEPC, desde su creación hasta el primer semestre de 2016, período para el cual fueron presentadas las últimas liquidaciones de diferenciales expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, muestra una trayectoria muy distinta al horizonte previsto de sostenibilidad financiera. Desde abril de 2009, cuando el FEPC alcanzó su saldo más favorable (\$0,9 billones sumando el diferencial de precios y la reserva en dólares de la capitalización inicial), hasta junio de 2016, se presentó una desacumulación continua de recursos, interrumpida solo por una muy leve recuperación en el primer trimestre de 2015. Al agregar todas las fuentes de recursos a favor y en contra del FEPC, se obtiene un balance deficitario por \$6,01 billones<sup>1</sup>. Frente a la expectativa de que en el mediano plazo el saldo del FEPC fuese cercano a cero como consecuencia de las compensaciones de ahorros y desahorros, la evidencia ha resultado adversa al objetivo de sostenibilidad financiera. El Gráfico 1 muestra la composición del balance mencionado según los diferentes conceptos que lo integran.

Además de la trayectoria descendente del balance, se aprecia que la mayor parte del déficit se concentra en el ACPM, con \$4,14 billones, frente a \$1,11 billones procedentes de las transacciones sobre la gasolina. Los restantes conceptos son el balance del combustible Jet A-1, el saldo inicial con el que inició operaciones el FEPC más el resultado de su gestión de portafolio, y los intereses asociados a las operaciones

<sup>1</sup> Dicha cifra comprende las liquidaciones causadas hasta junio de 2016, aprobadas por el Comité Directivo en marzo de 2017, y los intereses pactados sobre créditos de tesorería con vencimiento en noviembre de 2017.

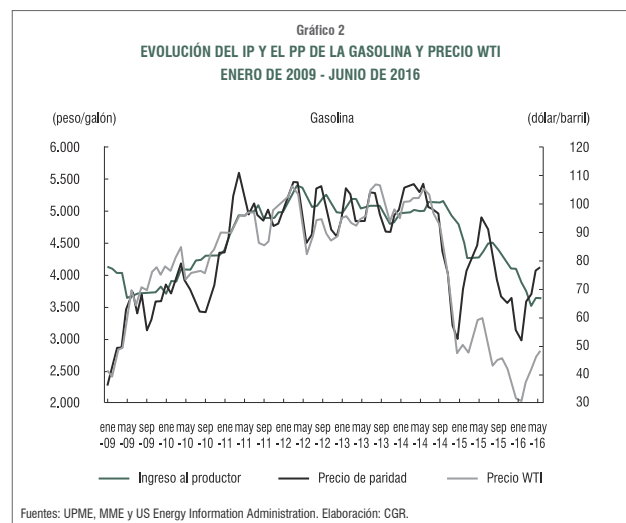
de financiamiento (\$0,41 billones incluyendo valores tanto pagados como causados y pendientes de pago).

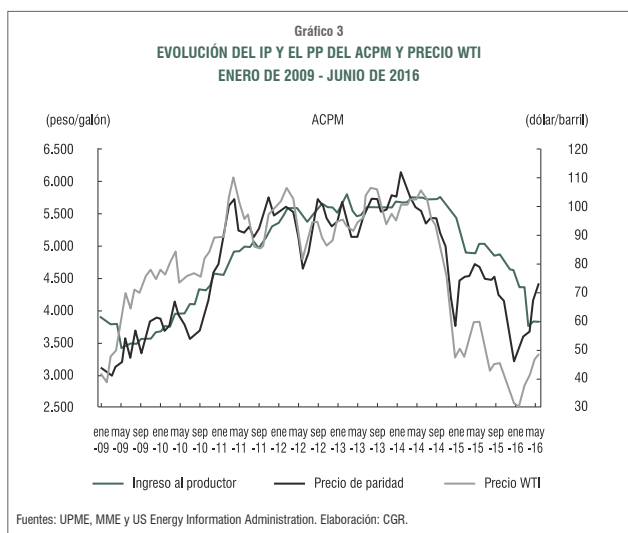


Este último ítem surgió como consecuencia de las operaciones económicas necesarias para efectuar las compensaciones a los refinadores. Desde 2011, dado que no existían ahorros para realizar esos pagos, fue necesario recurrir a una fuente alterna de financiamiento: créditos de tesorería, tramitados mediante la suscripción de pagarés a favor de la Dirección del Tesoro Nacional, la cual suministra los recursos para el pago a los refinadores. En razón a que estos créditos tienen plazos predefinidos para su redención (un año, prorrogable por otro más), y a que el FEPC no logró obtener por vía de los diferenciales de participación los recursos para su pago, estas obligaciones, junto con los intereses causados, tuvieron que atenderse mediante colocaciones de títulos TES. A finales de 2011 y a comienzos de 2013 fueron suscritos pagarés por \$1,7 billones y \$1,3 billones respectivamente, y la colocación de títulos destinada al pago de estos dos créditos tuvo lugar en el primer semestre de 2014. Dado que el FEPC no contó con recursos propios para atender la obligación derivada de los pagarés, la liquidez

obtenida con la colocación de TES le retornó a la Tesorería el monto prestado al FEPC junto con los intereses causados (\$3,2 billones en total), a la vez que quedó creada una carga fiscal futura en el PGN (servicio de la deuda pública), conformada por los pagos de cupones y el principal a los tenedores de los títulos.

Para el mismo período puede apreciarse que la senda de precios del crudo WTI y los de referencia de los combustibles (gráficos 2 y 3) tuvo una dinámica que solo de manera parcial explica el balance del FEPC. Los precios internacionales se mantuvieron al alza hasta 2011, tuvieron una serie de altibajos hasta 2014 y luego decayeron de manera acelerada. Por metodología, el IP reacciona con rezago al impulso dado por el precio de paridad, siendo en algunos episodios mayor o en otros menor que este último, con independencia de si la tendencia de ambos precios es al alza o a la baja. El algoritmo de determinación del IP conduce a que, si el precio externo PP varía al alza, será mayor el monto de los diferenciales de compensación (desahorros) que el monto de diferenciales de participación (ahorros), y si el PP varía a la baja se presentará la situación contraria.





Dado que los gráficos muestran sucesivas intersecciones entre las series IP y PP, es decir, que se causan ahorros y desahorros, es evidente que el diferencial considerado de forma aislada no explica el déficit del FEPC. Existe, en particular, un conjunto de disposiciones normativas ajenas al mecanismo de compensación, que están incidiendo en el desbalance del FEPC. La Contraloría General de la República llama la atención sobre dos de estos aspectos:

- i) La fijación del precio en regiones fronterizas del país y para determinadas cantidades de combustible sometidas a aprobación del Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis). Para estas regiones se aplica sobre el precio de los combustibles un valor inferior del IP general, lo cual constituye un subsidio calculado como porcentaje del IP general. Un total de 171 municipios en la actualidad reciben este subsidio, orientado a combatir el contrabando y a fomentar la economía de las zonas de frontera, equivalente a montos que oscilan entre el 10% y el 25% del IP base. El FEPC debe cubrir el monto de este subsidio, llevándolo a incurrir en un déficit continuo no recuperable por vía de ahorros obtenidos mediante el diferencial de

participación. En los años recientes, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ha cuantificado este subsidio en cerca de \$0,26 billones anuales.

- ii) La jurisprudencia sobre la materia, que a diferencia de la situación anterior compromete la agregación de ahorros y desahorros. En los primeros años de existencia del FEPC no hubo reparos jurídicos a su mecanismo de operación; sin embargo, el 10 de septiembre de 2013 fue proferida la Sentencia C-621 de la Corte Constitucional, por la cual se declaró inexecutable la financiación del FEPC mediante el diferencial de participación establecida en el literal (c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011. La Corte señaló que el Gobierno nacional introdujo una nueva contribución parafiscal sin determinar los elementos esenciales de la misma: sujetos activo y pasivo, hecho gravado, base gravable y tarifa.

La consecuencia de esta sentencia fue la ruptura del mecanismo de compensación entre ahorros y desahorros, porque quedó suprimida la facultad del FEPC de efectuar recaudos a partir de eventuales saldos a favor de derivados de diferencias positivas entre el IP y el PP. A pesar de esto, debido a la acumulación sucesiva de diferenciales netos de compensación en los meses siguientes, la sentencia no tuvo efectos prácticos en razón a que no se causaron saldos favorables al FEPC.

Para subsanar la limitación derivada de la Sentencia C-621, los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 (Reforma Tributaria) incorporaron al ordenamiento jurídico la contribución fiscal a los combustibles y sus elementos constitutivos. El monto de la contribución, según lo estipulado, se determinó de modo que correspondiera al diferencial de participación. Al proceder de este modo, se esperaba que la naturaleza de los ingresos del FEPC fuera interpretada como contribución parafiscal.

Sin embargo, a finales de 2015, mediante la Sentencia C-526, la Corte Constitucional declaró inexecutable la creación del diferencial de participación como contribución parafiscal. La Corte argumentó que fueron vulnerados los principios de identidad flexible y consecutividad, puesto que los ingresos del gravamen, al tener un destino distinto al PGN, no guardaron unidad temática con el proyecto de ley y, además, la incorporación del texto respectivo no surtió los cuatro debates requeridos en el legislativo. Se deduce entonces que los reparos de la jurisprudencia no versaron sobre la definición o posibilidad misma de la contribución, sino sobre el mecanismo de trámite para su aprobación.

En consecuencia, el FEPC perdió por segunda vez la facultad de obtener recursos propios con base en los períodos en los que el IP exceda al PP, obligando al

ejecutivo a replantear la estrategia para incorporar el diferencial de participación al ordenamiento jurídico.

Como es apenas obvio, el efecto de lo anterior es que en la actualidad el déficit es inmanente al FEPC, pues no le es posible obtener recursos distintos a los de financiación externa, de modo que si no se restablece la simetría del mecanismo de diferenciales la nación deberá atender los diferenciales de compensación, equivalentes a subsidios, que es precisamente lo que el FEPC, junto con la metodología de determinación del IP, pretendían eliminar.

Respecto del segundo objetivo de la política, el de la estabilidad del IP, la CGR efectuó un análisis de volatilidad de las series del IP y del PP distinguiendo dos períodos: antes de la entrada en funcionamiento del FEPC (enero de 2009), y después de esa fecha. La volatilidad, es decir la propensión al cambio, fue cuantificada mediante el coeficiente de variación de las series<sup>2</sup>.

El Cuadro 1 muestra que, en el caso de la gasolina, el valor promedio de la volatilidad del IP, además de ser notablemente inferior al del PP, tuvo una variación muy leve entre los períodos examinados. En otras palabras, no se observaron cambios significativos en el nivel de volatilidad luego de la entrada en operación del FEPC y, por lo tanto, los flujos de ahorro y desahorro del FEPC no se han reducido en volumen. En otras palabras, la creación del FEPC no trajo consigo una reducción sustancial de la variabilidad del IP.

|                    | Promedio 1999-2016 (%) | Antes del FEPC Promedio 1999-2008 (%) | Después del FEPC Promedio 2009-2016 (%) |
|--------------------|------------------------|---------------------------------------|---|
| Volatilidad del IP | 1,6                    | 1,6                                   | 1,5                                     |
| Volatilidad del PP | 6,3                    | 7,0                                   | 5,4                                     |

Fuentes: MME y MHCP. Cálculos CGR-CDGPFI.

A su turno, el comportamiento de las volatilidades del ACPM es similar al de la gasolina. La variación a la baja en la volatilidad del PP durante el período posterior

<sup>2</sup> En estadística, el coeficiente de variación se define como la razón entre la desviación estándar y la media aritmética.

a la entrada en operación del FEPC no fue correspondida con una variación paralela en la volatilidad del IP (Cuadro 2), la cual de hecho aumentó. Se aclara que la disposición de registros sobre estas series fue mucho menor en el período que precedió al funcionamiento del FEPC.

|                    | Promedio 2006-2016 (%) | Antes del FEPC Promedio 2006-2008 (%) | Después del FEPC Promedio 2009-2016 (%) |
|--------------------|------------------------|---------------------------------------|---|
| Volatilidad del IP | 1,4                    | 1,2                                   | 1,4                                     |
| Volatilidad del PP | 5,0                    | 7,0                                   | 4,3                                     |

Fuentes: MME y MHCP. Cálculos CGR-CDGPFI.

De modo complementario, la condición de estabilidad en el tiempo de la relación entre ambas volatilidades, la del IP y la del PP, fue evaluada mediante la prueba estadística de Chow, con la cual se analiza la presencia de cambio estructural entre dos períodos en que se divide una serie temporal. Como se expuso, la fecha de contraste utilizada fue enero de 2009, por corresponder con el inicio de la operación del FEPC. El Cuadro 3 muestra los resultados obtenidos para ambos combustibles: gasolina y ACPM.

| Indicador       | Gasolina | ACPM |
|-----------------|----------|------|
| F – muestral    | 1,11     | 0,42 |
| F – estadístico | 3,15     | 3,31 |

Fuentes: MME y MHCP. Elaboración: CGR-CDGPFI.

Dado que para ambos combustibles el valor F-estadístico fue superior al valor F-muestral, se concluye que no se evidenció la presencia de cambio estructural a partir del primer trimestre de 2009, es decir, a partir de la entrada en funcionamiento del FEPC. El cálculo se replicó modificando la fecha de cambio estructural, situándola en el momento en que empezó a regir la metodología de cálculo actualmente vigente del IP, desde septiembre de 2011 en el caso de la

gasolina y desde octubre de 2012 para el ACPM. Los valores F obtenidos dieron lugar al mismo resultado: no hubo evidencia de cambio en la relación entre las dos volatilidades; en otras palabras, significa que no hay soporte estadístico de la incidencia del FEPC o del mecanismo de compensación sobre la reducción de la volatilidad del IP.

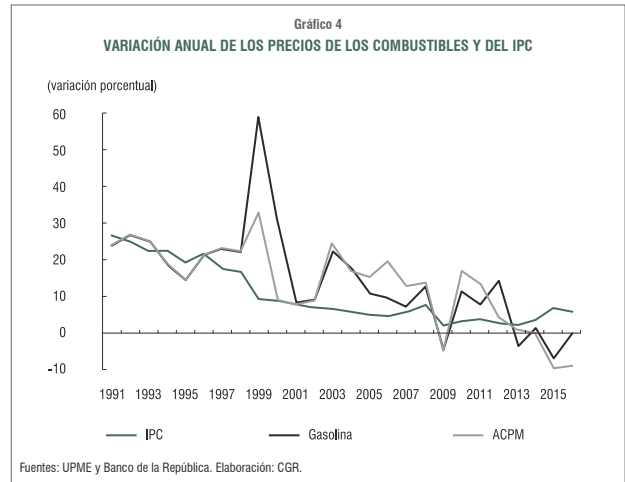
**7. Hechos posteriores relevantes**

Con posterioridad a los hechos referidos, no ha tenido lugar una acción identificable del ejecutivo orientada a restablecer dentro del ordenamiento jurídico el diferencial de participación y con ello permitirle al FEPC el recaudo de recursos en los casos en que el PP es inferior al IP, precisamente la situación que predominó durante el período 2014-2016 debido al descenso acelerado de los precios del crudo y, en consecuencia, de sus productos derivados. Aunque la última reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) introdujo novedades sobre el impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, este es un componente del precio ajeno y posterior a la determinación del IP. Como tal, no fue aprobada disposición alguna sobre el tipo de contribución que equivaldría al diferencial de participación, y que recaería sobre los refinadores o importadores.

Tampoco ha sido emitido un concepto jurídico que establezca el destino de los recursos que los refinadores/importadores han dejado de remitir al FEPC. Es decir, en sus balances cuentan con unos recursos superavitarios que les causan hasta hoy un favorecimiento artificial, dado que les fue remunerado, en todos los periodos en que hubo diferencial neto de participación, un precio superior al costo de oportunidad.

En lo referente a la estabilidad transmitida a los precios al consumidor y a la economía agregada, en los años en que se incrementó significativamente el precio internacional del petróleo los derivados como la gasolina y el ACPM también incrementaron sus precios, aunque no en la misma proporción, ya que parte del choque fue absorbido por los refinadores, quienes disminuyeron sus márgenes. A su vez, los aumentos de precios en combustibles no se transmitieron totalmente en los fletes de carga o en el costo de los pasajes, parte del choque fue naturalmente absorbido por estos agentes e incluso por los mismos distribuidores minoristas. Una muestra de la divergencia entre la evolución de los precios de los combustibles y la tasa de inflación puede apreciarse en el Gráfico 4. En el período posterior a la entrada en funcionamiento del FEPC, las tasas de variación de los precios de los combustibles

alcanzaron valores superiores al 10% al alza y a la baja, mientras que la tasa de inflación se mantuvo relativamente estable en un dígito.



Al respecto, Rincón (2009) afirma que “un aumento del 10% en el precio interno de los combustibles (gasolina y ACPM) provoca un aumento de 0,85% en la inflación total”. Esto indica que un incremento del 10% en el precio interno de los combustibles implicaría un incremento del 20% en el IP. Por su parte, la CGR (2011) señaló que “[...] el impacto directo de los combustibles dentro de la canasta familiar es del 2,9% a nivel total y que para los hogares de ingreso bajo solo es del 1,6%”.

La interrelación entre tasas fue también evaluada por Caicedo y Tique (2012), quienes a partir del análisis insumo-producto dedujeron que un shock del orden de 20% en el precio de la gasolina y el ACPM daría lugar a un aumento de 1,2% en la tasa general de inflación, es decir, una sensibilidad menor a la obtenida por Rincón (2009). Aparte de ello, los autores reconocen que su herramienta de tratamiento de datos “tiende a sobrestimar el impacto sobre los precios al consumidor”, dado que no reconoce el efecto de la sustitución ni en la producción ni en la demanda.

**8. Conclusiones y recomendaciones**

Entre 2009 y junio de 2016, y agregando los intereses pactados sobre pagarés del Tesoro Nacional en 2017, el FEPC generó un déficit de \$6,01 billones. De este monto, \$0,41 billones corresponden a costos generados en las operaciones de crédito de tesorería, de los que a su vez, una parte ha sido cancelada mediante emisiones de títulos TES B. Esta situación desvirtúa el propósito de sostenibilidad incorporada en la normatividad del FEPC a partir de su mecanismo de compensar periodos de ahorro con periodos de desahorro. En un sentido meramente fiscal, el diferencial de compensación, el único que se encuentra vigente, equivale a un subsidio, lo cual es precisamente lo que pretendía evitar la política de estabilización de precios en cuanto al componente del IP de combustibles.

En el frente de las finanzas públicas, la política de estabilización de precios de los combustibles que precedió al FEPC se caracterizó por la asignación de subsidios, los cuales en el período comprendido entre 2004 y 2008 alcanzaron una cuantía de cerca de \$5 billones por año a precios actuales. Por su parte, entre 2009 y junio de 2016 el FEPC ha desacumulado el equivalente a \$0,8 billones anuales a precios de 2017. Ello significa menores erogaciones estatales por \$4,2 billones anuales desde la vigencia del FEPC.

Si bien en la primera parte del período de existencia del FEPC la dinámica de precios impulsó la generación de déficit, con posterioridad tomaron más relevancia en su balance la asignación de subsidios sobre el IP y el desmonte del diferencial de participación por efecto de las sentencias C-621 de 2013 y C-526 de 2015 de la Corte Constitucional.

La CGR advierte con preocupación que, si bien el FEPC no está caracterizado como una entidad contable pública y las operaciones que realiza frente al Tesoro no son de naturaleza presupuestal, la sustitución de créditos de tesorería por colocaciones de deuda sí da lugar a afectaciones futuras al Presupuesto General de la Nación, con el consecuente efecto fiscal. A la luz de la sostenibilidad del FEPC, la fuente principal de financiación debería ser el mecanismo de ahorro del propio FEPC (los diferenciales de participación), pero, desde 2013 y hasta hoy, este mecanismo es inexecutable.

En el período de análisis la volatilidad del ingreso al productor de los dos combustibles, gasolina y ACPM, fue en promedio inferior a la volatilidad del PP, pero ello es simple consecuencia de la definición misma de volatilidad. Como tales, los resultados de la evaluación estadística efectuada indicaron que no existe evidencia

de disminución de la volatilidad del IP relativa a la volatilidad del PP. En consecuencia, la contribución del FEPC al objetivo de atenuar la volatilidad del IP puede considerarse neutra: ni la redujo, ni la profundizó. Lo anterior no significa que los precios finales al consumidor no hayan sido objeto de afectación por causa de los componentes distintos al IP (impuestos, márgenes, costos de transporte).

En vista de que después de nueve años de iniciar operaciones el FEPC no ha reportado resultados concordantes con los objetivos para los que fue creado, la CGR considera que se requiere una revisión, desde distintas ópticas y actores, a la política de estabilización de precios de los combustibles. Es preciso que el Gobierno nacional replantee la política de estabilización como un todo, tanto en los aspectos instrumentales (FEPC y metodología de determinación del IP), como en los objetivos a alcanzar, dado que ni se ha desplazado la carga económica de los subsidios de la nación hacia los consumidores (si lo que pretende es alcanzar eficiencia económica), ni se ha logrado que la incertidumbre sobre la evolución de los precios se mitigue en favor de tomar decisiones de consumo e inversión más racionales por parte de todos los agentes involucrados en la comercialización y consumo de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM.

En materia legal, es apremiante que el ejecutivo impulse acciones orientadas a estabilizar las fuentes de financiación del FEPC si es que desea darle continuidad a este mecanismo. En particular, en lo que respecta al diferencial de participación se requiere explorar los efectos redistributivos que conlleva devolverle vigencia jurídica o, en su defecto, evaluar los efectos de sustituirlo de modo permanente por recursos del PGN.

Asimismo, resulta idóneo que el Gobierno promueva una iniciativa jurídica para separar del mecanismo del FEPC los valores de subsidio otorgado sobre el IP a las regiones fronterizas, dado que estos dificultan una lectura transparente del efecto económico de los ajustes en la determinación del IP. Estos subsidios, en la actualidad, rondan los \$260 mil millones anuales, equivalentes a cerca de la tercera parte de la acumulación de déficit del FEPC.

**Referencias**

Alonso, G.; Suescun, R.; Trejos, A. (2011). “Esquema de fijación de precios de los combustibles en Colombia”. *Notas Fiscales*, núm. 12. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
Benavides, J.; Ramírez, J. (2015). *Política de regulación de precios de combustibles líquidos para uso automotor en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Caicedo, G.; Tique, C. (2012). "La nueva fórmula de la gasolina y su potencial impacto inflacionario en Colombia", Borradores de Economía, núm. 698. Banco de la República.

Contraloría General de la República (2011). *Estudio sectorial sobre evaluación de la estructura de los precios de los combustibles en Colombia*. Bogotá: CGR.

Gómez, H.; Malagón, J.; Ruiz, C. (2014). *Colombia frente a una destorcida en los precios del petróleo*. Bogotá: PNUD.

Perry G.; Lora, E. (1992). *Estrategias de manejo de los precios de los hidrocarburos en el corto y el largo plazo*. Bogotá: Fedesarrollo.

Rincón, H. (2008). "¿Los consumidores colombianos de combustibles reciben subsidios o, en neto, pagan impuestos?", Borradores de Economía, núm. 540. Banco de la República.

Rincón, H. (2009). "Precio de los combustibles e inflación", Borradores de Economía, núm. 581. Banco de la República.

Rincón, H.; Garavito, A. (2004). "Mercado actual de la gasolina y el ACPM en Colombia e inflación", Borradores de Economía, núm. 287. Banco de la República.

Unidad de Planeación Minero Energética (2014). Costo fiscal de subsidios y exenciones tributarias al consumo de gasolina y ACPM. Bogotá: UPME.

## Capítulo V

### IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS COMO MECANISMO DE AGREGACIÓN DE LA DEMANDA\*

#### Introducción

Desde principios de la década del 2000 el Estado colombiano ha formulado e implementado estrategias orientadas a la modernización del sistema de compras y contratación pública, en consonancia con las tendencias internacionales sobre la materia, enfocadas a una racionalización del gasto público, es decir, en pro de la eficiencia gubernamental en torno a las adquisiciones de bienes y servicios destinados al funcionamiento del aparato estatal y a los programas públicos.

Entre tales estrategias, el Gobierno nacional ha puesto en operación mecanismos de agregación de demanda, como son los acuerdos marco de precios (AMP) para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes (BYSCTU)<sup>1</sup>, a través de los cuales centraliza los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios con el fin de alcanzar mayores niveles de economía, eficacia, eficiencia y transparencia. Los AMP son una herramienta de reciente adopción entre las prácticas de la gestión pública en varios países, y vienen recibiendo especial atención de los analistas en razón a sus posibles efectos colaterales sobre la concentración de mercado en los sectores sobre los que se apliquen estos acuerdos.

\* Este capítulo fue escrito por Gloria Azucena Carrillo Urrego, Amparo Edith Orozco Salas, Karol Juliette Martínez Montero, Óscar León García, Josué Márquez Márquez y Marco Antonio Polo González - Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras.

<sup>1</sup> Los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización son aquellos con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidades iguales o similares, que pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición (definición tomada del artículo 3.º del Decreto 1510 de 2013, que fuera compilado en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional).

Más específicamente, en 2011 se creó la agencia nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente (CCE), encargada de formular: i) las políticas que optimicen la oferta y demanda del mercado de los BYSCUTU; ii) el diseño, organización y celebración de los AMP, entendidos como los contratos celebrados entre CCE, o quien haga sus veces, y uno o más proveedores para el suministro a las entidades estatales de BYSCUTU, en la forma, plazo y condiciones allí establecidas<sup>2</sup>, y iii) el desarrollo del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop).

A su vez, los AMP son concebidos como instrumentos que sobre todo pretenden producir economías de escala, es decir, reducir los costos unitarios de las adquisiciones de BYSCUTU, incrementar el poder de negociación del Estado frente a los proveedores de tales bienes y servicios, y, además, compartir costos y conocimientos en materia de gestión de compras entre las diferentes entidades del Estado.

La Contraloría General de la República (CGR) se propuso evaluar la implementación de los AMP como mecanismo de agregación de demanda en el período 2013-2016, en términos de eficacia y economía, mediante el análisis de tres aspectos fundamentales: la consecución de ahorros junto con estándares de calidad y oportunidad; la metodología establecida por CCE para la estimación de dichos ahorros, y la pertinencia de los indicadores formulados por esta entidad para realizar monitoreo y seguimiento a los AMP, a fin de adoptar las medidas correctivas ante los incumplimientos de los AMP.

El contenido del capítulo comprende: la descripción de la metodología empleada para el análisis realizado; el diagnóstico de la implementación de los AMP; los estudios previos identificados alrededor del tema; el sustento legal de esta política pública y sus responsables; los resultados esperados con el uso de los AMP; los resultados obtenidos en su operación; la descripción de las situaciones posteriores al período de evaluación contemplado y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones motivadas por los resultados de la evaluación.

#### 1. Metodología de evaluación

La implementación de los AMP, como mecanismo de agregación de demanda, fue examinada por la CGR a la luz de una auditoría de desempeño y definida como "una revisión independiente, objetiva y confiable de la gestión fiscal y de los resultados de la

<sup>2</sup> Definición basada en el ya citado artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

Administración Pública, con el fin de determinar si las políticas, planes, programas, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia"<sup>3</sup>. Con este fundamento, y a través de un análisis cualitativo y cuantitativo de los procesos y procedimientos implementados por CCE, la evaluación realizada permitió a la CGR verificar los resultados de la gestión adelantada por CCE en relación con la aplicación de los AMP y los ahorros generados por dicho instrumento.

El Manual de cálculo de ahorros de CCE contempla tres tipos de ahorro asociados a la vinculación de entidades públicas a los AMP: (i) el ahorro por negociación o primera fuente, que corresponde a la diferencia entre los precios que venían pagando las entidades y el precio máximo registrado en el catálogo de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)<sup>4</sup>; (ii) el ahorro por eficiencia o segunda fuente, representado en la reducción de costos fijos asociados al personal de las entidades públicas a cargo de la adquisición de los BYSCUTU que estén cobijados por un instrumento de agregación de demanda (IAD), y (iii) el ahorro por menor precio o tercera fuente, que ocurre cuando el precio de compra transado o valor final al que se adjudicó la orden de compra (ODC) es inferior al precio máximo del catálogo de la TVEC.

Para analizar la confiabilidad en la estimación de los ahorros obtenidos, según la descripción de cada tipo de ahorro, se emplearon los métodos de análisis estadístico descriptivo e inferencial. Con respecto al primero, se utilizaron las medidas de tendencia central media aritmética y mediana, así como las medidas de dispersión desviación estándar, varianza y coeficiente de variación. En cuanto al método estadístico inferencial, se consideraron las medidas y técnicas relacionadas con los estadísticos muestrales, la distribución muestral, el método de muestreo aleatorio simple y las pruebas de significancia o pruebas de hipótesis<sup>5</sup>.

Para los ahorros por negociación o primera fuente fue seleccionada una muestra representativa de ODC correspondiente a los AMP de vehículos, conectividad y

<sup>3</sup> Definición tomada de la Resolución Reglamentaria Orgánica 009 de 2016, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales para la Auditoría de Desempeño en la CGR, como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el ámbito de las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Cabe agregar que mediante la Resolución 015 de 2017 la CGR adoptó la Guía de Auditoría de Desempeño (GAD).

<sup>4</sup> La TVEC es el aplicativo del sistema Secop que CCE ha puesto a disposición de las entidades compradoras y los proveedores de BYSCUTU, a través del cual deben hacerse las transacciones de los AMP (CCE, Manual para la operación secundaria de los acuerdos marco de precios, M-OSAMP-01, p. 4).

<sup>5</sup> Triola, M. (2012). *Estadística*, México: Pearson, pp. 26, 77, 78, 94, 103, 808-815.

tiquetes aéreos, cada uno con distinta cantidad de entidades vinculadas. Al analizar la muestra revisada se detectaron diferencias en los montos de ahorro respecto a las estimaciones realizadas por CCE. En cuanto a los ahorros por eficiencia o segunda fuente, no fue posible contrastarlos por no estar disponible la información relevante para este cálculo. Finalmente, los ahorros por menor precio o tercera fuente se valoraron con los instrumentos de la estadística inferencial aplicada a una muestra aleatoria de ODC que permitió detectar diferencias frente a los montos presentados por CCE.

**2. Origen del problema / diagnóstico**

El Gobierno nacional, en su agenda de políticas públicas, incluyó entre sus prioridades consolidar un arreglo institucional en torno a los procesos de compra pública para BYSCTU. Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 se plasmó el objetivo estratégico de “estandarizar y hacer más eficiente la contratación estatal”, para lo cual se consideró necesario implementar estrategias orientadas a “diseñar e implementar instrumentos de agregación de la demanda (IAD), fortalecer las capacidades de los compradores públicos, modernizar las normativas, los sistemas de control y de solución de controversias, y garantizar la sostenibilidad financiera del ente rector del sistema de compra pública”<sup>6</sup>.

De acuerdo con estas premisas, la implementación estratégica de agregación de la demanda apunta a solucionar las dificultades asociadas a la realización de procesos contractuales para adquirir con frecuencia los mismos bienes y servicios de manera individual por parte de las entidades públicas, lo cual genera una carga administrativa innecesaria y crea diversas condiciones contractuales para la adquisición de BYSCTU. El propósito pretendido es lograr mejores precios y resultados en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades compradoras como para los proveedores<sup>7</sup>.

Asimismo, la estrategia de concentración del proceso de compra pública pretende mejorar las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes y servicios, la disminución de los riesgos de corrupción inherentes a esta actividad, así como el logro de mayores niveles de transparencia en el proceso de compras.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, p. 633.

<sup>7</sup> Guía para entender los acuerdos marco de precios G-EAMP-01, disponible en [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) (p. 2).

sancionar la corrupción en Colombia, y que incluye la contratación pública como una prioridad dentro de las líneas estratégicas del Estado. Es así como desde el 2013 se diseñaron los componentes y líneas estratégicas de la PPIA, conformada por cinco ejes transversales, y se delegó en la Comisión Nacional para la Moralización el poder de diseñar los elementos esenciales de esta política pública.

En 2014, con el mismo propósito, el Gobierno nacional solicitó al Banco Mundial<sup>8</sup> su apoyo para estudiar la contratación directa en el Secop. El Banco Mundial hizo un estudio estadístico con base en la información registrada en dicho sistema para identificar: (i) cifras consolidadas de contratación directa; (ii) entidades estatales con mayor porcentaje de contratación directa; (iii) tipo de bienes, obras y servicios más contratados; y, (iv) la distribución de las causales más frecuentes utilizadas para justificar la contratación directa. También hizo entrevistas semiestructuradas a algunos secretarios generales de entidades estatales a fin de identificar la relación entre las prácticas de contratación y el análisis estadístico de modo que permitiera explorar las causas prácticas de la contratación directa.

Otro estudio que ha servido para el diseño de esta política pública, en lo relacionado con las mejores prácticas internacionales, se encuentra desarrollado en la “Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas”, elaborada con el auspicio del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el propósito de que los países puedan autoevaluar sus sistemas de adquisiciones y determinar sus fortalezas y debilidades. Esta metodología contiene normas reconocidas y aceptadas en el ámbito internacional, construidas para evaluar los sistemas nacionales de adquisiciones públicas<sup>9</sup>.

**4. Sustento legal de la política y responsables administrativos**

Con la intención de lograr los objetivos de esta política pública, en el frente normativo se expidió la Ley 1150 de 2007, modificatoria de la Ley 80 de 1993, en la búsqueda de hacer más eficiente y transparente la contratación pública. Esta ley estableció que para la adquisición de BYSCTU podría hacerse uso de procedimientos de

<sup>8</sup> Grupo del Banco Mundial, Práctica Global de Buen Gobierno (2014). “Contratación directa en Colombia: elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia”.

<sup>9</sup> Grupo de Trabajo Banco Mundial-OCDE/CAD (2007). “Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas”, versión 4, p. 1.

**3. Estudios previos sobre el problema**

Los principales antecedentes relativos al análisis del problema identificado incluyen documentos que condensan lineamientos de política pública y estudios específicos, entre los cuales cabe destacar el Documento Conpes 3249 de octubre 20 de 2003, que define la “Política de contratación pública para un Estado gerencial”, por cuanto constituye una de las iniciativas pioneras en sugerir la creación de un entorno normativo, institucional e instrumental para la formulación de una política pública integral en materia de contratación dentro del Estado colombiano que, a su turno, llevó a que el Gobierno nacional se comprometiera a impulsar en el legislativo las reformas necesarias en relación con la normatividad vigente en esa época.

Las principales recomendaciones del documento Conpes mencionado hacían referencia a la necesidad de modificar aspectos puntuales de la Ley 80 de 1993 que permitieran hacer más eficiente y transparente la gestión contractual de las entidades; el desarrollo de una instancia rectora en materia de contratación pública; la consolidación y fortalecimiento de herramientas tecnológicas de apoyo para el proceso contractual, y acompañar la implementación de estas iniciativas con un componente de capacitación que garantizara la asimilación de los cambios culturales y técnicos que la propuesta representaba. También, como alternativa para hacer más eficiente la contratación estatal, el documento Conpes planteó la necesidad de que el Gobierno nacional desarrollara instrumentos que permitieran la agregación de la demanda y realizar el proceso a través de medios electrónicos, entre otros aspectos.

Otro importante insumo para el diseño de la política pública de contratación estatal lo constituye el Documento Conpes 3714 del 1 de diciembre de 2011, titulado “Riesgos previsible en el marco de la política de contratación pública”, el cual establece una serie de lineamientos básicos que permiten entender el concepto “riesgo previsible” en el escenario de las adquisiciones sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y en sus decretos reglamentarios. De esta forma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, las entidades públicas del nivel central deberán incluir, en los procesos de selección, la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsible en la contratación.

Asimismo, el Documento Conpes 167 del 9 de diciembre de 2013, que fija la “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)” con el objetivo central de fortalecer las herramientas y mecanismos para prevenir, investigar y

subasta inversa, de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de los AMP, y de adquisición en bolsa de productos<sup>10</sup>. Es así como, a partir de la expedición de esta norma, los AMP se consideran los principales instrumentos del SCP que permiten o favorecen la agregación de demanda.

Mediante el Decreto Ley 4170 de 2011 se creó CCE como entidad encargada, entre otras funciones, de formular las políticas que optimicen la oferta y demanda del mercado; del diseño, organización y celebración de AMP, y del desarrollo del sistema de compras electrónicas.

Teniendo en cuenta que el Gobierno nacional consideró conveniente mantener en un solo instrumento la reglamentación aplicable al sistema de compra y contratación pública, el 17 de julio de 2013 expidió el Decreto 1510<sup>11</sup>, por medio del cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública con el propósito de que las entidades estatales procuren lograr los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por CCE.

Este mismo decreto estipuló que las entidades estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, deben adquirir BYSCTU a través de los AMP vigentes. Las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a las ramas legislativa y judicial no tienen esta obligación, pero están facultados para hacerlo<sup>12</sup>.

Por su parte, el PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” incorporó dentro de sus prioridades, en el capítulo IX de Buen Gobierno, la necesidad de “estandarizar y hacer más eficiente la contratación estatal”, al igual que contar con una plataforma informática adecuada (*e-procurement*) que permitiera adelantar la totalidad de los procesos de contratación en línea.

Las anteriores disposiciones son complementadas con la Directiva Presidencial 01 del 10 de febrero de 2016, relacionada con la austeridad del gasto, que instruye a las entidades de la rama ejecutiva del nivel central, incluidas sus empresas industriales y comerciales, para hacer uso de los AMP en la formulación del Plan Anual de Adquisiciones.

<sup>10</sup> Artículo 2.º, numeral 2, literal a) de la Ley 1150 de 2007.

<sup>11</sup> Incorporado en el Decreto 1082 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”.

<sup>12</sup> Artículo 46 del Decreto 1510 de 2013.



**5. Resultados esperados**

Con la creación de los AMP como instrumento esencial y medular de la política pública de contratación estatal se esperaba obtener resultados y logros encaminados a:

- a) Contribuir al cumplimiento de los objetivos propuestos en la política de adquisición de bienes de las entidades públicas, por cuanto al adquirir BYSCTU que facilitan la agregación de la demanda el Estado puede contar con mayor poder de negociación ante los proveedores.
- b) Hacer eficiente el proceso de contratación, en la medida en que se reducen los tiempos entre el establecimiento de la necesidad y su satisfacción, lo cual conlleva reducir los costos de transacción y los de tipo administrativo, por cuanto el análisis de selección de proveedores se realiza una vez, al igual que el diseño del contrato, y esto evita que las entidades públicas incurran nuevamente en tales costos.
- c) Promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el proceso de contratación, sobre todo internet, para lograr un mejor gobierno<sup>13</sup> y, de esta forma, aportar eficiencia, transparencia, accesibilidad y publicidad al proceso de contratación pública.
- d) Lograr un grado de especialidad en la adquisición de este tipo de bienes, a medida que el Estado conoce los sectores sobre los cuales ejerce demanda.
- e) Asegurar que el Estado contrate con entidades capaces de proveer los bienes o servicios a satisfacción, mediante el registro de multas e incumplimientos a los proveedores, de tal manera que las inhabilidades o consecuencias que de ello se deriven se hagan efectivas.

**6. Resultados obtenidos**

Como resultado de la evaluación, la CGR identificó deficiencias en los procesos de diseño y estructuración de los AMP, en la estimación y cálculo de los tres tipos de ahorro, en el cumplimiento de los criterios de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes y servicios, y en el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos de los AMP, a través del diseño y aplicación de indicadores de desempeño necesarios para medir el logro de los resultados esperados.

<sup>13</sup> OCDE (2003). "The E-government imperative", disponible en: OECD e-government studies (p. 23).

datos presentaron debilidades en cuanto al uso de las medidas estadísticas de tendencia central (promedio y mediana) para la determinación de los ahorros, toda vez que no se tuvo en cuenta la naturaleza de la distribución de los datos provenientes de las ODC. Para validar esos cálculos la CGR realizó una nueva estimación haciendo uso de la mediana, por considerar que esta se ajustaba mejor a la distribución asimétrica positiva de los datos de las ODC y se acercaba con mayor precisión al parámetro de la población. Este ejercicio generó diferencias en los valores del ahorro promedio, que incidieron en los resultados de la estimación del ahorro total presentado por CCE, con un mayor valor de \$80.292 millones. La diferencia de valores de ahorros se generó de manera desagregada, así: \$2.346 millones para el AMP de vehículos (17% del ahorro reportado) y \$77.946 millones para los AMP de conectividad, nube pública y nube privada (28% del ahorro reportado).

Para los ahorros por eficiencia o segunda fuente, CCE hizo una estimación basada en el comportamiento salarial y los costos del personal en las áreas encargadas de los procesos de contratación en las entidades<sup>14</sup>. Sin embargo, CCE no dispone de los soportes metodológicos para el cálculo de este tipo de ahorro, razón por lo que la CGR no pudo verificar, contrastar o evaluar los \$7.593 millones que CCE reportó como ahorros por eficiencia. A ello se agrega que se detectaron casos en los cuales el ahorro por eficiencia supera el valor de las ODC, sobre todo en los AMP de combustible y conectividad, situación que resulta contradictoria.

Para el cálculo de los ahorros por menor precio o tercera fuente, CCE usó el muestreo aleatorio simple. Sin embargo, la CGR no tuvo acceso a las evidencias sobre la variabilidad del atributo objeto de estudio, el nivel de confianza y el margen de error de las estimaciones para obtener las inferencias del parámetro de población. Con fundamento en las pruebas de hipótesis, la CGR evaluó el valor de las estimaciones del ahorro promedio y pudo establecer que las estimaciones de CCE eran superiores al parámetro de la población, lo que llevó a una diferencia por mayor valor del ahorro promedio estimado en \$8.993 millones. Esta diferencia se desagrega en los mayores valores estimados en el AMP de vehículos por \$9.382 millones (es decir, el 67% del ahorro total reportado, que ascendió a \$14.074 millones), y menores valores calculados por \$389 millones en el AMP de conectividad, nube pública y nube privada (es decir, el 7% del ahorro total reportado, por valor de \$5.560 millones).

<sup>14</sup> Para tal fin, CCE indica que contó con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

**6.1 Deficiencias en los procesos de diseño y estructuración de los AMP**

La evaluación permitió concluir que los análisis realizados por CCE se limitan a estudios de mercado que no profundizan el conocimiento de las necesidades de las entidades compradoras, situación que puede derivar en:

- Acuerdos subutilizados, como el AMP de blindaje de vehículos, que en 2015 solo fue utilizado por dos entidades y en 2016 por seis, mientras que acuerdos como el del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) fue utilizado por más de cien entidades en las mismas vigencias; y
- Acuerdos que no satisfacen la totalidad de las necesidades, no contemplan las diversas alternativas para satisfacerlas, o desconocen las condiciones técnicas y económicas más favorables para su satisfacción.

Por ejemplo, respecto a la estructuración del AMP de tiquetes aéreos, se evidenció la existencia de proveedores que no podían cubrir la totalidad de las necesidades de las entidades, hecho que derivó en la adquisición de tiquetes a través de un tercero sin que se aplicaran los descuentos a los que se comprometieron esos proveedores al momento de presentar la oferta. Además, en la fase inicial de este AMP se establecieron, por parte de CCE, parámetros fijos para identificar las necesidades de las entidades en términos de agencias y rangos tarifarios, lo cual disminuyó la autonomía de los compradores y las posibilidades de condiciones técnicas y económicas más favorables para su provisión.

En el estudio del AMP sobre blindaje y vehículos blindados no se consideraron las motivaciones o justificaciones para no incorporar en el análisis de la demanda el servicio de arrendamiento de vehículos blindados, el cual resulta común en el ámbito de las entidades públicas.

En los estudios de los AMP sobre conectividad, nube pública y nube privada, no se desagregó la información de tal forma que fuera factible identificar con claridad la necesidad específica para cada uno de los servicios, las alternativas existentes para su provisión, los tipos de contratación utilizados para tal fin, ni los riesgos y comportamiento de proveedores.

**6.2 Deficiencias en la estimación y cálculo de los ahorros**

Se identificó que en el ahorro por negociación o primera fuente, a pesar de que CCE utilizó información primaria de los proveedores, los cálculos basados en estos

En lo referente al AMP de tiquetes aéreos, las medidas estadísticas del coeficiente de variación, como indicador de la variabilidad de los descuentos ofrecidos por las agencias de viajes, muestran resultados significativos que indicarían que algunos proveedores estarían ofreciendo descuentos por encima de la media aritmética. Esto adquiere relevancia dado que la creación de los AMP, en alguna manera, plantea riesgos de asignación centralizada en un proveedor, creando así una distorsión del mercado. En efecto, los cálculos de la CGR plantean la posibilidad de nuevos riesgos de consolidación monopólicos que conduzcan a desmotivar y limitar la participación de otros agentes o actores del mercado.

**6.3 Deficiencias relacionadas con la evaluación de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes y servicios, y satisfacción de compradores y proveedores**

El análisis permitió evidenciar que si bien, en términos generales, compradores y proveedores cumplen las condiciones y obligaciones adquiridas a través de los AMP, existen incumplimientos por parte de entidades compradoras, en su mayoría generados por falta o inoportunidad en el pago de los bienes y servicios adquiridos, situación que requiere solución por cuanto puede afectar la sostenibilidad de los AMP.

A lo anterior se agrega que CCE, como ente rector en materia de contratación pública, y a pesar de las atribuciones conferidas, no cuenta con funciones o competencias que hagan posible conminar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores y compradores, y actuar frente al incumplimiento de las obligaciones contraídas en cuanto al pago de los bienes y servicios adquiridos a través de las ODC y frente a los reclamos de calidad y oportunidad en la adquisición de los mismos, aunado a que no es posible dentro de la TVEC la exclusión de aquellas entidades compradoras que presentan reiterados incumplimientos en la realización de sus pagos, ya sea en un mismo AMP o en los diferentes acuerdos donde se transen ODC. En cuanto al incumplimiento de las obligaciones por los proveedores, dada la facultad que tiene CCE de imponer las sanciones que corresponda, puede, incluso, llegar a la exclusión, temporal o definitiva, de proveedores del catálogo de la TVEC. En caso de que estas situaciones de incumplimiento sean recurrentes, podrían llegar a perjudicar el logro de los objetivos que se pretenden a través de la agregación de la demanda y alterar las condiciones pactadas en las transacciones.

**6.4 Deficiencias observadas en los componentes de planeación estratégica y diseño de indicadores**

Se constataron las siguientes situaciones:

- a) Falta de adecuada alineación entre los objetivos de política pública y las estrategias diseñadas por CCE con relación a la implementación de los AMP, a efectos de armonizar el quehacer institucional con los compromisos, tiempos y resultados esperados.
- b) Los indicadores tenían hojas de ruta en las cuales se evidenció la ausencia de umbrales de desempeño, mediante criterios técnicos para verificar el cumplimiento de las metas asociadas; también se observó que los cálculos de definición de algunos indicadores arrojan resultados que no permiten tener certeza sobre la estimación del rendimiento esperado de las metas concretas programadas.
- c) Las metas diseñadas para los IAD no han sido ajustadas conforme a la evolución y comportamiento de las transacciones en desarrollo de los AMP. Se observó que la meta en valor transado y ahorro aproximado en cada una de las vigencias de 2015 a 2018 es igual o similar, y no tiene en cuenta que en 2015 operaban dos AMP, mientras que en 2016 operaban treinta y cuatro. En el Cuadro 1 se evidencia este comportamiento.

| Cuadro 1<br>METAS DE AHORROS DEL GOBIERNO.<br>(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS) |                                       |   |
|---|---------------------------------------|---|
| Periodo   | Valor de las transacciones en la TVEC | Ahorro aproximado derivado del uso de los IAD |
| Ene-Dic 2015  | 609.742                               | 169.150                                       |
| Ene-Dic 2016  | 500.000                               | 130.000                                       |
| Ene-Dic 2017  | 600.000                               | 140.000                                       |
| Ene-Dic 2018  | 600.000                               | 140.000                                       |
| <b>2014-2018</b>  | <b>2.309.742</b>                      | <b>579.150</b>                                |

Fuente: Sinergia; elaboración de la CGR.

- d) Se identificaron deficiencias en el diseño del indicador "Ahorro en dinero de las entidades estatales (ID10)", por cuanto la meta o umbral planteado, definido como el margen mínimo de ahorro, fue establecido por CCE en el 5% del valor total de la ODC y en la mayoría de los IAD el porcentaje de ahorro generado

excede ese nivel. De acuerdo con cálculos de la CGR, el promedio geométrico de los descuentos alcanzados corresponde al 13,5% y 12% para la primera y tercera fuente de ahorro, respectivamente, lo cual significa que se seleccionan metas ya alcanzadas o fáciles de alcanzar. Además, la fórmula integra los ahorros generados por todos los IAD, situación que no permite el análisis y seguimiento por cada instrumento, ni la generación de alertas en caso de que alguno de ellos no alcance el umbral.

- e) Respecto al indicador "Índice de proveedores con incumplimientos (IND5)", el cual tiene un umbral de 3% del total de proveedores con actos administrativos que confirmen incumplimientos, se observa que entre junio y septiembre de 2016, su resultado no solo superó el umbral, sino que no fue complementado por mediciones alternas con un enfoque preventivo, orientado a los casos de incumplimiento que, pese a no dar lugar a un acto administrativo en firme, afectaron la calidad y oportunidad en la provisión de los bienes y servicios. Aunado a ello, la presentación de los resultados no corresponde al diseño planteado en la hoja de ruta del indicador, según la cual debería presentarse de manera desagregada el total de proveedores con incumplimiento por IAD.
- f) No se tienen diseñados indicadores de calidad que midan aspectos relacionados con la capacidad de CCE para atender las sugerencias, quejas, reclamos, necesidades y demandas presentadas por los compradores y proveedores dentro de la ejecución de las ODC. Además, CCE carece de mediciones referentes al grado de satisfacción de la gestión adelantada ante los compradores y proveedores, más aún cuando parte de los compradores están obligados a adquirir bienes por ese medio.
- g) Tampoco se tienen diseñados indicadores de seguimiento y corrección de las debilidades detectadas en la ejecución de los AMP. Por ejemplo, en materia de incumplimientos, CCE no cuenta con información acerca del número de ODC sobre las cuales recae el incumplimiento, el valor de dichas órdenes dentro del AMP específico, la cantidad de entidades afectadas, o la terminación anticipada de ODC por parte de la entidad compradora asociada a incumplimientos.

**7. Hechos posteriores relevantes**

Con posterioridad al período de evaluación, el sistema Secop II siguió posicionándose como la herramienta esencial para adelantar procesos de compra pública en línea durante el año 2017. La razón de esta priorización radicó en el hecho de que

el Secop II apunta a promover la competencia, así como fomentar el trato igual y la transparencia, siendo claro que el manejo de la información en una herramienta transaccional como esta resulta más fácil y rápido.

Por otra parte, CCE mantuvo en operación la interoperabilidad con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para la validación de certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), vigencias futuras y registros presupuestales, tanto desde el Secop II como desde la TVEC. Asimismo, fue creado el servicio de consulta de ejecución presupuestal, que permite consultar en línea los pagos realizados a un compromiso de pago, así como las obligaciones, cuentas por pagar, reembolsos y actos administrativos asociados. También tuvo continuidad la interoperabilidad con el Registro Único Empresarial y Social (RUES), que permite consultar a través del Secop II el Registro Único de Proponentes (RUP) y el certificado de existencia de representación legal de los proveedores. Estas acciones de interconexión de aplicativos responden a la iniciativa del Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y al ámbito de interoperabilidad de la Unión Europea.

No obstante lo anterior, en diciembre de 2017 la Comisión del Gasto y la Inversión Pública destacó como dificultades relevantes del sistema de contratación y compra pública en Colombia: "i) limitantes a la competencia que pueden estar asociadas con corrupción y captura de la entidad contratante, ii) complejidad de la regulación y bajo desarrollo y gestión de las capacidades de los actores del sistema de compra pública, y iii) duplicidad de registros sobre los potenciales oferentes y acceso limitado a la información en tiempo real"<sup>15</sup>.

Para superar estas deficiencias dicha comisión recomendó promocionar la competencia en la contratación pública y mitigar la presencia de corrupción; en especial sugirió el mayor uso de mecanismos de agregación de la demanda, entre ellos los AMP promovidos por CCE, ampliando el deber de su uso a los entes territoriales y su aplicación con carácter obligatorio siempre que se ejecuten recursos transferidos por el Gobierno nacional y recursos de regalías.

La Comisión del Gasto también identificó dificultades inherentes a la gestión de las TIC en el proceso de compra pública, razón por la que otra de sus recomendaciones apunta a la necesidad de reforzar los conocimientos y habilidades de los

funcionarios para una mejor gestión del sistema de contratación pública, para lo cual sugiere desarrollar un programa de capacitación y certificación de competencias, tanto para la gestión de las TIC, como para la administración, seguimiento y vigilancia del Sistema de Compra Pública (SCP), programa que considera debe ser extensivo incluso a los proveedores.

Para terminar, como parte de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se presentó un proyecto de ley que busca: i) unificar en un solo cuerpo normativo todos los asuntos del SCP en forma sencilla y organizada; ii) definir como principios legales la planeación, responsabilidad y rendición de cuentas, eficiencia, eficacia, economía, sostenibilidad, competencia, igualdad e integridad; iii) eliminar barreras de acceso, administrar costos de transacción y promover una mayor aproximación de mercado a la actividad de compras y contratación pública; iv) equilibrar la autonomía y responsabilidad de los servidores públicos que tienen función de compras en el Estado para facilitar sus actividades; y v) tener un marco legal que permita implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sin embargo este proyecto de ley no ha sido aprobado por el legislativo.

**8. Conclusiones y recomendaciones**

- Si bien el objetivo de los AMP es lograr mejores condiciones de precio y calidad de los BYSCTU y una posición más favorable para el Estado como comprador, la obligatoriedad de su utilización es exclusiva para las entidades de la rama ejecutiva sujetas al estatuto general de contratación estatal y no para un espectro más amplio de entidades públicas, lo cual no permite alcanzar los mayores beneficios que se esperaría obtener de esta iniciativa. En consecuencia, se sugiere, como lo hace la Comisión del Gasto Público, que esta obligación se extienda de manera legal a todas las entidades del Estado.
- Los estudios de sector realizados por CCE se han limitado a hacer análisis de mercado que no profundizan el conocimiento de las necesidades de las entidades compradoras, lo cual ha dado lugar a acuerdos subutilizados o que no satisfacen la totalidad de las necesidades. En tal sentido se requiere que CCE evalúe la elaboración de los estudios de sector para mejorar la forma como se identifican las necesidades de adquisición y se determinan las especificaciones técnicas de los

<sup>15</sup> Resumen Ejecutivo. Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública presentado al Gobierno nacional el 22 de diciembre de 2017, p. 10. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/content/comisión-del-gasto-y-la-inversión-pública>

bienes y servicios, el comportamiento del mercado, el registro histórico de compras de las entidades, las condiciones y alternativas para su provisión, la relación costo-beneficio de los procesos de adquisición, entre otros aspectos. Para tal fin, resulta necesario mejorar y fortalecer la participación e interacción con entidades compradoras, proveedores y posibles oferentes.

- Las limitaciones en el desempeño de los AMP revelan que no se ha presentado un diálogo interinstitucional eficaz entre CCE y las entidades compradoras para mejorar los procesos de compras estatales. Resulta procedente que CCE establezca lazos aún más estrechos con las entidades compradoras, pues en muchos casos la experiencia y el conocimiento previo adquirido por parte de las entidades en los procesos contractuales puede aportar a la estructuración del proceso de implementación y operación del acuerdo, de tal forma que las condiciones en él establecidas garanticen la calidad, cobertura y oportunidad esperada en el suministro de bienes y servicios.
- Respecto al componente metodológico y la consistencia de la información que sustenta la estimación y cálculo de los ahorros establecidos para los AMP, el análisis de la CGR permitió concluir que si bien dichos AMP han generado ahorros en las compras de bienes y servicios realizadas por las entidades estatales, se hace necesario que CCE realice una revisión metodológica más rigurosa, que permita reflejar de manera más ajustada la realidad de las cifras reportadas.
- Si bien CCE cuenta con un procedimiento interno —descrito en el catálogo de la TVEC— frente a los incumplimientos tanto de compradores como de proveedores, este no determina los plazos para la declaratoria de dichos incumplimientos, por lo tanto se desconocen los tiempos o momentos en que debe actuar la entidad. Es necesario, pues, que el citado procedimiento contemple la mención explícita de las condiciones y tiempos, dentro del desarrollo de un AMP, para establecer que ha ocurrido una situación de incumplimiento.
- No fueron identificadas mediciones de calidad asociadas con la capacidad de CCE para atender las sugerencias, quejas, reclamos, necesidades y demandas presentadas por los compradores y proveedores, ni mediciones referentes al grado de satisfacción de la gestión adelantada por la entidad ante los compradores y proveedores. CCE debe ser más diligente y oportuna en la atención de las solicitudes, peticiones o reclamos de las entidades compradoras, al igual que en la imposición de multas y sanciones, con el fin de contribuir al logro de los

objetivos de agregación de demanda e incrementar la confianza de los compradores en la eficacia, oportunidad y calidad de los AMP.

- La CGR detectó inconsistencias en la ejecución del AMP de tiquetes aéreos, donde la oferta efectiva de servicios difería de la planteada en la propuesta ganadora en el proceso de adjudicación. Este caso representa una alarma y refleja la necesidad de fortalecer el seguimiento y control frente a la inobservancia de las condiciones pactadas en los AMP y a la expectativa de generar ahorros.
- Los indicadores establecidos por CCE no detectan oportunamente los IAD en los cuales puedan existir problemas de gestión, y esta ausencia de información de insumo para la toma de decisiones se refleja en la escasa retroalimentación de procesos y mejoramiento continuo limitado en el proceso de administración de los AMP. Por tal motivo, es apremiante que CCE reformule su sistema de indicadores de monitoreo y control, de modo que estos permitan detectar demoras en la entrega de los productos por parte de los proveedores, incumplimientos en los estándares de calidad, e incluso inconvenientes en la respuesta de CCE a los requerimientos efectuados por las entidades compradoras o los proveedores.
- Cabe advertir sobre el riesgo de que una agregación de demanda, según el sector económico al que se dirija, pueda conducir a una “agregación de oferta”, en el sentido de que la contraparte en la negociación adquiera poder monopólico y excluya a empresas de menor escala, algunas de las cuales pueden ser empresas nacientes que aspiran a contratar con el Estado. En tal sentido, la política de compras estatales debe cotejar sus beneficios contra los impactos adversos en otros frentes de política pública como el fomento al emprendimiento.

**Referencias**

Banco Mundial (2004). “Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques”. Washington, D.C. 20433, USA.  
 Colombia Compra Eficiente (2017). “Manual de cálculo de ahorros de instrumentos de agregación de demanda”. Bogotá.  
 Colombia Compra Eficiente (2017). “Manual para la operación secundaria de los acuerdos marco de precios”, versión M-OSAMP-01, disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140116manualamoperacionsecundaria.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe I. (2011). “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/1/S2011156\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/1/S2011156_es.pdf)  
 Contraloría General de la República (2017). “Guía Auditoria de Desempeño – GAD”. Bogotá.  
 Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). “Manual técnico del modelo estándar de control interno para el Estado colombiano” - MECI 2014. Bogotá.  
 Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). “Guía para la construcción y análisis de indicadores de Gestión”. Bogotá.  
 Departamento Nacional de Planeación (2014). “Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas. Sinergia 20 años”. Bogotá.  
 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). “Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público” (Marianela Armijo, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública).  
 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores GOV 9400. (2016). “Directrices para la evaluación de políticas públicas”. Viena.  
 Triola, M. (2012). *Estadística*, México: Pearson.  
 World Bank Technical (1996). “Performance Monitoring Indicators Handbook”, Paper No. 334. Washington, D.C. 20433 USA.

**Capítulo VI**

**CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN COLOMBIA\***

**Introducción**

El catastro es el inventario de las tierras del país, incluyendo los derechos, restricciones y responsabilidades que pesan sobre ellas. Existe un consenso en el mundo que reconoce la importancia del catastro y del control adecuado del Estado sobre la propiedad y los usos del suelo rural o urbano<sup>1</sup>.

El Gobierno nacional expidió el documento Conpes 3859 de 2016<sup>2</sup>, mediante el cual se definieron los lineamientos de política para implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información, con el objetivo de mejorar las garantías del derecho a la propiedad, contribuir al fortalecimiento fiscal, y fortalecer la planeación estratégica y el ordenamiento territorial.

La definición y formulación del documento Conpes “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” integra las principales recomendaciones formuladas desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dirigidas a mejorar los derechos relacionados con la

\* Este capítulo fue escrito por José Robinson Gómez Trejos, Sandra Liliana Arenas Pérez, Martha Marlene Sosa Hernández, Julián Eduardo Polanía Polanía - Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

<sup>1</sup> En el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la reforma rural integral contempla en el punto 1.19 la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.

<sup>2</sup> Documento Conpes 3859 de 2016 “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, construido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

tierra y su uso, actualizar el sistema catastral y eliminar las distorsiones del actual sistema de impuestos y transferencias (OCDE, 2015)<sup>3</sup>. A diferencia de otros países integrantes de la OCDE, como México (OCDE, 2012)<sup>4</sup>, el catastro en Colombia no tiene en la actualidad un enfoque multipropósito, y su implementación responde a los retos establecidos para alcanzar una gobernanza más efectiva.

Dicha implementación plantea dos fases. Una fase inicial, la cual debió iniciar en 2016 y que finalmente comenzó en 2017, con proyectos piloto en once municipios, y una segunda fase, a desarrollar durante el periodo 2017-2023, donde se busca alcanzar el 100% del territorio nacional en la consolidación del catastro multipropósito.

La adopción e implementación de un catastro multipropósito<sup>5</sup> rural-urbano presenta desafíos en aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos, como pueden ser la capacidad de financiación de las entidades territoriales, el alcance y desarrollo de la formación catastral y su contribución a la consolidación de los procesos establecidos en los Acuerdos de Paz, por mencionar algunos.

Bajo esta premisa, y dada la importancia de este proceso para el avance y puesta en marcha de políticas públicas que permitan a las regiones mayores avances en aspectos económicos, ambientales y sociales, la Contraloría General de la República, a través de este análisis, realiza una revisión de los principales aspectos del diseño e implementación del sistema catastral multipropósito y las consideraciones con relación a cada uno de los factores que se establecieron como fundamentales en el diagnóstico, la institucionalidad y el financiamiento de la política.

De esta manera, se parte del estado actual de la formación catastral en Colombia y se continúa con el análisis de los principales elementos del documento Conpes 3859 de 2016, los cuales se considera son un desafío para la adecuada implementación del catastro multipropósito, con el objetivo de generar mayores herramientas para consolidar un catastro multipropósito eficiente, que contribuya a la correcta

<sup>3</sup> OCDE (2015). *Colombia: Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. Serie Mejores Políticas. Consultado en <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>

<sup>4</sup> OCDE (2012). *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. Consultado en [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf)

<sup>5</sup> Cuando se habla de catastro multipropósito se hace referencia a lo establecido en La Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", artículo 104, que dice: "Catastro multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica".

identificación de los propietarios de la tierra, a la seguridad jurídica, y fundamente un proceso de administración y ordenamiento territorial acorde con las actuales necesidades del país.

**1. Diagnóstico de la formación catastral en Colombia**

Según lo planteado en el documento Conpes 3859 de 2016, el catastro en Colombia está desactualizado y no refleja la condición socioeconómica de los predios, lo cual implica que grandes extensiones de tierra (particularmente en las zonas rurales) estén totalmente por fuera del control o vigilancia del Estado. Para el año 2015 se estimó en 15.768.188 el número de predios existentes en el país, de los cuales 4.132.306 son rurales y 11.635.882 son urbanos. En términos generales, el 63,9% de esos predios están desactualizados y no hay formación predial catastral<sup>6</sup> para el 28,5% del territorio.

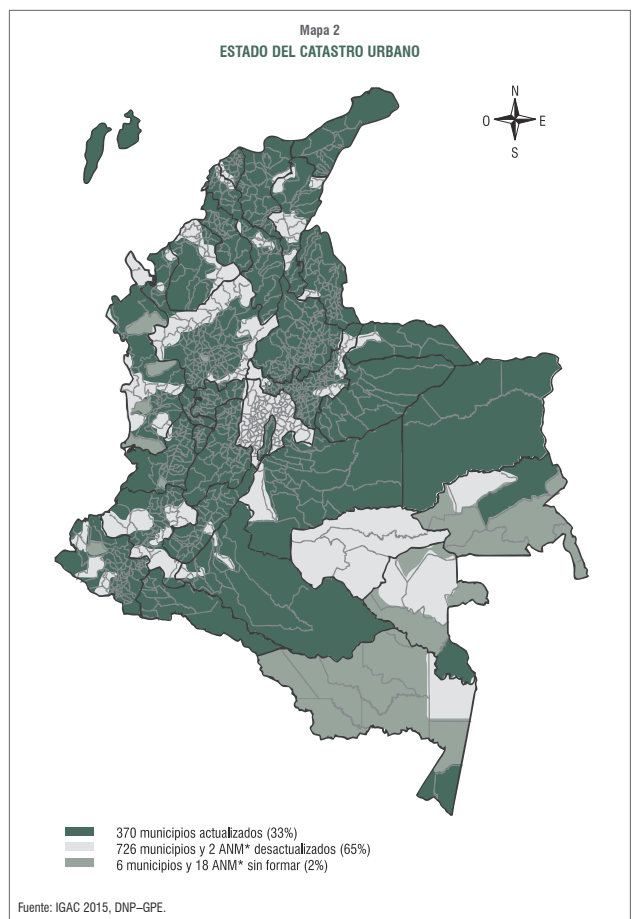
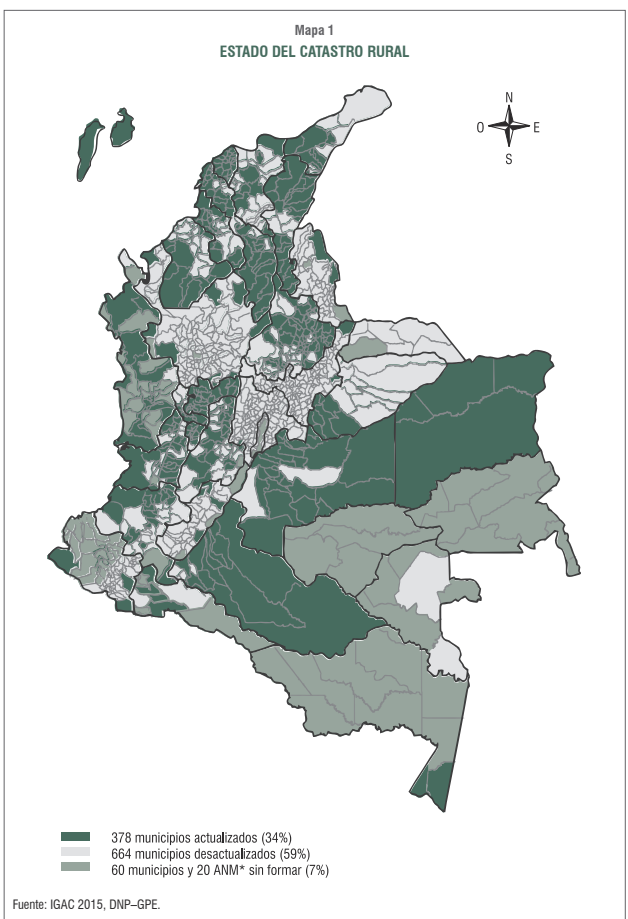
En el Mapa 1 se muestra espacialmente el estado del catastro rural, donde se observa que, de 1.102 municipios, solo 378 se encuentran actualizados, 664 están desactualizados y 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas carecen de formación catastral.

En el Mapa 2 se observa espacialmente el estado del catastro urbano, donde solo 370 municipios se encuentran actualizados, 726 municipios y 2 áreas no municipalizadas están desactualizados y 6 municipios y 18 áreas no municipalizadas carecen de formación catastral.

En este contexto, y según lo establecido en la Ley 223 de 1995<sup>7</sup>, la actualización catastral debe realizarse dentro de períodos máximos de 5 años, pues la adecuada actualización y consolidación de la información predial catastral es esencial para la implementación de políticas públicas acordes con la realidad del territorio y una adecuada planeación de las intervenciones del Estado. Adicionalmente, en el marco de la

<sup>6</sup> La Resolución 70 de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su artículo 76 define la formación predial catastral como el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

<sup>7</sup> Ley 223 de diciembre 20 de 1995, "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones". Artículo 90-1. Parágrafo 1. Formación y actualización de catastros. El artículo 5.º de la Ley 14 de 1983 y el artículo 74 de la Ley 75 de 1986 quedarán así: "Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario".



implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el primer punto sobre reforma rural integral se señala que la titulación a los campesinos para una formalización de la propiedad

de la tierra es una de las acciones claves en pro de garantizar seguridad jurídica, ya que su ausencia restringe la capacidad del Estado para asignar subsidios directos destinados a la explotación de la tierra, minimiza las opciones de operaciones de crédito

y otras condiciones derivadas de la formalización de los propietarios, y se generan conflictos de linderos<sup>8</sup>.

**2. Desafíos en la implementación del catastro multipropósito**

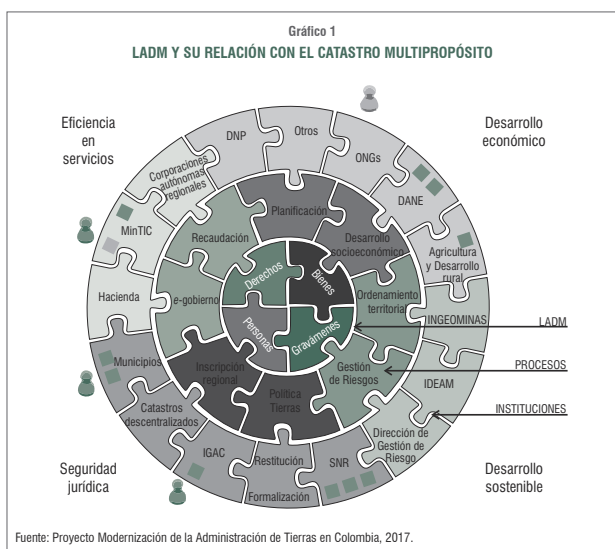
En cuanto al análisis de los principales aspectos del desarrollo de la Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito, en el presente capítulo se tomaron en consideración aquellos elementos identificados en el diagnóstico que tienen relación con las acciones establecidas en el documento Conpes 3859 de 2016. Es así como los principales desafíos conceptuales, técnicos y metodológicos para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano están asociados a los siguientes aspectos:

1. En Colombia la tenencia de la tierra y su seguridad legal se garantiza con el registro y no con el catastro. Mediante el documento Conpes 3641 de 2010 se propuso mejorar la integración del registro con el catastro, sin embargo, las inconsistencias más comunes luego del cruce de esa información: matrícula inmobiliaria no válida, falta de matrícula inmobiliaria y propietarios sin documentos, no se subsanan con la implementación del Conpes 3859 de 2016, pues, por ejemplo, si bien se recogen unos datos sobre el territorio, no se contempla un mecanismo para actualizarlos de manera automática. La interrelación registro-catastro debe llevarse de manera simultánea al proceso de levantamiento y actualización catastral; esto permitirá lograr resultados óptimos para los objetivos de la política, pues consolidará el uso productivo del suelo y la seguridad jurídica de los propietarios, evitando los conflictos entre poseedores y propietarios, lo cual, a su vez, brindará acceso a crédito, mayores inversiones y el desarrollo de proyectos productivos de mediano y largo plazo.
2. La política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito contempla dos dimensiones espaciales, la urbana y la rural, las cuales requieren de tareas distintas, con su propia complejidad; en consecuencia deberían tener un tratamiento separado por sus atributos, por la formación de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, por sus patrones de ocupación, por el uso, por el

<sup>8</sup> De acuerdo con las cifras del IGAC, en el 2013 Colombia tenía 3,9 millones de predios rurales inscritos, de los cuales solo 1,5 millones tenían su respectiva escritura.

la realidad de los territorios, y se apropien de los beneficios que genera la actualización y mantenimiento de la información catastral.

4. Con el Conpes 3859 de 2016 no se superan las falencias respecto a la definición de una estructura institucional para la interrelación de las actividades asociadas al catastro. Si bien se identifican unas dimensiones, unas instituciones beneficiarias de la información y unos procesos, no se establecen sus competencias, ni se designa un ente rector en materia de catastro.



Como se puede observar en el Gráfico 1, es importante definir las funciones y competencias de la arquitectura institucional existente, frente al nuevo enfoque multipropósito del catastro. Con esta orientación el 16 de agosto de 2017 se radicó en el Congreso una propuesta<sup>9</sup> que busca estructurar y consolidar el

<sup>9</sup> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda, radicó el 16 de agosto de 2017 el PL 19/2017C, 10/2017S por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, publicado en la Gaceta No. 704 de 2017.

tamaño, entre otras. Otra razón para este tratamiento diferenciado es que en el área rural es importante determinar la vocación de la tierra, con el fin de identificar la capacidad de uso para una mejor aplicación de políticas y alcanzar los objetivos de la reforma rural integral plasmados en los Acuerdos de Paz. Además es importante definir las áreas a conservar y proteger, los usos del suelo, los propietarios de la tierra, y establecer linderos y colindantes para evitar los conflictos entre poseedores y propietarios.

Según lo formulado por la Misión para la Transformación del Campo, hasta la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 el país no tenía un instrumento de ordenamiento territorial regional, y esto genera mayores desafíos en la articulación rural-urbano. Así mismo, es importante superar la visión sectorial que relaciona lo rural con la agricultura y alcanzar el enfoque de que existe una infinidad de actividades altamente productivas a nivel rural (minería, servicios, turismo, recreacional, etc.) y que estas se interrelacionan con los mercados y aglomeraciones urbanas.

Existe una deuda relacionada con la generación de instrumentos que permitan un adecuado ordenamiento rural-urbano donde se defina la interrelación de los diferentes ecosistemas estratégicos, fundamental para el desarrollo de las comunidades y de los propósitos de la política pública en sus diferentes aspectos sociales, económicos y ambientales (Ocampo, 2015).

3. El documento Conpes 3859 de 2016 señala que una deficiencia del catastro actual es que tiene como único propósito, el fiscal; esto desconoce que los catastros avanzados (Países Bajos, Suiza, Francia, etc.), si bien se iniciaron con un fin netamente fiscal, después de consolidar y de tener claridad jurídica sobre la tenencia de los predios se destinaron a otros propósitos, como la planificación del territorio.

Por lo tanto, sin desconocer la importancia del recaudo vía impuesto predial en la orientación del catastro, hay que ampliar esta perspectiva de carácter exclusivamente económico establecida por parte de las entidades territoriales, extendiéndola a otros propósitos. Además, una adecuada administración del recaudo predial permitiría financiar la conservación, actualización, mantenimiento y gestión del catastro.

Lo importante es que las administraciones municipales sean conscientes de la importancia de contar con un catastro multipropósito para consolidar herramientas de planificación que permitan formular políticas públicas acordes con

esquema institucional adecuado para alcanzar los propósitos establecidos en el Conpes. Contexto en el cual se hace importante precisar el alcance que tendría el IGAC, dado que esta entidad tiene actualmente el monopolio de la gestión catastral concentrando funciones de regulación, control y vigilancia, aunque sin facultades sancionatorias, lo cual es una falencia que se evidencia en la ejecución desconcentrada de sus funciones en las direcciones territoriales del instituto<sup>10</sup>.

El Gobierno nacional tramitó ante el Congreso el Proyecto de Ley 19/2017 Cámara, 10/2017 Senado, que si bien fue archivado por vencimiento de términos<sup>11</sup>, contenía aspectos de buen gobierno donde se proponía al Departamento Nacional de Planeación como la autoridad reguladora catastral encargada de formular la política general del Sistema Nacional Catastral Multipropósito y al IGAC como gestor catastral nacional, adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

Es importante tener presente que el éxito en la implementación del catastro multipropósito exige el establecimiento de una autoridad catastral que tenga la facultad de formular y adoptar políticas para el adecuado desarrollo del catastro en todas sus dimensiones, y establezca procedimientos para el control y vigilancia de la función catastral. Sin embargo, en las discusiones del proyecto de ley en el Congreso esta figura de la autoridad reguladora catastral no fue adoptada y

<sup>10</sup> En lo relacionado con las funciones del IGAC en el nivel desconcentrado se hace referencia a lo establecido en el Decreto 208 de 2004, artículo 28, numeral 14, en el párrafo que establece: "[...] Sin perjuicio de las funciones que como máxima autoridad catastral, en materia de *vigilancia, asesoría y control* tiene el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las direcciones territoriales con jurisdicción en aquellos territorios donde existan autoridades catastrales descentralizadas no ejercerán allí las funciones catastrales, salvo que exista norma expresa que así lo señale [...]."

Y en el Decreto 1551 de 2009, artículo 25, se hace referencia a las funciones de la Subdirección de Catastro y se establece en los numerales: "[...] 10. Asesorar a las direcciones territoriales en materia catastral; *ejercer sobre ellas el control técnico* para mantener niveles adecuados de calidad y oportunidad en la información y en la prestación del servicio de catastro, e impartir las directrices para el desempeño de sus funciones catastrales y de administración del Sistema de Información Catastral (SIC) y de apoyo a los observatorios inmobiliarios en sus respectivos territorios. 11. Prestar asesoría técnica y *ejercer el control técnico o la intervención requerida a los catastros descentralizados* en la aplicación de las normas vigentes para la gestión catastral en formación, actualización y conservación catastral, en su calidad de máxima autoridad catastral en el país, para mantener adecuados niveles de calidad en la prestación del servicio descentralizado de catastro [...]. (Énfasis fuera de texto). Donde se observa el establecimiento de las funciones de vigilancia y control, no obstante, no se establecen en los respectivos decretos facultades sancionatorias.

<sup>11</sup> El proyecto de ley fue archivado el 30 de noviembre de 2017 por vencimiento de términos, en concordancia con la terminación del trámite especial para la paz (*fast track*).

en vez se propone la creación de un órgano regulador catastral<sup>12</sup> que, de manera complementaria, apoye y consolide al IGAC en su función técnica. Además, propone que se destinen los recursos necesarios para convertir al IGAC en una entidad especializada que brinde asesoría y acompañamiento a las diferentes entidades para la adecuada implementación del catastro multipropósito.

- En la implementación del catastro multipropósito a nivel territorial la decisión administrativa depende de los alcaldes municipales, lo que presenta tres problemas: i) la baja capacidad institucional de las entidades territoriales, ii) la alta dependencia de los recursos del Gobierno nacional central, y iii) la interacción que existe entre el poder político local y la concentración en la tenencia de la tierra. Por lo tanto, aunque una actualización y modernización del catastro puede mejorar el recaudo de impuestos locales, requiere de una fuerte decisión política de los mandatarios locales.  
De lo anotado, uno de los mayores problemas es la interacción entre el poder político local y la concentración de la tierra. La implementación y actualización del catastro por parte de la autoridad municipal está asociada a los proyectos de planeación y presupuesto que se presentan a través de los concejos municipales, los cuales se convierten en el primer obstáculo en las decisiones administrativas debido a la existencia de representaciones políticas de distinta índole y que siempre presentan trabas para este tipo de iniciativas. La relación que subsiste entre actualización catastral y aplicación de mayores impuestos es una visión limitada del alcance del catastro multipropósito.
- En materia de implementación hay un exceso de requisitos para recoger los datos y levantar los mapas de los predios, como son la adopción de la norma ISO 19152, la implementación del Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM, por sus siglas en inglés) y el uso de Interlis 2.3, por mencionar algunos. El mismo Conpes 3859 de 2016 presenta en su diagnóstico la escasez de profesionales certificados, y señala que aun cuando es posible identificar diferentes perfiles profesionales que podrían realizar las actividades catastrales

<sup>12</sup> En el informe de ponencia al PL 19/2017C, 10/2017S para primer debate publicado en la *Gaceta del Congreso* 1065, del 17 de noviembre de 2017, en su capítulo VII, artículo 39, elimina la figura de autoridad catastral y crea el órgano regulador catastral, el cual está integrado por: 1. El ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien lo presidirá, 2. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, 3. El ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, 4. El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, 5. El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, y la Secretaría Técnica del órgano regulador catastral será ejercida por el IGAC.

en detrimento de la correcta identificación de las dificultades en la implementación metodológica en los diferentes municipios<sup>16</sup>.

Como principal fuente de financiamiento de los municipios se prevé la opción de pignorar la diferencia por mayores ingresos como resultado de la actualización del valor predial y la incorporación de los predios formados<sup>17</sup>. En lo correspondiente a la financiación a cargo de los departamentos, se propone reallazarla con cargo a recursos de regalías apropiados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

| Usos / Fuentes                    | Nación  | Departamentos | Municipios | Total     |
|-----------------------------------|---------|---------------|------------|-----------|
| Prueba piloto                     | 14.628  | 0             | 0          | 14.628    |
| Plan de cartografía               | 35.362  | 440.854       | 0          | 476.216   |
| Levantamiento catastral           | 461.269 | 0             | 1.736.529  | 2.197.798 |
| - Urbano                          | 200.662 | 0             | 694.612    | 895.274   |
| - Rural                           | 260.606 | 0             | 1.041.917  | 1.302.524 |
| Plataforma tecnológica y sistemas | 77.274  | 0             | 0          | 77.274    |
| Total                             | 588.532 | 440.854       | 1.736.529  | 2.765.915 |

Fuente: DNP - Gerencia del Proyecto de Catastro Multipropósito.

- En ese contexto, y dado que gran parte del financiamiento debe provenir de los entes territoriales, los cuales presentan las limitaciones contempladas en el punto 5, se debe definir cuáles serían los esfuerzos a realizar por parte de las entidades locales para lograr los recursos requeridos y cumplir con las condiciones técnicas y operativas necesarias para el cumplimiento de un levantamiento adecuado y oportuno de la información catastral, teniendo en cuenta las circunstancias y características de los territorios en Colombia<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Con base en los valores estimados por la Gerencia del Proyecto de Catastro Multipropósito, el levantamiento de un predio urbano tendría un costo promedio de USD 25 y el levantamiento de un predio rural tendría un costo promedio de USD 108.

<sup>17</sup> De acuerdo con la Gerencia del Proyecto de Catastro Multipropósito, se estima un mayor recaudo al finalizar su implementación de \$4,2 billones (pesos de 2017) frente al recaudo actual, que se estima en \$2,04 billones (pesos de 2017).

<sup>18</sup> En Ruanda, en un período de cuatro años se realizó el levantamiento de ocho millones de predios con un costo promedio inferior para el Estado de USD9 a USD11 por predio. Ver: [http://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2013/ppt/wb\\_2/Burns\\_ppt.pdf](http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2013/ppt/wb_2/Burns_ppt.pdf)

con unos procesos de capacitación adicionales, el país no cuenta con un registro de profesionales certificados.

- Las asociaciones de ingenieros, topógrafos, abogados y demás profesionales encargados de implementar el catastro multipropósito no participaron de manera activa en la política definida, lo cual genera inicialmente una deficiencia conceptual, más aún cuando el Conpes 3859 considera que Colombia no cuenta con un registro de profesionales certificados que puedan realizar actividades catastrales. Existen actualmente diversos perfiles profesionales<sup>13</sup> que, con la debida actualización, son los llamados a implementar estos procesos catastrales, por lo cual la ausencia de un "registro", no implica la escasez de un recurso profesional idóneo para llevar a cabo el trabajo requerido.  
En este mismo sentido no fueron consultadas las comunidades étnicas, las cuales son poseedoras de más del 30% del territorio y tienen concepciones diversas sobre la propiedad privada, el uso y la tenencia de la tierra, por solo mencionar algunas de ellas.
- Con base en las cifras estimadas por la Gerencia del Proyecto de Catastro Multipropósito del DNP en agosto de 2016, se calcula que los recursos requeridos para el desarrollo de las dos fases contempladas en el documento Conpes 3859 de 2016 son del orden de \$2,77 billones (Cuadro 1). Dado que el Gobierno se ha propuesto adoptar la metodología de barrido predial masivo para la recolección de datos de predios<sup>14</sup> en poco tiempo, surge el riesgo de atraer a grandes vendedores de equipos y de *software* que pueden incidir en que los proyectos piloto<sup>15</sup> en proceso recomienden altos gastos en equipos y programas computacionales,

<sup>13</sup> Entre estos se encuentran los profesionales formados en áreas especializadas como sistemas de información geográfica, teledetección, sistemas geodésicos, valoración catastral, geomática, planeación y ordenamiento territorial, y administración de información geoespacial; y profesionales como ingenieros catastrales y geodestas, ingenieros topográficos, ingenieros forestales, ingenieros geógrafos, ingenieros ambientales, agrónomos, geógrafos y arquitectos

<sup>14</sup> Procesos con esta metodología no presentaron los avances esperados en países como Ucrania (<http://projects.bancomundial.org/P035777/rural-land-titling-cadastre-development-project?lang=es&tab=ratings>) y Perú (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39045138>).

<sup>15</sup> La primera fase, que corresponde a la ejecución de un piloto de operación catastral con fines multipropósito, se ejecutará simultáneamente en los siguientes municipios: San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca), Puerto Leguizamo (Putumayo), Lebrija (Santander), Dibulla (La Guajira), Puerto Gaitán (Meta), Buenaventura (Valle del Cauca), Santa Marta (Magdalena), San Vicente del Caguán (Caquetá), Armenia (Quindío) y Barranquilla (Atlántico).

- Es importante definir desde el inicio del proceso de levantamiento catastral qué información se podrá utilizar posteriormente por parte de las entidades; por ejemplo, establecer prioridades con la información requerida en procesos como la consolidación de zonas de reservas campesinas<sup>19</sup>; la reforma de tenencia de la tierra; los planes de zonificación ambiental; la definición de la frontera agrícola; el establecimiento de las zonas de reserva forestal, de alta biodiversidad, de ecosistemas estratégicos, de cuencas, páramos, recursos hídricos; la orientación sectorial en la asignación del gasto en el sector rural en la infraestructura vial, de riego, eléctrica, de conectividad y productiva; así como con la asistencia técnica agropecuaria, salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza y de cultivos ilícitos.

No obstante los requerimientos que se establezcan a posteriori para la consolidación de los procesos descritos, ya existen instrumentos y/o metodologías que permiten llevarlos a cabo de una manera eficiente, como los planes de ordenamiento territorial, los criterios para la delimitación de páramos, metodología de zonificación ambiental, los planes maestros de transporte y de expansión eléctrica, registros de población afiliada a seguridad social, estadísticas básicas en educación y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), entre otros; los cuales no deben depender de la existencia o no de un catastro multipropósito.

### 3. Consideraciones finales

El Gobierno continúa con las labores para implementar un catastro multipropósito que permitiría tener mayor información sobre aspectos fundamentales para el adecuado desarrollo territorial del país y como un elemento que apoyaría la consolidación de los Acuerdos de Paz.

Por lo cual, se esperan los resultados de los proyectos piloto de los grupos asignados por el Departamento Nacional de Planeación, que corresponden a los municipios de San Carlos, Topaipí, Lebrija y Dibulla, a cargo del consorcio Inclam-Novotecn-Stereocarto, y a los municipios de Puerto Gaitán, Puerto Leguizamo y Santa Marta, a cargo del consorcio Tragsatec-Sico, con el fin de establecer de manera acertada

<sup>19</sup> En el país hay seis zonas de reservas campesinas: Calamar (Guaviare), Cabrera (Cundinamarca), El Pato (Caquetá), el sur de Bolívar, el valle del río Cimitarra (Antioquia y Bolívar) y el alto Cuembi y Comandante (Putumayo). De acuerdo con el IGAC, el Gobierno inició formalmente el proceso para siete zonas más: dos en Montes de María, una en Catatumbo, dos en el Meta, otra en Cesar y una en el Sumapaz (Cundinamarca).

la metodología para alcanzar la cobertura a 2023 del catastro multipropósito, según lo establecido en el Conpes 3859.

Es fundamental la definición de una institucionalidad acorde con los requerimientos actuales y con las necesidades futuras del proyecto; su ausencia genera mayores retrasos y dificultades en el logro de una adecuada gestión catastral y en el óptimo desarrollo de sus dimensiones (económica, física, jurídica e institucional), por lo cual es necesario dar impulso a la expedición de un marco normativo acorde con esta nueva realidad, el cual no tuvo el resultado esperado en su trámite legislativo.

La correcta identificación de la situación de los predios, de los propietarios, poseedores y ocupantes, permitirá un adecuado ordenamiento del territorio y será una herramienta fundamental para la consolidación de un proceso de restitución de tierras eficiente, que permita a su vez una óptima implementación de la reforma rural integral establecida en los Acuerdos de Paz, especialmente en el cierre de brechas de desarrollo entre las zonas rural y urbana.

Adicionalmente, en este proceso es importante tener en cuenta aspectos como la seguridad de la información, la propiedad de los datos, las reservas legales sobre los mismos, el acceso público a la información, la interoperabilidad entre plataformas, la descentralización de la gestión catastral, la migración de la información catastral existente, la solución de los conflictos limítrofes existentes entre entes territoriales y la coordinación entre instituciones para su implementación, entre otros.

La información es un activo fundamental para reorientar otros procesos que se generan de manera paralela (delimitación de páramos, de reservas forestales, planes de ordenamiento territorial, mercado inmobiliario, etc.) y son prioritarios en la consolidación de los territorios, por lo cual es importante establecer el alcance del catastro multipropósito. Esto permitirá definir el conjunto de información que podrá ser utilizada posteriormente para el diseño de políticas específicas por parte de las diferentes entidades, en materia ambiental, programas sociales y de desarrollo económico, entre otras.

Resulta fundamental para optimizar el uso del catastro multipropósito, que las administraciones municipales cambien su concepción sobre el fin netamente fiscal del catastro; las administraciones modernas deben tener la visión de que el catastro multipropósito les brinda mayores herramientas, que van desde la planificación y uso del suelo hasta una adecuada administración fiscal, permitiéndoles generar mayores beneficios y un óptimo desarrollo de sus municipios. Esto a su vez exige una actualización permanente, no solo de los instrumentos, sino de los responsables de

su aplicación, para superar los rezagos y la debilidad institucional de las administraciones municipales.

Finalmente, y como punto primordial para el desarrollo de los proyectos, es necesario establecer y generar los compromisos de los diferentes actores relacionados con las fuentes de recursos y financiación de los proyectos, así como definir los responsables y el alcance de sus competencias. La falta de coordinación interinstitucional y claridad en estos aspectos genera dificultades que se convierten en grandes obstáculos para el cumplimiento de los objetivos de la política y para alcanzar los fines de aplicación del catastro multipropósito, lo cual genera incertidumbre sobre la orientación y utilidad del proyecto.

## Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Logro de una Paz Estable y Duradera (2016).
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Documento Conpes 3859: "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano", Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. Bogotá D. C.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Ocampo, J. "El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz". Informe de la Misión para la Transformación del Campo. DNP. Bogotá D. C.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2016). "Conceptualización y especificaciones para la operación del catastro multipropósito V.1.0". IGAC - SNR. Bogotá D. C.
- Junguito, Perfetti y Delgado. (2017). *Acuerdos de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Fedesarrollo. Bogotá D. C.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). "Colombia: Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo". Serie Mejores Políticas. Consultado en <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). "Mejores prácticas registrales y catastrales en México", OECD Publishing. Consultado en [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2012\)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2012)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un Nuevo País". Ley 1753 de 2015. Congreso de la República de Colombia. Bogotá D. C.
- Urban-Karr, J. (2016). "Apalancamiento de la tierra: creación de ingresos generados internamente sustentables". Hoja de información técnica. Consultado en [www.trimble.com/land-admin](http://www.trimble.com/land-admin) (recuperado en junio de 2017).

## Capítulo VII

### LA ESTRATEGIA DE APROVECHAMIENTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO<sup>1</sup>

#### Introducción

En virtud del nuevo enfoque del control fiscal que implementó la Contraloría General de la República (CGR), se realizó una auditoría de desempeño (AD) al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y al Fideicomiso de Promoción de Exportaciones (ProColombia), entre octubre de 2016 y septiembre de 2017.

El objetivo de esta actuación consistió en evaluar la contribución del desempeño institucional del sector comercio, industria y turismo a la realización de las estrategias comprometidas por el Gobierno para el aprovechamiento de los tratados de libre comercio (TLC) que Colombia suscribió con los Estados Unidos (EE. UU.) y con la Unión Europea (UE) y al logro de los beneficios esperados de tales tratados, los cuales concentraron en promedio el 48,7% de los flujos comerciales para el período 2007 al 2017.

La auditoría se fundamentó en los estándares internacionales Issai<sup>2</sup>, promulgados por la Intosai<sup>3</sup>, tomando como referencia la política de internacionalización de

la economía, contenida en los dos últimos planes nacionales de desarrollo<sup>4</sup>. Esta AD se centró especialmente en la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia. Se utilizó la metodología de análisis de contenido, adaptada de la guía de implementación de las normas Issai, con base en la información oficial del MinCIT, ProColombia, el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Banco de la República.

De acuerdo con la metodología adoptada para las AD, la CGR señaló las causas y los efectos de las deficiencias, inconsistencias o desviaciones en el desempeño institucional del MinCIT y de ProColombia, con el fin de promover la formulación de acciones correctivas y preventivas que eliminen las causas de las observaciones encontradas. De esta manera, este órgano de control contribuye al mejoramiento de los resultados de la gestión pública.

#### 1. Diagnóstico

En el proceso de internacionalización de la economía, los TLC se adoptan como un instrumento que puede contribuir a fortalecer las economías, generar nuevas oportunidades de empleo, mejorar la calidad de vida de la población, aumentar su bienestar y ayudar al desarrollo económico y social del país. El desafío para un eficiente y eficaz aprovechamiento de los acuerdos comerciales, en el caso colombiano, radica en contar con entidades que ejerzan un liderazgo y que estén en capacidad de dirigir y coordinar las tareas de orden interinstitucional e intergubernamental, así como disponer de herramientas efectivas para promocionar las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED), necesarias para obtener los beneficios esperados. En el contexto de nuestro país, esas entidades corresponden al MinCIT y a ProColombia.

Dentro de los objetivos principales<sup>5</sup> de los TLC, considerados por el MinCIT, se cuentan: eliminar barreras arancelarias y no arancelarias que afectan o disminuyan el comercio; promover las condiciones para una competencia justa; incentivar las exportaciones de productos agrícolas; aumentar las oportunidades de inversión; proporcionar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; establecer mecanismos para estimular la producción nacional y la sana competencia; conseguir que los exportadores colombianos puedan participar en igualdad de condiciones en

\* Este capítulo fue escrito por Alfonso Ricardo Becerra Alarcón, Teresa Bonilla de la Torre, María Elena Carrillo Soto, Félix David Lozano Monroy, Julián Eduardo Polanía Polanía, Luis Edgar Michaels Rodríguez, Diego Alberto Ospina Guzmán, Luis Alejandro Rodríguez Aguilar y José Noel Barragán Calderón - Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado a partir del informe de la "Auditoría de Desempeño a la estrategia de aprovechamiento de los tratados de libre comercio - TLC, suscritos por Colombia con Estados Unidos y la Unión Europea en el período 2012-2016", realizado por la Contraloría Delegada de Infraestructura en 2017. Ver página web: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

<sup>2</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>3</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

<sup>4</sup> 2010-2014 y 2014-2018.

<sup>5</sup> MinCIT, disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones/13375/>

las compras públicas; fomentar la cooperación entre países; generar condiciones que logren mayores transferencias de nuevas tecnologías; mayor disponibilidad de más y mejores productos para los consumidores locales; y, ofrecer solución a las controversias que se puedan presentar en su desarrollo.

**2. Aspectos de contexto**

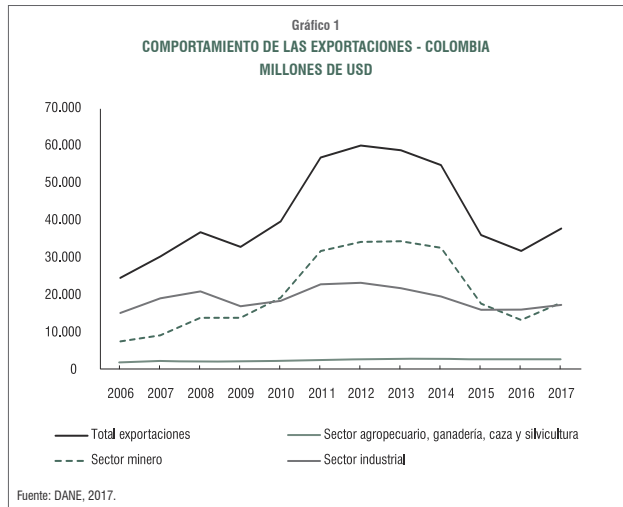
La dinámica del comercio global de los últimos 45 años evidencia un rezago en contra del mercado colombiano, comportamiento que señala la necesidad de intensificar el uso de instrumentos gubernamentales efectivos que promuevan un mayor comercio de productos colombianos. Las exportaciones en el comercio mundial incrementaron su participación en el PIB, pasando de 11,9% en 1960 a 28,6% en 2015, a razón de 1,6% en promedio anual, comportamiento similar al registrado en los países con ingresos medianos altos<sup>6</sup> que se incrementaron de 9,4% a 24% en igual periodo, y superior al nivel regional de América Latina (de 11,2% a 21,7%)<sup>7</sup>.

En el caso de Colombia, la participación de las exportaciones disminuyó en promedio 0,11% como proporción del PIB, al pasar de 15,7% en 1960, con un pico alto en 1991 (21,3%) y terminar con 14,2% al cierre de 2016<sup>8</sup>. Es decir, el comportamiento de las exportaciones no ha contribuido al crecimiento de la economía, especialmente por el menor aporte de las exportaciones del sector manufacturero (Gráfico 1) que, como bien lo señala el informe de la CGR, se evidencian responsabilidades por parte del Gobierno<sup>9</sup> para ayudar a estimular los sectores que mejoren la productividad y la competitividad de la industria.

Ahora bien, según la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex)<sup>10</sup>, al calcular el grado de apertura comercial<sup>11</sup>, medido este como la suma de las exportaciones e importaciones con relación al PIB, Colombia es probablemente uno de los países en que su producto aporta muy poco a la dinámica del comercio exterior, al

<sup>6</sup> El Banco Mundial clasifica como países de renta mediana alta a los que cuentan con un PNB per cápita de entre \$4.126 y \$ 12.735 en 2015 (World Bank, 2017).  
<sup>7</sup> Banco Mundial, Exportaciones de bienes y servicios. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS>  
<sup>8</sup> Banco Mundial, Exportaciones de bienes y servicios (Colombia). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=CO>  
<sup>9</sup> Artículo 11 de la Ley 1753 de 2015 (que modifica el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011), por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.  
<sup>10</sup> Analdex. Grado de Apertura Comercial en Colombia, 2017. Disponible en: [www.analdex.org](http://www.analdex.org).  
<sup>11</sup> Indicador que el Banco Mundial denomina "Comercio de mercaderías" (% del PIB).

compararse con otras naciones de América Latina. Así, mientras que en la región se registró un índice promedio del 37,36%, Colombia alcanzó el 27,0% en 2016.

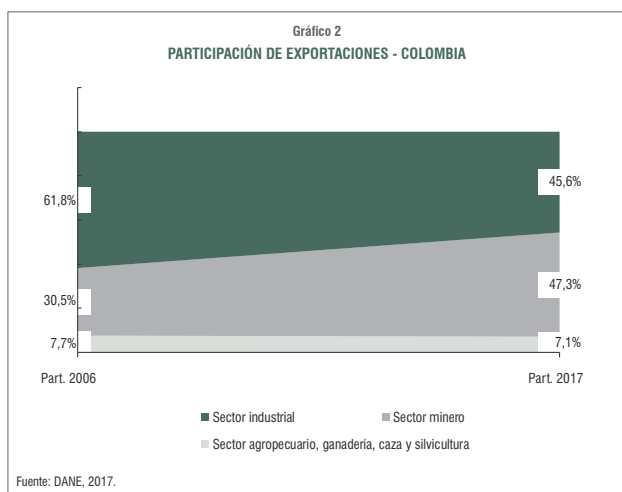


Pese al incremento en el número de acuerdos comerciales, el país tiene aún grandes retos para afianzar el sector exportador como protagonista de la economía en su conjunto. La internacionalización de la economía está condicionada al grado de competitividad del aparato productivo nacional.

Las exportaciones colombianas, antes y después de suscritos los TLC con EE. UU. y la UE (2006-2016), crecieron a un promedio anual de 1,73%<sup>12</sup>. Los productos de origen minero-energético contribuyeron en promedio con el 71,0% de estas exportaciones, mientras que las ventas externas de bienes industriales aportaron en promedio el 10,0%.

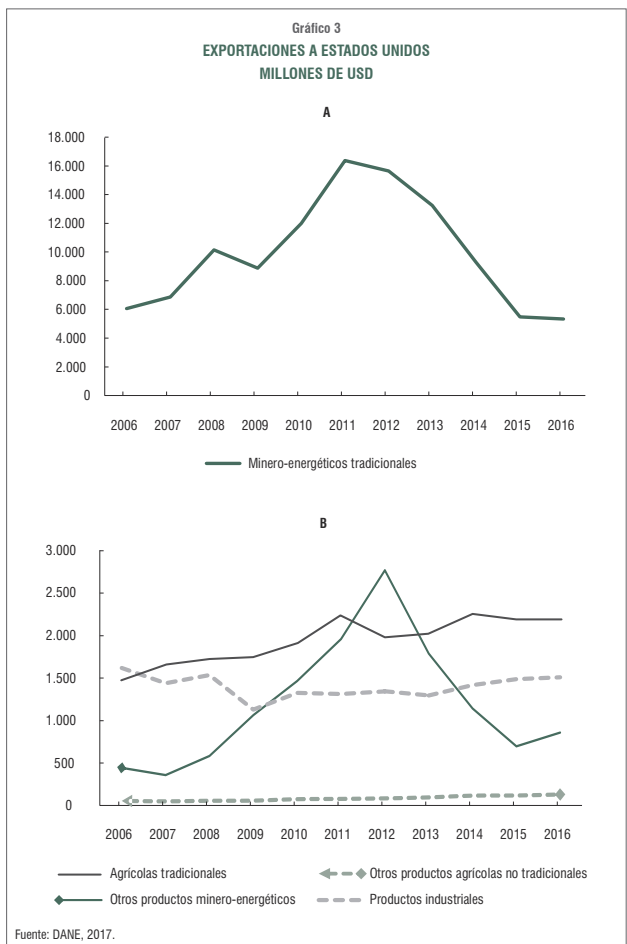
<sup>12</sup> Medida con la metodología CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional), que consiste en unas estadísticas de todas las mercancías sujetas a intercambio exterior, con las cuales se pueden realizar comparaciones internacionales.

Así, mientras el total exportado entre 2006 y 2017 por el sector minero aumentó su participación de 30,5% al 47,3%, el industrial disminuyó de 61,8% a 45,6% y el agropecuario de 7,7% al 7,1% en el mismo periodo (Gráfico 2).



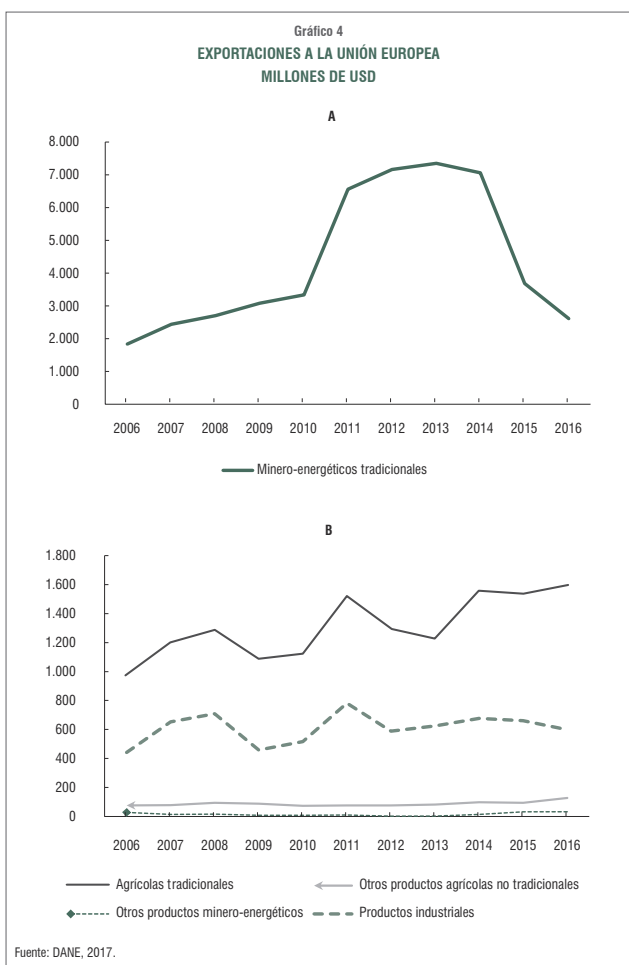
De las exportaciones totales hacia EE. UU. el sector minero-energético aportó USD6.051 millones en 2006, USD16.369 millones en 2011 y USD5.330 millones en 2016 (Gráfico 3A), lo cual implicó que en promedio su participación en el período fuera de 76,4%. Por su parte, el sector industrial pasó de exportar USD1.441 millones en 2006 a USD1.510 millones en 2016 (el 9,6% en promedio en el período) y las del sector agropecuario crecieron de USD1.481 millones en 2006 a USD2.192 millones en 2016, 13,4% en promedio en el mismo período (Gráfico 3B).

En el caso de las exportaciones a la Unión Europea, para el mismo periodo, también son las exportaciones provenientes del sector minero-energético las de mayor crecimiento, con una participación en promedio del 68,5% (Gráfico 4A); las de sector industrial, que han perdido importancia y aportaron en promedio el 9,6%; y las que provienen del sector agropecuario también perdieron peso (21,9%), con amplio protagonismo de productos tradicionales como café y bananos (Gráfico 4B).



Fuente: DANE, 2017.





Estos resultados señalan la dependencia del comercio exterior colombiano de productos de origen minero-energético y la debilidad de sectores como el manufacturero y el agropecuario, que según señalan algunos analistas, entre otros factores, se relaciona con los signos cercanos a la enfermedad holandesa<sup>13</sup>.

Los sectores que han desaprovechado mercados externos, en conjunto, perdieron el 39% de la participación del mercado industrial logrado, que en 2006 representaba ventas por USD 5.160 millones y en 2017 por USD 3.128 millones. En particular, el rubro de artículos manufacturados y clasificados principalmente según su material<sup>14</sup>, pasó de exportar USD 3.334 millones en 2006 a USD 2.047 millones en 2017 y artículos manufacturados diversos disminuyó de USD 1.825 millones a USD 1.080 millones en el mismo período.

No obstante, no se pueden desconocer factores externos ajenos a la política de promoción internacional, como por ejemplo la desaceleración de la economía mundial y, en particular, la crisis de Venezuela, que significó la caída sustancial de las exportaciones hacia ese país y la pérdida de su mercado.

Del lado de las importaciones, el factor que ha contribuido al deterioro del sector industrial es el aumento de las compras en el exterior de bienes producidos en Colombia, comportamiento que ha afectado a los sectores de mayor tradición en el país. Los productos alimenticios y bebidas; cuero y sus derivados y calzado; refinación del petróleo; sustancias y productos químicos; y productos de caucho y plástico, son los más afectados con las crecientes importaciones, que se incrementaron en 125%, al pasar de USD 8.648 millones en 2006 a USD 19.455 millones en 2017.

Los productos textiles<sup>15</sup> se afectaron por el componente importado, el cual aumentó de USD 876 millones en 2006 a USD 1.703 millones en 2017 y pudo incidir en una rápida caída de las exportaciones a partir de 2008. Hay otros factores sensibles en la estructura de producción, basados en tecnología de media intensidad como

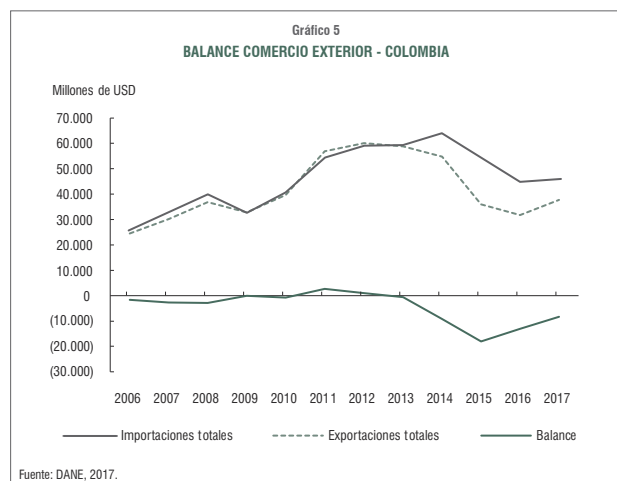
<sup>13</sup> Es una de las teorías que ayuda a explicar procesos de acelerada desindustrialización, en la cual se elevan los volúmenes y precios de exportación de los *commodities*, generando así una gran abundancia de divisas (Clavijo, S.; Vera, A.; Fandiño, A. [2012], *La desindustrialización en Colombia*. Bogotá, Centro de Estudios Económicos – ANIF, lo que, a su vez, conduce a una marcada y persistente apreciación de la tasa de cambio real y contracción y pérdida de empleos en otros sectores productivos (de la industria y la agricultura) y efectos negativos finales en la economía como un todo. Ver Sardi, E. “*Enfermedad holandesa*”, disponible en: [www.portafolio.co](http://www.portafolio.co). (septiembre 2 de 2012).

<sup>14</sup> Incluye: cuero y manufacturas de cuero; de caucho, n.e.p.; de corcho y de madera (excepto muebles); papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón; hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos; manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.; hierro y acero; y de metales, n.e.p.

<sup>15</sup> Los agrupados en los sectores de fabricación de productos textiles y fabricación de prendas de vestir.

maquinaria, equipos eléctricos y fabricación de automóviles y otros medios de transporte, que se afectaron por un alto volumen de importaciones que en 2006 sumaron USD 7.685 millones y en 2017 USD 11.324 millones.

En suma, las importaciones realizadas por Colombia entre 2006 y 2017 crecieron a una tasa del 4,8% anual, siendo el lapso de mayor dinamismo 2011 a 2014. En el balance frente a las exportaciones se evidencia un incremento continuo del déficit comercial de USD 1.650 millones registrado en 2006 a USD 8.260 millones al cierre de 2017 (Gráfico 5).



Entre los factores que han contribuido a un mayor déficit de la balanza comercial se encuentran: el panorama presentado por la pérdida de dinamismo de las exportaciones; el fuerte crecimiento de bienes de consumo, representado en muchos de los sectores ya señalados; y, por último, una disminución en la compra de bienes de capital. Ello, sin desconocer la pérdida del mercado venezolano que pasó de representar el 11,1% de las exportaciones totales de Colombia en 2006 a 0,8% en 2017.

La IED recibida en Colombia creció a una tasa anual del 6,6% al pasar de USD 6.751 millones en 2006 a USD 14.518 millones en 2017. Si bien es predominante

la participación de los sectores petrolero, minería y energía que, en conjunto, recibieron el 34% del total de IED en 2017, al sector de transportes y almacenamiento ingresó el 24% de estas inversiones y al de servicios financieros y empresariales el 11,4%. Es de precisar que entre 2013 y 2017 el 29,8% de la IED provino de la UE y el 15,8% de los EE. UU.

Así mismo, se advierte un sustancial incremento de la IED hacia otros sectores, como agricultura, caza, silvicultura y pesca, que en 2006 recibió USD 6 millones y en 2017 USD 241 millones, y servicios comunales, que pasó de USD 3 millones a USD 398 millones en el mismo período.

Por otra parte, los flujos de IED generada desde Colombia hacia otras naciones se incrementaron de USD 1.267 millones en 2006 a USD 3.689 millones al cierre de 2017, de los cuales el 2,3% tuvo como destino EE. UU. y el 30,6% se dirigió a la UE. Los años más relevantes fueron 2011 y 2013, cuando estuvieron concentradas fundamentalmente en los sectores bancario, eléctrico, de alimentos y comercio.

Desde un panorama general, se analiza que no solo una infraestructura deficiente o inexistente obstaculiza y encarece las operaciones de importación y exportación. Si bien las consecuencias de ciertas variables exógenas, tales como la caída mundial de las exportaciones o el recalentamiento de ciertas economías de peso global, desbordan el margen de acción de los entes encargados del sector externo, los flujos comerciales de un país también se pueden ver afectados negativamente por la calidad de dichas instituciones, puesto que su papel puede coadyuvar a apoyar o a entorpecer las operaciones con el resto del mundo e, incluso, unas buenas instituciones fortalecen las ventajas comparativas y competitivas de un país y aportan a su crecimiento económico; algunos estudios como el de García y Collazos<sup>16</sup>, analizan dicho aspecto. En otras palabras, la descoordinación interinstitucional detectada en el proceso auditor se constituye, en sí misma, en una barrera al comercio.

### 3. Resultados esperados de la estrategia de aprovechamiento de los tratados de libre comercio

Colombia ha suscrito veintidós acuerdos comerciales al año 2017, de los cuales dieciséis están en vigor. En este sentido, la política de internacionalización de la

<sup>16</sup> García, J.; Collazos, M.M.; Montes Uribe, E. (2015). “Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?”, en Borradores de Economía. Banco de la República, núm. 889.

economía colombiana apunta a utilizar los TLC como herramienta para: 1) aprovechar las oportunidades de mercado (importaciones y exportaciones) que los países socios puedan ofrecer, de forma tal que se constituyan en un factor de crecimiento y fortalecimiento para las empresas locales, que asuman este reto con un criterio competitivo; y 2) atraer la IED, como instrumento para el fomento de empleo, transferencia de tecnología, creación de riqueza y mejora en la competitividad, sumado al fortalecimiento de la libre competencia y la protección al consumidor.

En este contexto, el principal protagonista del aprovechamiento de los acuerdos comerciales es el sector empresarial, en la medida en que genera riqueza, empleo, desarrollo y tributación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014-2018) establece los conceptos, metas y tareas a cumplir en materia de competitividad e infraestructura estratégicas. En lo relacionado con el comercio exterior, el capítulo correspondiente a esta temática establece responsabilidades en tres objetivos:

- El primer objetivo es “incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo”. Para este propósito se diseñaron cuatro estrategias, las cuales asignan tareas y responsabilidades para el MinCIT.

La primera es la de internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios, que hace referencia a la necesidad de lograr un acceso efectivo de los productos y servicios colombianos en los mercados de los países con los cuales se tienen acuerdos comerciales. En este sentido, el MinCIT adelantará acciones para fortalecer la institucionalidad requerida para su aprovechamiento y coadyuvará en la eliminación de barreras no arancelarias, incluyendo las sanitarias, fitosanitarias, de calidad y de admisibilidad identificadas por dicho ministerio.

La segunda estrategia está relacionada con la necesidad de lograr la adecuada inclusión de las empresas colombianas en las cadenas globales de valor (CGV), en el marco del acceso preferencial alcanzado en los TLC vigentes. El MinCIT, a través del Programa de Transformación Productiva (PTP), identificará las oportunidades del país para que los sectores que hoy hacen parte del mismo se inserten en las CGV.

La tercera apunta a fortalecer los esquemas de zonas francas como un instrumento efectivo para la atracción de inversiones nacionales y extranjeras. Este instrumento será evaluado con el fin de ampliar sus fortalezas, sus impactos positivos en la inversión y en el desarrollo productivo y social de las regiones.

La cuarta destaca la necesidad que el MinCIT brinde información relevante y acompañamiento técnico a los exportadores de servicios. Para ello se adelantarán las siguientes acciones: 1) en conjunto con ProColombia se realizará una campaña de difusión tendiente a ofrecer información a los empresarios del sector de servicios; 2) se elaborarán investigaciones de mercado sectoriales y estudios relacionados con la inserción de los servicios en las CGV; y 3) con ProColombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores se definirán actividades específicas tendientes a brindar acompañamiento y asistencia a los empresarios colombianos del sector de servicios.

- El segundo objetivo es “contribuir al desarrollo productivo y a la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación”. Para el PND 2014-2018 es tarea prioritaria profundizar en el financiamiento de la innovación, por lo que el MinCIT trabajará en invertir recursos que fomenten el emprendimiento dinámico, con el fin de apoyar la creación de nuevas empresas y líneas de negocio. Para tal fin, en asocio con el Bancoldex, se desarrollará la cadena de apoyo financiero para el emprendimiento y la innovación.
- El tercer objetivo, en el que contribuye el sector comercio, industria y turismo, es en el componente de plataformas logísticas rurales, en el que el PTP aporta hallazgos para el Censo Nacional Agropecuario.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se identificaron quince indicadores para los cinco programas sectoriales: fomento a la inversión extranjera directa; incremento de la productividad y competitividad de los sectores tradicionales en las regiones; promoción de la competitividad para el desarrollo turístico; promoción y fomento del turismo del país; e impulso al acceso efectivo de bienes y servicios no minero-energéticos a los mercados internacionales.

#### 4. Marco legal

##### 4.1 Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos (el TLC entre Colombia y Estados Unidos) fueron suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006. El proceso de incorporación a la legislación interna colombiana se surtió mediante la aprobación de la Ley 1143 de 2007 por parte del Congreso y en octubre

12 de 2011 fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos. El proceso culminó con la publicación del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012, fecha en la cual entró en vigor.

El capítulo veinte del TLC entre Colombia y Estados Unidos establece que la Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes del nivel ministerial de cada parte, a lo que se refiere el anexo 20.1, o por las personas a quienes estos designen. Dentro de las funciones de dicha comisión están: supervisar la implementación del Acuerdo y su ulterior desarrollo; supervisar la labor de todos los comités, consejos y grupos de trabajo establecidos conforme al Acuerdo, y recomendar las acciones pertinentes.

El numeral 7 del artículo 20.1 señala que la Comisión se reunirá por lo menos una vez al año en sesión ordinaria, a menos que la misma decida algo distinto. Las sesiones ordinarias de la Comisión serán presididas sucesivamente por cada una de las partes.

Este acuerdo creó los comités de Comercio Agrícola, Comercio de Mercancías, Asuntos Comerciales de Textiles y del Vestido; Comité Permanente sobre Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios; Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio; Contratación Pública y Servicios Financieros, así como los consejos de Asuntos Ambientales y Asuntos Laborales, que deben reunirse mínimo una vez al año.

El TLC con EE. UU. se negoció y suscribió con los siguientes objetivos: 1) consolidar el acceso preferencial otorgado unilateralmente por Estados Unidos a través del ATPDEA; 2) profundizar el acceso preferencial a un mayor número de partidas arancelarias; 3) facilitar la modernización del aparato productivo colombiano a través de la facilitación de acceso a insumos, materias primas y bienes de capital, y 4) promover la inversión estadounidense en nuestro país.<sup>17</sup>

De esta manera se obtendría la estabilidad permanente para las preferencias otorgadas en marco del ATPDEA<sup>18</sup> para 5.670 líneas arancelarias, en las que se concentraban más del 60% de las exportaciones colombianas hacia EE. UU., y abrir nuevas oportunidades para 1.204 partidas que no cobijaba este trato preferencial, tales como confecciones, calzado y marroquinería, cosméticos, químicos, agroindustria y productos metalmeccánicos, para ampliar la oferta exportable colombiana.

De acuerdo con el “Informe de Resultados” de diciembre de 2016 emitido por el MinCIT: “Con la entrada en vigencia del Acuerdo de Promoción Comercial, 99,9% de la oferta industrial exportable de Colombia ingresa a EE. UU. sin arancel. Por su parte, Colombia otorgó desgravación inmediata para el 82% de nuestras importaciones de EE. UU., la mayor parte bienes de capital o bienes no producidos en el país”.

El mismo informe señala que:

Dentro de los bienes que gozaron de desgravación inmediata a EE. UU. por parte de Colombia se encuentran las flores, las cuales, en ausencia de acuerdo deberían pagar un arancel que podría oscilar hasta en 6% en el momento de la entrada en vigencia del acuerdo. Igualmente, se encuentran libre de aranceles los textiles, calzado, frutas, hierbas aromáticas, preparaciones alimenticias y galletería, productos químicos y metalmeccánicos, cosméticos, entre otros.

Por otra parte, el Acuerdo establece una desgravación gradual por parte de EE. UU. a Colombia para los siguientes contingentes:

[...] lácteos (incluye, leche, helados, queso y mantequilla), cuyas exportaciones por fuera del contingente se desgravarán de 11 a 15 años contados desde la entrada en vigencia del Acuerdo, carne (desgravación total a 10 años contados desde la entrada en vigencia del Acuerdo), y tabaco (desgravación total a 15 años para productos por fuera del contingente), entre otros.

##### 4.2 Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea

El Acuerdo Comercial entre Colombia y Perú, por una parte, y la UE y sus Estados miembros, por otra, fue firmado el 26 de junio de 2012 en Bruselas (Bélgica). El Parlamento Europeo lo aprobó el 11 de diciembre de 2012 y empezó su aplicación provisional el 27 de febrero de 2013.

Colombia, por su parte, culminó el trámite interno con la sanción del Presidente de la República, mediante la Ley 1669 del 16 de julio de 2013. Por medio del Decreto 1636 de julio 31 de 2013 se implementaron los compromisos de acceso a los mercados abiertos a Colombia.

Dentro de los objetivos del Acuerdo suscrito con la Unión Europea se encuentran: 1) la liberalización progresiva y gradual del comercio de mercancías; 2) la facilitación del comercio de mercancías mediante la aplicación de las disposiciones acordadas en materia de aduanas y facilitación del comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; 3) la liberalización progresiva del comercio de servicios;

<sup>17</sup> “Informe de Resultados”, diciembre de 2016, MinCIT.

<sup>18</sup> Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.

4) el desarrollo de un clima conducente a un creciente flujo de inversiones; 5) liberalización de los pagos corrientes y los movimientos de capital relacionados con la inversión directa; 6) la apertura efectiva y recíproca de los mercados de contratación pública de las partes; 7) la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual; 8) el desarrollo de las actividades económicas, en particular lo relativo a las relaciones entre las partes; 9) el establecimiento de mecanismos de solución de controversias; 10) promoción del comercio internacional; y 11) cooperación para la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades comerciales de las partes<sup>19</sup>.

El Acuerdo incluye una cláusula análoga a la que Colombia suscribió en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación CAN-UE del 2003, y que hace parte de todos los acuerdos internacionales de la Unión Europea, que determina el respeto a los derechos humanos fundamentales como un elemento esencial del convenio, por lo que, en caso de violación de este elemento esencial, se adoptarán medidas apropiadas que se ajusten al derecho internacional<sup>20</sup>.

**4.3 Normativa institucional**

Por medio de la Ley 07 de 1991 se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determinan la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con el Decreto 2553 de 1999, artículo 2 (Sistema de Comercio Exterior), el sistema está integrado por organismos de carácter público que ejercen funciones en el campo del comercio exterior. En el numeral 2 precisa: “El subsistema mixto conformado por la Comisión Mixta de Competitividad y Comercio Exterior y los comités asesores nacionales y regionales”. La respuesta de la entidad se centra en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, cuya composición la señala el Decreto 1500 de 2012 y es recogida por el Decreto 1074 de 2015, que incluye a

<sup>19</sup> Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros por otra.  
<sup>20</sup> Resultados de la Implementación del Acuerdo Comercial Multipartes Colombia-Perú/Unión Europea, MinCIT.

representantes del sector privado. El Decreto 1500 de 2012 no deroga los apartes del Decreto 2553 de 1999.

Mediante la Ley 790 de 2002 se fusionan el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y se conforma el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Decreto 210 de 2003 establece como objetivo primordial, dentro del marco de su competencia, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria; la micro, pequeña y mediana empresa; el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología; la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

Con los decretos 1289 de 2013 y 1289 de 2015 se modifica la estructura del MinCIT, dado que las funciones de promoción de los instrumentos de exportación e inversión deben estar a cargo de este ministerio.

**4.4 Normativa programática**

La Ley 1450 de 2011 expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, el cual se fundamentó en alcanzar un crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva, más innovadora y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento; para lo cual se requiere un sector empresarial que conquiste los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, e integrado a la economía mundial acompañado de una infraestructura adecuada y de un entorno de competitividad, lo que hace relevante la implementación eficaz de los TLC con Canadá, EFTA<sup>21</sup>, Estados Unidos y la Unión Europea; así como afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, y desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico.

La Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, establece los conceptos, metas y tareas a cumplir en materia de competitividad e infraestructura estratégicas<sup>22</sup>. En lo relacionado con el sector externo, el capítulo correspondiente a esta temática establece

<sup>21</sup> La Asociación Europea de Libre Comercio, AELC (European Free Trade Association o EFTA, en inglés) es una organización intergubernamental establecida para la promoción del libre comercio y la integración económica en beneficio de sus Estados miembros. Actualmente la EFTA está constituida por cuatro Estados: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.  
<sup>22</sup> El Capítulo V del Plan Nacional de Desarrollo se denomina “Competitividad e Infraestructura Estratégicas”.

responsabilidades para el sector de comercio en tres objetivos: 1) incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) contribuir al desarrollo productivo y a la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación; 3) contribuir en el componente de plataformas logísticas rurales, donde el “Programa de Transformación Productiva” aporta hallazgos para el Censo Nacional Agropecuario.

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “El Programa de Transformación Productiva tendrá por objeto la implementación de estrategias público-privadas y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de la industria, en el marco de la Política de Desarrollo Productivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, [...]”<sup>23</sup>.

Desde el documento Conpes 3678 de 2010 se precisó que el “Programa de Transformación Productiva (PTP)” tiene como objetivo promover el desarrollo de sectores de clase mundial, entendidos estos como aquellos que operan con las mejores prácticas de sus respectivas industrias, con productividades comparables a las más altas del mundo y que en general son intensivos en conocimiento y en la generación de valor agregado<sup>24</sup>.

La Presidencia de la República, a través del Decreto 155 de 2015, creó una Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos (PINES) para el sector comercio, industria y turismo. Uno de los fundamentos de este decreto está en el Conpes 3763 de 2013<sup>25</sup>, el cual estableció algunos criterios para identificar Pines de origen público o privado<sup>26</sup> encaminados a generar inversiones que promuevan incrementos en productividad, sean competitivos, estén en capacidad de generar exportaciones o contribuyan al cumplimiento de metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>23</sup> Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, artículo 11.  
<sup>24</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2010.  
<sup>25</sup> Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines).  
<sup>26</sup> Según este Conpes: “Un proyecto debe cumplir o se prevé que cumplirá con al menos uno de los criterios que se mencionan a continuación: (i) Que aumente significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional. (ii) Que genere impacto significativo a la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital. (iii) Que genere retorno positivo a la inversión y sea sostenible operacionalmente. (iv) Que aumente la capacidad exportadora de la economía nacional. (v) Que genere ingresos significativos a la Nación y las regiones. (vi) Que el alcance del proyecto contribuya al cumplimiento de las metas previstas en el PND” (p. 12).

Otro de los fundamentos del Decreto 155 de 2015 es la necesidad de establecer una coordinación y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos diferentes a los de infraestructura, hidrocarburos, minería, energía, lo que implica la necesidad de seleccionar proyectos estratégicos de interés nacional en sectores de competencia del MinCIT como el industrial.

**5. Resultados y conclusiones de la auditoría de desempeño**

Como resultado de la auditoría de desempeño, la CGR observa que al cumplirse cinco años de la entrada en vigencia del TLC negociado con EE. UU. y cuatro años con la UE, el desempeño del MinCIT y ProColombia es insuficiente para asegurar los aportes de la gestión gubernamental al logro de los objetivos y metas propuestos; además, las estrategias orientadas a conseguir los mayores beneficios posibles del aprovechamiento de los tratados no han obtenido los resultados esperados, por las siguientes razones:

- **Insuficiente utilización de los instrumentos interinstitucionales para el comercio exterior**

La Comisión Mixta de Competitividad y Comercio Exterior; la Comisión Intersectorial para Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo; la Comisión de Libre Comercio y el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE), son organismos que no han sido aprovechados de una manera eficiente y efectiva, en procura de ejercer una adecuada articulación interinstitucional, debido a que no se han reunido con la periodicidad establecida, ni han asumido integralmente sus funciones.

La Comisión Intersectorial para Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Pines) es un instrumento subutilizado en la medida en que los sectores identificados con potencial exportador son pocos y no están en capacidad de aportar productos de alto valor agregado. Es de anotar que ese ministerio es directo responsable de los programas de origen industrial y no de los agrícolas.

Las propuestas presentadas por el CSCE durante el período auditado han sido débiles; además este organismo no dispone de mecanismos para realizar seguimiento a las mismas. Situación similar se presenta con el desempeño de la Comisión Mixta de Competitividad y Comercio Exterior, en la medida en que la articulación de los

entes relacionados con el aprovechamiento de los TLC no ha sido definida desde una política de Estado.

Los instrumentos del MinCIT, vinculados con sus funciones institucionales y su responsabilidad frente a la política gubernamental de internacionalización de la economía, son insuficientes por la existencia de un esquema de gobierno que no permite un mayor empoderamiento en el sector, en la medida en que pueda hacer exigibles los compromisos de las entidades involucradas con el sector comercio.

En el Estado colombiano no existe una instancia u organismo superior de coordinación gubernamental, de carácter vinculante, que vele por el cumplimiento de las metas prioritarias de comercio exterior y permita mantener la coherencia estratégica de los programas e identifique oportunidades de mejora.

• **Bajo desempeño en la coordinación interinstitucional por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Se origina en la carencia de una estrategia conjunta que cohesione y oriente las acciones gubernamentales. El desempeño del MinCIT, en cuanto a la contribución para la eliminación efectiva de las barreras, es limitado, puesto que no se observan acciones contundentes encauzadas a remover definitivamente las dificultades establecidas. Además, no se evidencia un programa que contemple metas, compromisos, instrumentos efectivos y cronogramas, con responsables concretos e indicadores, para medir los niveles de avance en la inserción en cadenas globales de valor (CGV).

Colombia no ha aprovechado suficientemente este tipo de cadenas debido a que su canasta exportadora se concentra en bienes finales de naturaleza primaria y a las barreras arancelarias y no arancelarias, que impactan los eslabones productivos, situación que no favorece su inserción en las CGV, lo cual es analizado en algunos estudios como el de Esguerra y Parra<sup>27</sup>.

Por otra parte, aún no se ha logrado la admisibilidad de algunos productos agropecuarios y la implementación y acreditación del cumplimiento de los requisitos acordados entre las autoridades sanitarias de ambas partes presenta poco avance. Además, se evidenció la ausencia de articulación entre organismos competentes. Por consecuencia, en el corto plazo existe baja posibilidad de exportar cárnicos a Estados Unidos.

<sup>27</sup> Esguerra, M.P.; Parra Ulloa, S. (2016). "Colombia, por fuera las cadenas globales de valor: ¿causa o síntoma del bajo desempeño exportador?", en Borradores de Economía. Banco de la República, núm. 966.

exportaciones no minero-energéticas y la definición de los sectores estratégicos con vocación exportadora no ha contribuido a una mayor diversificación de la canasta exportadora.

Las actividades realizadas por ProColombia son muy puntuales, en la medida en que están orientadas a nivel micro. Adicionalmente, se observan debilidades en cuanto a las acciones orientadas a posicionar nuevos productos, regiones o sectores promisorios en comercio exterior. Aunque, no obstante, realiza inteligencia de mercados en el exterior, no socializa dicha información a la cadena productiva, por lo cual se desaprovechan los datos recopilados.

El presupuesto de promoción asignado a ProColombia no resulta proporcional al aumento de la base exportadora del país, lo que indica una deficiencia en la cobertura de empresas atendidas.

Por otra parte, el modelo de selección y acompañamiento a las empresas no ha sido efectivo, puesto que el número de exportadores, medido como no minero-energéticos, permaneció estancado durante el período 1993-2016. Según Confecámaras, solo el 0,4% del total de empresas del país vende al exterior y las exportaciones están concentradas mayoritariamente en productos minero-energéticos.

Por errores en los NIT no existe certeza sobre la identificación del número de empresas exportadoras, dado que el 31,8% presentan inconsistencias en su registro.

La definición de sectores estratégicos con vocación exportadora no ha generado como resultado directo una mayor diversificación de la canasta exportable del país, pues durante el período 2012-2016 las ventas hacia EE. UU. y la UE se concentraron sobre todo en productos minero-energéticos, en desmedro de los demás bienes exportables, que conllevan mayor valor agregado y transformación productiva.

Aunque el Programa de Transformación Productiva (PTP) es un instrumento para contribuir a incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo, no se ha profundizado, debido a que se ha dispersado su objetivo principal incorporando sectores de turismo, servicios y algunos en agroindustria, como el acuícola (cultivo de camarones y piscicultura) y Hortofrutícola, con escaso aporte tecnológico y sin sistemas productivos innovadores, dada la ausencia de esquemas manufactureros en estos.

Un TLC solo puede crear oportunidades, y para aprovecharlas es necesario desarrollar políticas de acompañamiento que apunten a las infraestructuras físicas, a

El MinCIT no cuenta con un Plan Estratégico Exportador estructurado, como instrumento orientador de la política comercial, para un período más amplio al del gobierno, que contenga un diagnóstico estratégico e intersectorial, de acuerdo con la realidad del comercio exterior. Tampoco se evidencian los efectos e impactos que pretende alcanzar el Ministerio con los objetivos y estrategias planteados.

• **Deficiencias en los sistemas de información, bases de datos, estadísticas, indicadores y rendición de cuentas**

El sector comercio, industria y turismo no dispone de un sistema de información integrado, unificado y actualizado, soportado en una metodología confiable y oportuna, que permita monitorear las operaciones de comercio exterior de manera certera, con una óptica general y completa, y, en particular, el comportamiento y desempeño de los acuerdos comerciales. Adicionalmente, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) solo incorpora alrededor del 56% de las operaciones de comercio exterior, por lo tanto, no tiene una estructura que integre y registre todas las actividades de él.

Desde hace más de veinte años el MinCIT carece de un censo del número real de empresas exportadoras de Colombia, debido a las inconsistencias que se generan en el registro de los números de información tributaria (NIT). Esta falencia ha producido, durante dicho período, información inconsistente e imprecisa, de la cual se nutren organismos públicos y privados para sus estudios, análisis y diagnósticos. Además, dificulta la definición o redefinición de las políticas de promoción de exportaciones, en la medida en que se desconoce el número real de empresas exportadoras nacionales, lo cual también podría tener consecuencias relacionadas con las operaciones de reintegro de divisas y con las solicitudes de devolución del impuesto al valor agregado (IVA).

• **Estancamiento del sector exportador no minero-energético**

El MinCIT no cuenta con una agenda que contribuya al aprovechamiento de los beneficios logrados como consecuencia de los acuerdos comerciales suscritos. Es así como, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de los TLC, ninguna firma colombiana ha comercializado productos en el mercado de compras públicas estadounidense o de los países que integran la UE.

La gestión del MinCIT y ProColombia ha sido insuficiente para lograr los objetivos y metas formuladas por el Gobierno nacional para diversificar e incrementar las

la infraestructura institucional y a la estructura productiva. En ese sentido, no son fuertes los vínculos en las instituciones vinculadas con la organización y coordinación de organizaciones de los niveles nacional, departamental y municipal entre sí y con las organizaciones empresariales y la academia. Estas rupturas desincentivan al empresario colombiano, que opta por fortalecer su presencia en los mercados locales antes que aventurarse en la conquista de un comercio exterior, dada la presencia de diversos obstáculos y barreras que afectan sus decisiones para aprovechar preferencias como las que se han suscrito con los TLC.

• **Deficiencias en el monitoreo, seguimiento y control a los compromisos de los TLC suscritos**

Con respecto a la elaboración de los mapas de riesgos sobre los TLC enunciados, el Ministerio no contempla situaciones específicas de riesgos asociados a posibles contingencias en las metas y objetivos señalados para estos dos tratados, que conlleven a hacer de esta herramienta un instrumento de gestión, orientado hacia los resultados, en procura de un mejor aprovechamiento de los mismos.

En relación con las cuotas negociadas en los productos importados en el marco de los TLC, se desconocen riesgos asociados al ingreso de mayores volúmenes a los acordados con beneficios arancelarios o de importaciones que no cumplan los estándares técnicos o de calidad. Lo anterior, con el fin de contar con acciones que contribuyan a mitigar la ocurrencia de esta situación.

El MinCIT carece de metas e indicadores de desempeño y de una metodología para evaluar el impacto y los resultados obtenidos en virtud de los TLC suscritos con Estados Unidos y la UE.

Algunos indicadores son cuantificados con información suministrada por los exportadores, la cual no es verificada por parte de ninguna entidad u organismo; se basa en meras expectativas de los empresarios.

**6. Plan de Mejoramiento suscrito con base en los resultados de la auditoría de desempeño**

Con ocasión de las observaciones de la auditoría de desempeño practicada a la estrategia de aprovechamiento de los TLC suscritos entre Colombia y Estados Unidos y la Unión Europea, el MinCIT y ProColombia acogieron con buen recibo y oportunamente el informe de auditoría, mediante la suscripción de un Plan de

Mejoramiento de la gestión a su cargo<sup>28</sup>. Este documento, preparado por los sujetos de control señalados, integra acciones correctivas y preventivas, objetivos, metas, tiempo estimado y responsables de las mismas, que serán objeto de seguimiento al cumplimiento y efectividad por parte de la CGR en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de 2018.

En concordancia con el Plan, las entidades auditadas reconocieron la insuficiente utilización de los instrumentos interinstitucionales para el comercio exterior y se comprometieron a tramitar la modificación al Decreto 2553 de 1999<sup>29</sup>, relacionada con las funciones de la Comisión Mixta de Competitividad y Comercio Exterior y a presentar ante el Consejo Superior de Comercio Exterior los informes de seguimiento sobre el avance de los asuntos recomendados en sesiones anteriores, con el fin de reflejar las propuestas presentadas por este organismo asesor del Gobierno nacional.

El MinCIT se obliga a implementar una matriz con responsables y avances, para el seguimiento de los compromisos de los comités integrados en el TLC suscrito con EE. UU. que se realicen a partir de 2017 y a efectuar una reunión, una vez al año, con los homólogos de MinCIT en la United States Trade Representative (USTR), en Washington, con el fin de discutir la agenda comercial bilateral.

Sobre el deficiente desempeño en la coordinación interinstitucional, que se origina en la carencia de una estrategia conjunta para cohesionar y orientar las acciones gubernamentales, el Ministerio dispuso identificar y realizar actividades de coordinación interinstitucional, con las siguientes metas: 1) entregar informe sobre las gestiones adelantadas con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), orientadas a la firma de convenios interadministrativos; 2) informar sobre avances en la agenda de los Pines para carne bovina y aguacate Hass; 3) Elaborar ayudas de memoria de los comités de internacionalización.

Por otra parte, el Ministerio propone liderar un trabajo de coordinación entre entidades del Gobierno<sup>30</sup> y realizar acuerdos de cooperación a través de las embajadas, con el fin de diseñar estrategias de divulgación e implementación de requisitos técnicos para acceder a los mercados de EE. UU. y la UE.

<sup>28</sup> El Plan de Mejoramiento plasma el compromiso de los auditados y propende por el mejoramiento de la gestión pública.

<sup>29</sup> En particular, la aclaración del artículo 2.º de este decreto.

<sup>30</sup> ProColombia, PTP MADR, ICA, Invima, ONAC, INM con el sector privado, gremios como Analex y AMCHAM (Cámara Colombo-Americana).

objetivos; implementar un programa que mejore la productividad y las capacidades exportadoras de la industria a través de asistencia técnica y generar espacios promocionales y comerciales, para lograr una mayor visibilidad y ventas internacionales de productos con potencial exportador de los subsectores de frutas frescas (aguacate, pasifloras, piña, cítricos, mango, pitahaya, entre otras), frutas procesadas (jugos, pulpas, conservas, entre otros), filetes de pescado (trucha y tilapia) y cacao y sus derivados.

El MinCIT se comprometió a diseñar un plan de acción en el cual se proponga la estrategia para el aprovechamiento del mecanismo de escaso abasto y el logro de la acumulación de origen con EE. UU. y la UE, señalando los riesgos que presenta y posibles acciones ante dichos riesgos.

En relación con las compras públicas, el MinCIT se compromete a realizar un seminario sobre este tema con EE. UU. para divulgar el mecanismo con el sector privado. El seminario será autofinanciado por las empresas participantes.

Tomando como insumo el componente de comercio exterior de los planes de negocio que ha construido o se encuentran en implementación por parte del PTP para los sectores priorizados, el MinCIT validará con ProColombia el diseño de un plan de promoción de exportación a largo plazo. Así mismo, desarrollará e implementará una metodología de presupuestación orientada a resultados.

Con fundamento en las deficiencias de monitoreo, seguimiento y control a los compromisos de los TLC examinados y detectadas por la CGR, el MinCIT y ProColombia incluirán en las matrices de compromisos legales y de seguimiento, definidos en los comités de administración de los TLC, los mapas de riesgos y el plan de contingencia. Lo mismo sucederá con el proceso de negociaciones y administración de relaciones comerciales.

Sobre la falta de control de los contingentes de maíz que provienen de Estados Unidos, el MinCIT se comprometió a trabajar, en conjunto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el MADR y el Gobierno de EE. UU., la decisión que pretende hacer claridad sobre el tipo de maíz<sup>32</sup>, teniendo en cuenta los flujos históricos del comercio de este producto con EE. UU. Así mismo, el MinCIT se obligó a gestionar una propuesta de convenio interadministrativo con la DIAN orientado a dinamizar la cooperación interinstitucional, incluyendo el seguimiento a los contingentes negociados en el marco de los TLC.

<sup>32</sup> Que comprende el contingente establecido en el numeral 14 del Apéndice I para Colombia al capítulo 2 del APC con EE. UU.

Por otra parte, el MinCIT se compromete a avanzar en el establecimiento del plan de residuos para exportar carne bovina a la UE, en coordinación con el ICA, Invima y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), así como a identificar conjuntamente con los viceministerios y las entidades adscritas al sector comercio, industria y turismo proyectos de importancia nacional estratégica para eliminar las barreras al comercio exterior y aumentar las exportaciones de productos a EE. UU. y la UE. Con el fin de determinar las principales falencias en la diversificación, el Ministerio propone la caracterización para sectores industriales determinados como estratégicos, con la identificación de las principales fallas y obstáculos de mercado y plantea la suscripción de convenios o acuerdos interinstitucionales para facilitar la articulación y complementación de acciones de entidades que busquen aumentar la producción o mejorar la competitividad y productividad en el sector agroalimentario colombiano en sectores con potencial exportador.

En relación con las graves deficiencias en los sistemas de información, bases de datos, estadísticas, indicadores y rendición de cuentas detectadas por la CGR, el MinCIT propuso las siguientes acciones de mejora: 1) contar con un sistema de información sobre acuerdos y relaciones comerciales, y estadísticas de comercio exterior de bienes, de servicios y de inversión extranjera; 2) diseñar y desarrollar una herramienta de información confiable que registre todas las operaciones de importación y exportación; 3) depurar la base de datos utilizando una programación verificable y definir la metodología de conteo de empresas exportadoras e importadoras; 4) formular indicadores de desempeño en los planes operativos del 2018, vinculados a las metas de resultado de las estrategias del Comité de Comercio Exterior; y 5) generar un tablero de indicadores de procesos que permita hacerles seguimiento.

Respecto al estancamiento del sector exportador no minero-energético, el MinCIT y ProColombia están promoviendo la implementación de acciones tendientes a motivar a los empresarios a exportar con el apoyo de Futurexpo<sup>31</sup>, para dar información de oportunidades comerciales, formular un plan de trabajo exportador para empresas no exportadoras, con asesorías de selección de mercados, costos de exportación, documentación exportadora, condiciones de acceso, cubillaje y embalaje, técnicas de negociación y criterios de origen.

Las acciones propuestas por el MinCIT buscan ofrecer programas de adecuación con el objetivo de cerrar brechas que distancian a las empresas de los mercados

<sup>31</sup> Programa creado recientemente por ProColombia.

Por otra parte, con el objetivo de influir en la capacidad de convocatoria y protagonismo en la promoción sectorial, el Ministerio propone diseñar y desarrollar una herramienta que permita hacer seguimiento y monitoreo de los sectores priorizados por el PTP. Esta herramienta debe permitir el seguimiento del comportamiento del comercio exterior, la producción, el empleo y las ventas para diferentes años.

Respecto al contingente de azúcar previsto en el TLC con la UE, el MinCIT hará el seguimiento respectivo para consolidar el aprovechamiento del 92% de este contingente. Igualmente, implementará mecanismos para fortalecer la divulgación de los usos de los contingentes con la industria nacional para un mejor aprovechamiento.

Finalmente, el Ministerio se compromete a monitorear los nuevos sectores productivos del país, de acuerdo con el documento Conpes 3866 de 2016, para observar su análisis y permitir la definición de estrategias; para ello se hace necesaria la actualización de la herramienta MARO<sup>33</sup> que permite hacer seguimiento del comportamiento de los sectores seleccionados mediante la metodología aprobada en el marco de la Política de Desarrollo Productivo.

Por lo expuesto, que corresponde a los compromisos asumidos por el MinCIT y ProColombia, es de destacar que los resultados obtenidos por la CGR en la auditoría de desempeño alcanzaron la finalidad esperada al lograr que las entidades fiscalizadas adopten buenas prácticas de la gestión pública, rindan cuentas de manera oportuna, suministren información transparente y acojan lecciones aprendidas para el mejoramiento continuo, en el cumplimiento de la misión institucional.

Por consiguiente, de la efectividad y oportunidad de las mencionadas acciones de mejora por parte del MinCIT y ProColombia, el país recogerá, en el mediano plazo:

- Los beneficios de activar los instrumentos interinstitucionales como el Consejo Superior de Comercio Exterior, la Comisión Mixta de Comercio, los comités y comisiones integrados para cada uno de los tratados.
- El contar con una adecuada coordinación sectorial y de una articulación institucional para la eliminación de las barreras al comercio exterior.
- Los beneficios de suministrar información transparente, con bases de datos confiables, estadísticas e indicadores que permitan la eficiente y eficaz toma de decisiones y de administrar debidamente los instrumentos de monitoreo, seguimiento y control de los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

<sup>33</sup> Mapa Regional de Oportunidades Turísticas.

De esta manera se espera que se logren aumentar las exportaciones no minero-energéticas, la diversificación de productos, la inserción en las cadenas globales de valor y el fortalecimiento de la política de internacionalización de la economía.

**Referencias**

Banco de Comercio Exterior de Colombia (2016-2017). “Programa de Transformación Productiva”. Disponible en: <https://www.ptp.com.co/portal/default.aspx>

Cardona, M.; Escobar, S. (2012). “Innovación en la transformación productiva”. *Revista Semestre Económico*, vol. 15, núm. 31, pp. 127-152.

Clavijo, S.; Vera, A.; Fandiño, A. (2012). *La desindustrialización en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos – ANIF.

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras (2016-2017). Documentos e informes varios.

Contraloría General de la República (2017). Documentos e informes varios.

Esguerra, M.P.; Parra Ulloa, S. (2016). “Colombia, por fuera las cadenas globales de valor: ¿causa o síntoma del bajo desempeño exportador?”, en Borradores de Economía, Banco de la República, núm. 966.

Fideicomiso de Promoción de Exportaciones – ProColombia (2016-2017). Documentos e informes varios.

García, J.; Collazos, M. M.; Montes Uribe, E. (2015). “Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?”, en Borradores de Economía, Banco de la República, núm. 889.

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA (2017). Documentos e informes varios.

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento - Invima (2016-2017). Documentos e informes varios.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016-2017). Documentos e informes varios.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016-2017). Documentos e informes varios.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2016-2017). Documentos e informes varios.

Ministerio de Transporte (2016-2017). Documentos e informes varios.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos”.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”.

Documento Conpes 3678 de 2010. “Política de transformación productiva: un modelo de desarrollo sectorial para “Colombia”. Bogotá D. C., 21 de julio.

Documento Conpes 3762 de 2013. “Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos – Pines”. Bogotá D. C., agosto 20.

Documento Conpes 3866 de 2016. “Política nacional de desarrollo productivo”. Bogotá, D. C., agosto 8.

“El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011”. Bogotá D. C., octubre de 2007.

Sardi, E. (septiembre 2 de 2012). “Enfermedad holandesa”, [www.portafolio.co](http://www.portafolio.co). Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/emilio-sardi/enfermedad-holandesa-110528>

## Capítulo VIII

### PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMO EN COLOMBIA<sup>1</sup>

**Introducción**

El propósito de este capítulo es identificar el estado de implementación de la política pública dirigida a la protección especial de los ecosistemas de páramo, declarada en la Ley 99 de 1993. El análisis permite comprender en qué consiste la protección especial y cuáles son sus elementos constitutivos.

También permite concluir que a 25 años de la expedición de la Ley 99 de 1993, los páramos aún no cuentan con una efectiva protección especial, dado que no se han tenido avances significativos en el conjunto de sus elementos constitutivos, salvo en los componentes referidos a la gestión de conocimiento técnico-científico y al reconocimiento jurídico de las áreas de páramo (delimitación).

En este sentido, la delimitación jurídica es solo uno de los eslabones de la cadena de valor y en sí misma no puede ser considerada como una protección especial real y efectiva. A lo anterior se suma un “déficit de protección” en el ámbito normativo, el cual es expuesto en detalle por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016.

**1. Metodología de evaluación**

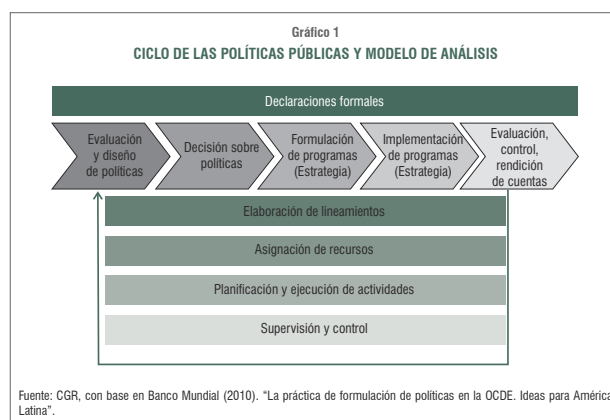
Este análisis se realizó con base en un modelo híbrido construido a partir de: 1) las nociones de “política pública” de Vargas (1999) y Roth (2002); 2) el enfoque

\* Este capítulo fue escrito por Henry Alberto Castellanos Cárdenas, bajo la dirección, coordinación y revisión de Diego Alvarado Ortiz, Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo y Roberto Rafael Torres Becerra - Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente.

<sup>1</sup> Este capítulo está basado en el documento elaborado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente como parte del “Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2016 –2017”.

del ciclo de la política (*policy cycle*)<sup>2</sup> con énfasis en el modelo sobre prácticas en la OCDE del Banco Mundial propuesto para América Latina (2010); 3) las nociones de “imperativo legal” y “legislación” de Rein y Rabinovitz (1996), y de “estatuto” de Sabatier y Mazmanian (1981).

En este modelo la implementación de una política pública es, por una parte, el cumplimiento de la decisión política plasmada en la legislación, en las órdenes ejecutivas o en las decisiones de los tribunales (Sabatier y Mazmanian, 1981). Al mismo tiempo, es el proceso continuo que permite alcanzar las aspiraciones de la política (Revuelta, 2007) y se desarrolla en cuatro dimensiones: 1) definición de lineamientos (directrices); 2) asignación de recursos; 3) planificación y ejecución de actividades concretas, y 4) supervisión y control (Rein y Rabinovitz, 1996). El Gráfico 1 representa el modelo de análisis en relación con el ciclo de las políticas propuesto por el Banco Mundial (2010).



En síntesis, para este análisis, la Contraloría General de la República (CGR) construyó la siguiente definición operativa de “implementación”:

<sup>2</sup> El *policy cycle* o ciclo de la política es una herramienta del análisis de políticas públicas formulado inicialmente por Harold Lasswell, bajo el entendido de que, en la práctica, tal separación entre las etapas no sucede en realidad, puesto que ellas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (Aguilar, 1996).

Es un proceso continuo que permite alcanzar las aspiraciones de la política que han sido declaradas de manera formal en la legislación, las órdenes ejecutivas y las decisiones de los tribunales<sup>3</sup>, en el que emergen un conjunto de iniciativas, decisiones, medios y acciones, enmarcadas en procesos de elaboración de lineamientos y directrices, de asignación de recursos, de planificación y ejecución de actividades concretas y de supervisión y control. La implementación es el ámbito donde se concentran la gestión, el desempeño y la responsabilidad del Gobierno.

Finalmente, en la perspectiva de la medición del cumplimiento de los compromisos declarados, el “déficit de implementación” resulta de comparar los logros alcanzados (productos y/o efectos) con aquellos compromisos. En resumen: el déficit de implementación está representado en la brecha que hay entre los elementos sustantivos previstos en la política, frente a lo logrado en un momento determinado.

**2. Origen del problema / diagnóstico**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cnumad) o “Cumbre para la Tierra” de 1992<sup>4</sup> reconoció, entre otras cosas, que el ambiente y los recursos naturales renovables han estado bajo permanente amenaza, alteración y transformación por la presencia y las actividades humanas que en el último siglo han acelerado fenómenos globales como la extinción de la biodiversidad, el deterioro atmosférico y el cambio climático. En consecuencia, redefinió el concepto de desarrollo sostenible y concluyó, entre otras cosas, que para la preservación de la vida en el planeta se hace necesario el efectivo reconocimiento, integración y equilibrio de los intereses económicos, sociales y medioambientales a la hora de satisfacer las necesidades humanas.

<sup>3</sup> Las declaraciones formales de una política contienen, entre otros aspectos, sus fines o aspiraciones (lo deseado). Pueden emerger en diversos ámbitos, pero principalmente, en la “legislación” (Rein y Rabinovitz, 1996). Por “legislación” se entenderá todo el acervo normativo institucional, en especial el declarado como fruto de un proceso deliberativo (constitución, leyes). La noción de “estatuto” concibe otras fuentes para identificar las declaraciones formales de una política pública, como las decisiones de los tribunales (sentencias judiciales) y las órdenes ejecutivas en términos de regulaciones específicas (Sabatier y Mazmanian, 1981). Los fines o aspiraciones que han sido declarados formalmente se convierten en los compromisos de los gobiernos [y los Estados] frente a los asuntos objeto de las políticas.  
<sup>4</sup> Celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro. Para más información, ver: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

de inflexión más importantes fue la expedición de la Ley 99 de 1993<sup>9</sup>, con la que se pretendió desarrollar los nuevos postulados constitucionales<sup>10</sup> a partir de un diseño institucional diferente, para responder de mejor manera a la situación de debilidad del sector medioambiental en el país<sup>11</sup>. Precisamente, fue gracias a la Ley 99 que los páramos<sup>12</sup> se incorporaron en la esfera de la protección y conservación como una categoría específica, “objeto de protección especial”<sup>13</sup>.

La protección especial de los páramos guarda relación con normas constitucionales referidas a la protección del ambiente<sup>14</sup> que hacen parte de la denominada “constitución ecológica”<sup>15</sup>. También es consecuente y concordante con otras disposiciones de la Ley 99 de 1993<sup>16</sup>.

Con base en lo anterior, desde la expedición de la Ley 99 de 1993, el Estado comenzó a tomar decisiones, implementar medidas, destinar recursos y realizar acciones que, en conjunto, configuran la existencia de una política pública cuya aspiración máxima o fin último es la protección y conservación de estos ecosistemas.

**3. Estudios previos sobre el problema**

En términos institucionales, para la declaración del compromiso no se realizaron estudios sobre protección y conservación de ecosistemas de páramo. No obstante, a comienzos de la década del 2000 el Estado estructuró el documento “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta

<sup>9</sup> En adelante Ley 99. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Publicada en el *Diario Oficial* el 22 de diciembre de 1993.  
<sup>10</sup> Ej. derecho a un ambiente sano, descentralización y participación en la gestión de recursos naturales y medio ambiente, etcétera.  
<sup>11</sup> Al respecto, ver Exposición de motivos del Proyecto de Ley 99 de 1992. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sijur/normas/Norma1.jsp?i=12633>.  
<sup>12</sup> Zonas de páramo, áreas de páramo, complejos de páramo o ecosistemas de páramo.  
<sup>13</sup> Ley 99, art. 1, numeral 4: “Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”.  
<sup>14</sup> Artículos 8.º, 58, 79, 80, 333 y 334, entre otros.  
<sup>15</sup> Sentencia C-126 de 1998, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm> (1 de abril de 1998).  
<sup>16</sup> Tales como: 1) la protección prioritaria de la biodiversidad, 2) la prevalencia del uso del agua para consumo humano, 3) el concepto de desarrollo sostenible, 4) la función de velar por la protección del patrimonio natural, la diversidad biótica y la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, 5) el servicio prioritario en aquellas áreas, por parte del Cuerpo Especializado de Policía Ambiental, y 6) la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos.

Frente al ámbito mundial, la protección especial de los páramos se deriva, entre otros<sup>5</sup>, de los postulados de la Cumbre para la Tierra, en especial el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB)<sup>6</sup> y el “Programa 21”<sup>7</sup>, al ser ecosistemas frágiles de alta montaña que contribuyen a la preservación de la vida en el planeta, como reservas de diversidad biológica y fuentes de agua dulce con funciones ecosistémicas que derivan en la preservación de la atmósfera.

Colombia es uno de los pocos países que cuentan con páramos en su territorio. Los páramos colombianos tienen características muy particulares: amplia diversidad biológica, especies vegetales y animales únicas en el planeta, y condiciones climáticas, de suelos y de altitud muy especiales que les permiten realizar procesos naturales de fijación del carbono atmosférico, así como la interceptación, almacenamiento y regulación hídrica. Proveen la mayor cantidad de agua a la población y sus paisajes son admirados en todo el mundo. Por todo lo anterior hacen parte del derecho a un ambiente sano (CGR, 2013).

El contexto generado por la Constitución de 1991 y la Cumbre para la Tierra propició que la esfera de la protección y conservación se ampliara y se potencializara en muchos aspectos críticos para el sostenimiento ambiental<sup>8</sup>. Uno de los puntos

<sup>5</sup> De acuerdo con la CGR (2013), otros convenios e instrumentos de carácter internacional firmados y ratificados por el Estado colombiano relacionados con la protección y conservación de los páramos son: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres en Peligro de Extinción – Cites (Washington, 1973), Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático – UNFCCC (Nueva York, 1992), Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1981), Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación y la sequía – UNCCD (París, 1994) y Protocolo de Kioto (1997).  
<sup>6</sup> El CDB tiene como objetivo general promover un futuro sostenible a través de: 1) la conservación de la diversidad biológica, 2) la utilización sostenible de sus componentes, y 3) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos (Cnumad, 1992b).  
<sup>7</sup> El “Programa 21” es un plan de acción global para promover el desarrollo sostenible. El capítulo 13 está dedicado a las zonas de montaña en perspectiva de “ecosistemas frágiles”, mientras que los capítulos 9, 15 y 18 brindan elementos conceptuales y metodológicos sobre la protección y conservación de la atmósfera, la diversidad biológica y las fuentes de agua dulce. Para mayor información, consultar: <http://www.un.org/spanish/csa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>  
<sup>8</sup> “[...] la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera ‘constitución ecológica’, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente [...] esta constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. (Sentencia C-126 de 1998). En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm> (1 de abril de 1998).

montaña colombiana: páramos”<sup>17</sup>, que incluyó información diagnóstica relevante en términos de “conocer los ecosistemas de páramo y su importancia”. Más adelante, en 2007, se produjo el primer *Atlas de Páramos de Colombia*, un ejercicio riguroso de generación de conocimiento científico sobre los ecosistemas de páramo para la toma de decisiones.

**4. Resultados esperados<sup>18</sup>**

La “protección especial” no fue más que un enunciado vacío de contenido que solo se fue concretando con el paso del tiempo de manera muy lenta, a pesar de contar con lo ya definido en la Cumbre para la Tierra<sup>19</sup>. Los diversos contenidos que el Estado ha venido incorporando a sus declaraciones formales sobre qué implica la “protección especial” se pueden agrupar en los siguientes “elementos constitutivos”:

A pesar de la existencia de las declaraciones formales señaladas en el cuadro anterior, en la Sentencia C-035 de 2016 la Corte Constitucional expone que existe un “déficit de protección” en el ámbito normativo, el cual es contrario a la pretensión de la “protección especial”:

166. [...] resulta claro que hoy en día los páramos como ecosistema no son una categoría objeto de protección especial, ni tienen usos definidos, ni una autoridad encargada de manera específica para su administración, manejo y control. A pesar de que ha habido intentos por crear normas para proteger los páramos, lo cierto es que existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo.

167. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales [...]

<sup>17</sup> Publicado como resultado de un trabajo interinstitucional liderado por el Ministerio del Medio Ambiente y la participación de CAR, IIAVH, centros de investigación, universidades, ONG, sector privado. El documento se encuentra disponible para consulta en: [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595\\_250510\\_rest\\_alta\\_montana\\_paramo.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595_250510_rest_alta_montana_paramo.pdf)  
<sup>18</sup> Esta sección corresponde a lo que en el modelo de análisis se identifica como el conjunto de declaraciones formales de la política y de sus elementos constitutivos.  
<sup>19</sup> En especial en documentos como el CDB y el Programa 21.

| Cuadro 1<br>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL<br>DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMO |   |  |
|---|---|--|
| Elemento constitutivo   | Contenido de política   | Fuente de declaración  |
| Gestión del conocimiento:   | Que la gestión ambiental de las áreas de páramo se debe fundar en la gestión del conocimiento (científico) sobre las mismas.            | Sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017, Leyes 1382 de 2010, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, Decreto 1729 de 2002.                       |
| Reconocimiento jurídico:  | Que las áreas de páramo deben ser identificadas y reconocidas jurídicamente bajo alguna categoría de manejo ambiental.                  | Sentencias C-339 de 2002, C-443 de 2009, C-035 de 2016 y T-361 de 2017, Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, Decreto 2372 de 2010.       |
| Adquisición prioritaria:  | Que la adquisición de áreas de páramo por parte del Estado tiene carácter prioritario.  | Leyes 373 de 1997 y 1753 de 2015.  |
| Prohibición de actividades:   | Que se realice el desmantelamiento, eliminación y/o reconversión de las actividades económicas que puedan afectar las áreas de páramo.  | Sentencias C-366 de 2011 y C-035 de 2016, T-361 de 2017, Leyes 1377 y 1382 de 2010, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, Decreto 2803 de 2010. |
| Planificación ambiental (participativa) para la protección y conservación:                    | Que las áreas de páramo deben ser objeto de planes, programas y proyectos de conservación, preservación y/o restauración <sup>1</sup> . | Sentencia C-035 de 2016 y T-361 de 2017, Ley 1450 de 2011, Decretos 1729 de 2002 y 2372 de 2010.                                       |

<sup>1</sup> Incluye procesos de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos del suelo, entre otros. Fuente: CGR, con base en normas citadas.

178. [...] En efecto, la Corte también pudo constatar que en la actualidad no existe un sistema de protección especial de dichos ecosistemas [...] en un ordenamiento jurídico deben existir garantías de protección ambiental de carácter vinculante, tanto para las entidades como para los particulares, que sean específicas para este tipo de ecosistema. Las facultades otorgadas a las autoridades ambientales, de hidrocarburos y mineras para que ejerzan un “control, seguimiento y revisión” de las licencias, “aplicando las directrices que para el efecto define el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” no constituyen una garantía de protección ambiental con carácter vinculante.

En conclusión, desde 1993 se han emitido normas que dan cuenta de lo que implica la protección especial de los páramos; no obstante, hay un déficit de protección normativo y regulatorio en relación con estos ecosistemas.

de recursos con las fuentes de financiamiento (CGR, 2013). A lo anterior se suma la tradicional precariedad en la asignación de recursos para el sector ambiental y en particular para la gestión ambiental de áreas protegidas<sup>22</sup>, lo que se puede interpretar como el bajo compromiso del Estado colombiano frente a dicha materia, tanto a nivel nacional como territorial (CGR, 2013)<sup>23</sup>.

La precariedad en la asignación de recursos ha incidido en la marcha de las distintas acciones. Un ejemplo significativo está en la definición del tamaño de la escala para elaborar la cartografía: aunque desde el punto de vista científico y técnico se ha reconocido la importancia del tamaño de la escala, aumentar de una escala a otra es un proceso costoso. Por esto, a lo largo del tiempo se han definido distintos niveles de escala, ampliando o reduciendo su precisión según la disponibilidad de recursos o la expectativa de esa disponibilidad (CGR, 2016).

Dada la complejidad y la magnitud del reto que significa la protección especial, se requiere del concurso de otros actores e inversiones considerables por cada área de páramo (ej. elaboración de estudios). Esta realidad nunca ha sido tenida en cuenta ni se le ha prestado la atención necesaria a fin de diseñar una estrategia que provea los recursos requeridos para llevarla a cabo.

**5.3 Planificación y ejecución de actividades: una experiencia individual**

Ante la ausencia de una estrategia global que articule todos los actores involucrados en torno al propósito común de proteger y conservar estos ecosistemas, cada actor ha venido desarrollando “lo que puede con lo que tiene, según lo que le toca”. Esto se refleja, por ejemplo, en los avances y resultados disímiles por parte de las CAR en la elaboración de los insumos para la delimitación de las áreas de páramo; en los avances en materia de prohibición, sustitución y/o reconversión de las actividades agropecuarias, de minería e hidrocarburos<sup>24</sup>; o en los resultados en materia de planificación ambiental del territorio y del uso del suelo (CGR, 2013).

<sup>22</sup> Al respecto, consultar Contraloría General de la República, “Evaluación a la política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Evaluación a la política nacional para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –Sinap–, al Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos” y a la estrategia nacional para la prevención y el control del tráfico ilegal de especies silvestres”, en *Cuadernos de Políticas Públicas 2010-2014*, núm. 9. Bogotá, septiembre de 2014.

<sup>23</sup> Para más información, consultar la sección “2.8. Gasto nacional destinado a los ecosistemas de páramos 2000-2012” del informe “Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2012-2013”.

<sup>24</sup> Al respecto, consultar el Informe de auditoría al proceso de delimitación de páramos en Colombia, realizada por la CGR durante el segundo semestre de 2016. El informe final fue liberado en diciembre de 2016.

**5. Instrumentalización legal y administrativa**

**5.1 Lineamientos y directrices: sin hoja de ruta**

La definición de instrucciones, directrices y prescripciones para alcanzar los fines de cualquier política se realiza en dos niveles: en la formulación de la estrategia global que articula las acciones de todos los actores y en la definición de procesos e instrumentos técnico-administrativos. En este caso, el Estado inició acciones en ambos niveles hacia comienzos de la década del 2000. Los resultados obtenidos muestran cómo se ha tenido un mejor desempeño en el nivel operativo para la identificación y reconocimiento jurídico de áreas de páramo particularmente consideradas<sup>20</sup>, mas no en la consolidación e implementación de una estrategia global para la gestión ambiental de todos los ecosistemas de páramo, tal como fue evidenciado por la CGR (2013), que concluyó que el “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: páramos” se quedó en una “declaración de buenas intenciones”.

Más allá de algunos enunciados normativos generales, no se cuenta aún con la suficiente instrumentalización en relación con otros elementos distintos a la “delimitación”, los cuales son necesarios para llegar a una eficaz protección especial: adquisición de áreas; desmantelamiento, eliminación y reconversión de actividades económicas y productivas; planificación ambiental del territorio, y desarrollo de programas y proyectos para la preservación y restauración.

Las nuevas exigencias debieron ser asumidas bajo las mismas estructuras y esquemas organizacionales existentes. Aunque la legislación dispone de algunos instrumentos para la coordinación y gestión de los ecosistemas comunes a dos o más autoridades ambientales, no se cuenta con los suficientes lineamientos para implementarlos<sup>21</sup>.

**5.2 Asignación de recursos: precariedad acentuada**

La ausencia de una estrategia global deriva en la inexistencia de una “estrategia financiera” que, entre otros aspectos, vincule de manera prospectiva las necesidades

<sup>20</sup> Los instrumentos para la identificación y reconocimiento jurídico han sido la declaratoria y la delimitación. El primero con las resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 937 de 2011; el segundo con los artículos 202 de la Ley 1450 de 2011 y 173 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>21</sup> Al respecto, consultar el Informe de auditoría al proceso de delimitación de páramos en Colombia, realizada por la CGR durante el segundo semestre de 2016. El informe final fue liberado en diciembre de 2016.

**5.4 Supervisión y control: una ausencia anunciada**

Asimismo, la supervisión y el control han sido nulos en términos globales. Las acciones de supervisión y control se limitan a lo que haga cada actor en su campo de competencia individual (CGR, 2016).

**6. Resultados obtenidos<sup>25</sup>**

**6.1 Un déficit multidimensional**

El déficit de implementación de la política dirigida a la protección especial de los ecosistemas de páramo se manifiesta en distintas formas<sup>26</sup>:

En términos temporales

Aunque la protección especial se enunció desde 1993,

- hasta 2003 se definieron los lineamientos para la identificación y reconocimiento jurídico (declaratoria);
- hasta 2007 se obtuvo el primer inventario de páramos del país, el *Atlas de páramos de Colombia*, el cual fue adoptado de manera oficial en 2011;
- hasta 2014 se hizo la primera identificación y reconocimiento jurídico de un páramo (delimitación)<sup>27</sup>. En 2016 se realizaron otras diecinueve, llegando a veinte páramos identificados y reconocidos jurídicamente.

En términos de los mecanismos formales de planeación

De los seis planes nacionales de desarrollo del período 1994-2018,

- solo en dos (2010-2014 y 2014-2018) se incluyó la obligación de delimitar los páramos como parte del articulado de la ley de expedición<sup>28</sup>;
- solo en uno (2010-2014) se incluyó una meta explícita relacionada con los páramos, aunque exclusivamente para el componente de reconocimiento jurídico: “delimitar el 100% de los páramos”. La meta no se cumplió.

<sup>25</sup> Esta sección corresponde al análisis del déficit de implementación a partir de los diversos resultados obtenidos a lo largo del tiempo.

<sup>26</sup> Los datos y cifras son tomados de: Contraloría General de la República, “Informe de auditoría de cumplimiento al proceso de delimitación de páramos en Colombia”. Bogotá, 2016.

<sup>27</sup> Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín mediante la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014.

<sup>28</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 202, y Ley 1753 de 2015, artículo 173.



En términos de los elementos de la protección especial

Solo hay avances importantes en dos de los elementos constitutivos de la protección especial: 1) en la gestión de conocimiento sobre los ecosistemas de páramo (ej. *Atlas de páramos de Colombia* y sus actualizaciones), y 2) en la identificación y reconocimiento (veinte complejos de páramo delimitados).

Sin embargo, en cuanto a identificación y reconocimiento, a diciembre de 2016 la mayor parte de superficie de ecosistemas de páramo aún no se encuentra delimitada: 2,01 millones de hectáreas (71,46%). De ellas, 1,21 millones de hectáreas (60,45%) no cuentan con algún instrumento de protección en el sistema de áreas protegidas a cargo de PNNC<sup>29</sup>. Son las áreas que se encuentran totalmente desprotegidas (CGR, 2016).

Por otra parte, precisamente la superficie sin delimitar es la que tiene mayor presencia de actividades agropecuarias, así como títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos: 367,4 miles de hectáreas (ha) en 16 complejos de páramo sin delimitar (CGR, 2016).

En materia de adquisición de áreas no se cuenta con un inventario definitivo de las áreas a adquirir, ni se han definido criterios técnicos definitivos para dar el valor ambiental a las mismas, como tampoco se cuenta con un esquema de seguimiento global a las áreas ya adquiridas (CGR, 2014).

En materia de la planificación ambiental del territorio han sido limitados los avances, así como en la inclusión de los planes de manejo ambiental de los páramos como determinantes ambientales y las respectivas revisiones y ajustes de los diversos instrumentos de ordenación y planificación del uso del suelo y su efectiva aplicación (CGR, 2013).

En términos técnicos

Mientras algunos páramos fueron delimitados con estudios elaborados a partir de cartografía a escala 1:25.000 (mayor), otros no llegaron a contar con ese nivel de detalle y fueron delimitados jurídicamente con base en la escala 1:100.000 (menor).

**6.2 Lo positivo: aprendizajes y oportunidades**

A pesar del déficit descrito, se han generado resultados que se consideran positivos porque, de una u otra forma, contribuyen a los resultados finales en términos de

<sup>29</sup> Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia.

la protección especial. Además, porque en sí mismos son experiencias y aprendizajes institucionales que evidencian fortalezas y potenciales factores de mejora en cada una de las dimensiones analizadas. Entre otros:

- La institucionalidad ha venido transformando su concepción sobre los páramos, se han incorporado las nociones “ecosistema de páramo” y “bioma de páramo” a cambio de “área de páramo”, y además se construyó el concepto “complejo de páramo”.
- El inventario del *Atlas de páramos de Colombia* se ha perfeccionado desde su primera versión de 2007, como fruto de las actualizaciones por cambio de escala y los estudios técnicos y científicos para su identificación y caracterización. Se descubrieron tres nuevos complejos de páramo<sup>30</sup> y se incrementó el área total de páramo en el país respecto al total en 2007 en un 48,23%, al pasar de 1,9 a 2,8 millones de ha (CGR, 2016).
- El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IIAvH), brazo científico del sector, se consolidó como un facilitador ante las CAR y construyó un conjunto de métodos, instrumentos y prácticas que contribuyen eficazmente a la elaboración de los insumos técnicos para la identificación y caracterización de los ecosistemas de páramos. También ha propiciado la identificación de la comunidad científica relacionada con el estudio de los ecosistemas de páramo y de alta montaña, y la generación de espacios interinstitucionales para la gestión del conocimiento.
- El Ministerio estructuró su *know-how* sobre lo que debe hacer para emitir una resolución de delimitación desde el momento en que recibe los insumos necesarios. Ello le permitió expedir, en un solo año (2016), diecinueve resoluciones de las veinte emitidas hasta la fecha.
- De la misma manera, las CAR se han fortalecido durante el proceso, lo cual les ha permitido obtener resultados adicionales. Se resalta el caso de Corantioquia<sup>31</sup> que identificó el complejo de páramo Las Baldías a partir de la aplicación de los instrumentos metodológicos provistos por el IIAvH.

<sup>30</sup> Sonsón, Altiplano Cundiboyacense y Las Baldías.

<sup>31</sup> Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

- En el mismo sentido, se resalta la conformación y puesta en marcha de ejercicios de coordinación y articulación interinstitucional como la Comisión conjunta del corredor Ceercco<sup>32</sup>.
- La protección de los ecosistemas de páramo son un tema relevante y recurrente en la esfera de la participación y el control social por parte de organizaciones de la sociedad civil y diversas comunidades.
- Vía decisiones judiciales, el Estado cuenta con más y mejores elementos específicamente dirigidos a la gestión integral de la protección y conservación de los ecosistemas de páramo<sup>33</sup>.

**7. Hechos posteriores relevantes**

Al momento de la elaboración de este capítulo y con posteridad a la publicación del “Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2016–2017”, se han presentado los siguientes hechos relacionados con la protección especial de los ecosistemas de páramo:

- En el Congreso de la República se inició el trámite y se dio el primer debate al Proyecto de Ley 126 de 2016 Cámara, “por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia”, frente al que la CGR brindó sus comentarios según el procedimiento establecido, en el sentido de la importancia de la nueva ley para superar el déficit de protección expuesto por la Corte Constitucional y la conveniencia de consolidar, en un solo cuerpo normativo, las bases de la política pública, teniendo en cuenta los antecedentes normativos y la jurisprudencia existente, y las necesidades de su financiamiento.
- La Corte Constitucional emitió la Sentencia T-361 de 2017, mediante la cual se dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014<sup>34</sup> con la que el Ministerio delimitó el Páramo de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín. La decisión se dio luego de evaluar el proceso de participación realizado con la comunidad, para garantizar la efectividad

<sup>32</sup> Corredor de Ecosistemas Estratégicos de la Región Central de la Cordillera Oriental, integrada por: CAM, CAR, Cormacarena, Corpochivor, Corpognavio y Corpoinoquia, junto a PNNC e IIAvH.

<sup>33</sup> En especial las sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017.

<sup>34</sup> “Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, y se adoptan otras determinaciones”.

de los elementos esenciales del derecho de la partición ambiental<sup>35</sup>. Con tal fin ordenó realizar un nuevo proceso de delimitación siguiendo unas reglas y parámetros contenidos en la misma sentencia<sup>36</sup>, en el término de un (1) año.

- En julio de 2017 el Ministerio expidió la resolución de delimitación del Páramo Cruz Verde-Sumapaz y en enero de 2018 anunció que completó el proceso de delimitación de otros siete páramos más, llegando a treinta (30) páramos delimitados<sup>37</sup>.

**8. Conclusiones y recomendaciones**

Existe una política para la protección y conservación de los ecosistemas de páramo que tiene como fin garantizarles la “protección especial”. El Estado ha reconocido la protección especial como prioritaria, tanto en el marco legal como en distintos documentos oficiales. Ella implica, entre otros, los siguientes elementos constitutivos: 1) gestión del conocimiento, 2) reconocimiento jurídico, 3) adquisición prioritaria, 4) prohibición de actividades, y 5) planificación ambiental para la protección y conservación.

No obstante, a veinticinco años de la expedición de la Ley 99 de 1993, los páramos aún no cuentan con esa protección especial, dado que no se han tenido avances significativos en el conjunto de sus elementos constitutivos, salvo en los componentes referidos a la gestión de conocimiento técnico-científico y al reconocimiento jurídico de las áreas de páramo (delimitación). En este sentido, la delimitación jurídica es solo uno de los eslabones de la cadena de valor y en sí misma no puede ser considerada como una protección especial real y efectiva. A lo anterior se suma un “déficit de protección” en el ámbito normativo, el cual es expuesto en detalle por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016.

La ausencia de protección especial se origina en un déficit de implementación que comenzó con la lenta (y tardía) definición de sus elementos constitutivos. Se acentuó con la ausencia de una hoja de ruta global que integrara de manera armónica, articulada y sistemática los esfuerzos de todos los actores involucrados, así como

<sup>35</sup> Ellos son: i) acceso a la información pública; ii) participación pública y deliberativa de la comunidad; y iii) existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de i) y ii). Ver Sentencia T-361 de 2017.

<sup>36</sup> Al respecto, ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

<sup>37</sup> Almorzadero, Perijá, Citará, Sotará, Doña Juana-Chimayoy, Guanacas-Puracé-Coconucos y Nevado del Huila-Moras. Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3525-seguimos-protegiendo-los-paramos-hoy-llegamos-a-30-delimitados>

con la precariedad en la asignación de recursos, que es un factor tradicional para el sector ambiental. Y finalmente, ante la ausencia de una estrategia global, la supervisión y control se limitó al ámbito de acción de cada actor.

La CGR considera que la sola expedición de normas con “lo que se desea” en materia de protección especial de los páramos, no es suficiente para configurar una política pública que oriente la implementación y que permita el control de la eficacia o la eficiencia. Para lograrlo se requerirá construir e implementar una estrategia global enmarcada en objetivos comunes con metas precisas, mensurables y controlables, que permitan el seguimiento y el control para tomar los correctivos necesarios.

Ante la magnitud de lo que implica la protección especial de los páramos, se evidencia la necesidad de que dicha estrategia sea un instrumento que sirva a la integración y coordinación de los esfuerzos de los distintos actores públicos (y privados), que deberían confluír para garantizar la protección especial, cada uno dentro del ámbito de su competencia y responsabilidad individual y contribuyendo a la cadena formación de valor público.

En este sentido, adquiere relevancia el rol que puede ejercer el Ministerio a partir de las funciones, atribuciones y competencias que la Constitución y la ley le han asignado<sup>38</sup>, ante la necesidad de generar espacios propicios para la articulación de los diversos niveles en torno al objetivo común, sin menoscabo de las distintas autonomías legalmente establecidas, aprovechando los diversos aprendizajes, experiencias y oportunidades con las que hoy cuenta para una gestión integral de la protección especial de los ecosistemas de páramo.

Finalmente, la CGR considera relevante que el Congreso Nacional haya iniciado el trámite de un proyecto de ley sobre la materia, bajo el entendido de que la nueva ley debería permitir, en primer lugar, superar el “déficit de protección” que expuso en detalle la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, así como consolidar, en un solo cuerpo normativo, las bases de la política pública, teniendo en cuenta los antecedentes normativos, la jurisprudencia existente y las necesidades de su financiamiento.

<sup>38</sup> Como máxima autoridad del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Sistema Nacional Ambiental (SINA), del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) e incluso del Fondo Nacional Ambiental (Fonam).

**Referencias**

Aguilar Villanueva, L. (1996). “Estudio introductorio”, en L. Aguilar V. (compilador), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa.

Banco Mundial (2010). “La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina”, disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/pdf/592070WP0SPANI101public10BOX358364B.pdf>

Basu, K. (1997). “On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advice”, en *Economics and Politics*, Vol. 9, No. 3.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). “Programa 21”, capítulo 13, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Contraloría General de la República, septiembre de 2014. “Evaluación a la política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Evaluación a la política nacional para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –Sinap–, al Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos” y a la estrategia nacional para la prevención y el control del tráfico ilegal de especies silvestres”, en: *Cuadernos de Políticas Públicas 2010-2014*, No. 9. Bogotá.

Contraloría General de la República (2014). “Informe de auditoría a la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico 2010-2013”.

Contraloría General de la República (2013). “Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2012-2013”.

Contraloría General de la República (2013). “Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2016-2017”.

Contraloría General de la República (2016). “Informe de auditoría de cumplimiento al proceso de delimitación de páramos en Colombia”.

Departamento Nacional de Planeación (2011). “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, capítulo VI, “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo”, en [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/Capitulo\\_VI\\_Sostenibilidad\\_Ambiental\\_Prevenccion\\_Riesgo.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/Capitulo_VI_Sostenibilidad_Ambiental_Prevenccion_Riesgo.pdf)

Ministerio del Medio Ambiente (2001). “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: páramos”, disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595\\_250510\\_rest\\_alta\\_montana\\_paramo.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595_250510_rest_alta_montana_paramo.pdf)

Organización de las Naciones Unidas (1992), “Rio Declaration On Environment And Development”, disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

O’Toole, L. J. Jr. (1993). “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en L. Aguilar V. (compilador), *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

Rein, M.; Rabinovitz, F. (1996). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en: L. F. Aguilar V., *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

Sabatier, P.; Mazmanian D. (1981). *Effective Policy Implementation*. D.C., Heat and Company.

Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Almúdena.

**Jurisprudencia y normatividad**

Constitución Política de Colombia, 1991.

Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 373 de 1997. “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”.

Ley 1377 de 2010. “Por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”.

Ley 1382 de 2010. “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas”.

Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

Ley 1753 de 2015. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País””.

Decreto Ley 216 de 2003. “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 1729 de 2002. “Por el cual se reglamenta la parte XIII, título 2, capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5.º de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2372 de 2010. “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2803 de 2010. “Por el cual se reglamenta la Ley 1377 de 2010, sobre registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, de plantaciones protectoras-productoras, la movilización de productos forestales de transformación primaria, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto Ley 3570 de 2011. “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Resolución 769 de 2002. “Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos”.

Resolución 839 de 2003. “Por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos”.

Resolución 937 de 2011. “Por la cual se adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y delimitación de los ecosistemas de páramo, y se adoptan otras determinaciones”.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley 99 de 1992, disponible en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=12633>

Sentencia C-126 de 1998, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>

Sentencia C-339 de 2002, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>

Sentencia C-443 de 2009, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-443-09.htm>

Sentencia C-366 de 2011, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

Sentencia C-035 de 2016, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

## Capítulo IX

### INCENTIVOS FISCALES A LAS FRONTERAS DE COLOMBIA. ¿ES HORA DE REEMPLAZARLOS?\*

#### Introducción

Este capítulo presenta el tema de incentivos fiscales a las fronteras de Colombia en cinco secciones. La primera contextualiza el tema de análisis, la metodología y los objetivos de la política que enmarca el esquema de cupos de combustible; la segunda presenta los estudios previos sobre el problema; la tercera y cuarta analizan los cupos de combustibles, los subsidios para transporte y la generación de electricidad respectivamente; y la última presenta las conclusiones y recomendaciones de la Contraloría General de la República (CGR).

#### 1. Antecedentes, objetivos, metodología y origen del problema

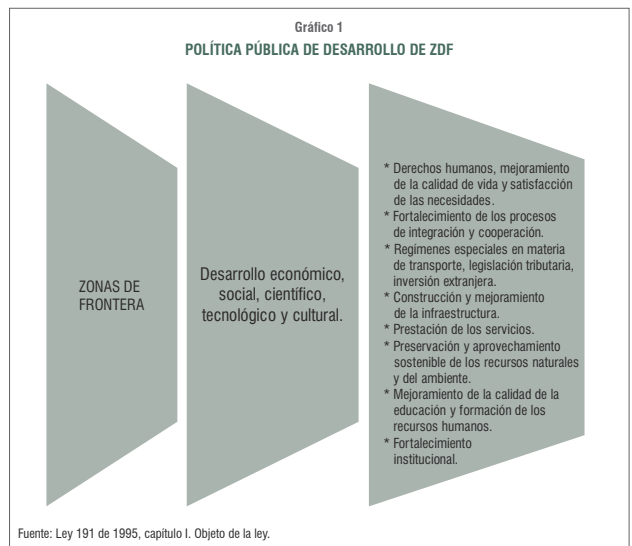
El desarrollo de las zonas de frontera (ZDF), los asuntos fronterizos y la dinámica económica de las regiones limítrofes con países vecinos son temas prioritarios para el Estado colombiano, que anteceden a la misma Constitución Política de 1991 y se abordan ampliamente desde la planeación y la gestión institucional.

Estos temas abarcan diferentes enfoques, algunos tan globales como la misma idea del desarrollo (Política de Desarrollo de Zonas de Frontera; Ley 191 de 1995), la biodiversidad (Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Ley 165 de 1994) o la cooperación regional (Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad Andina). Cubren también enfoques puntuales como la definición de zonas especiales económicas de exportación (Ley 677 de 2001), la provisión de combustibles con exenciones para automotores

\* Este capítulo fue escrito por Yesid Suárez Gómez, Carlos Eduardo Espinosa González, Olga Liliana López Rodríguez, Yeiro Ramírez Olaya y José Ospina Castillo - Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía.

(Ley 681 de 2001) o la prestación de servicios públicos como el de electricidad (leyes 142 y 143 de 1994); estos dos últimos aspectos, abordados bajo la perspectiva de la política pública, son el objeto de evaluación de este capítulo.

Al igual que los múltiples temas que se relacionan con la política de desarrollo de las fronteras, el caso de los subsidios a combustibles en estas zonas de especial tratamiento debe estar al servicio de los objetivos y las metas comprometidas por la política pública establecida mediante la Ley 191 de 1995, expedida en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, que tiene el objeto de establecer un régimen especial para las zonas de frontera con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural<sup>1</sup> (ver Gráfico 1).



En vista de la canalización de sustanciales recursos públicos para el logro de objetivos puntuales, este programa de subsidios debe someterse al rasero de la medición

<sup>1</sup> Ley 191 de 1995, "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera", Artículo 1.º.

de sus resultados o beneficios, al igual que de sus costos, los cuales deben ser medidos en términos de economía, eficiencia y efectividad<sup>2</sup>. Solo así podrá determinarse si conviene continuar, mejorar o eliminar este subsidio para hacer el mejor uso de los recursos públicos hacia las prioridades del país.

Este capítulo, derivado de un estudio hecho en la Contraloría<sup>3</sup>, tiene como objetivo avanzar en el análisis de la gestión y los resultados obtenidos con la implementación de los esquemas de subsidios tanto para el abastecimiento de combustibles en ZDF, como de subsidios para la operación del servicio de electricidad en zonas no interconectadas (ZNI).

Metodológicamente, esta evaluación se concentra en los efectos atribuibles a los subsidios a combustibles para transporte y generación eléctrica, en los costos del esquema de cupos, en la relación efecto/costo y en la gestión del subsidio dirigida a lograr los objetivos tanto de la Ley 191 de 1995, como de las demás asociadas a la provisión de combustibles y energía eléctrica en ZDF.<sup>4</sup> Este nivel de análisis aporta gran valor a la evaluación del programa y permite responder preguntas esenciales para mantenerlo, mejorarlo o eliminarlo: ¿se justifica este gasto público frente a otros posibles en las zonas de frontera?; ¿es un desafío del cual deba ocuparse el Estado o, por el contrario, pudiera dejarse mejor al mercado o a combinaciones alternativas de gobierno y mercado?; ¿es distinta la relación beneficio/costo entre las zonas cubiertas con subsidio?; ¿si se decide mantener el subsidio, deberían implementarse correcciones de diseño o de gestión/implementación que deban aplicarse para mejorar la razón beneficio/costo? En suma, el estudio adelantado, más allá de debatir académicamente la conveniencia o no de subsidiar una actividad, se centra en evaluar los resultados de los subsidios aplicados.

Un problema recurrente en ambos casos, ZDF y ZNI, es el déficit creciente de los fondos asociados a combustibles y energía, por cuenta de los mayores subsidios y

<sup>2</sup> Los términos de subsidio, estímulo e incentivo se emplearán en este estudio para describir tanto desembolsos de gasto público, como ingresos que deja de percibir el Gobierno cuando otorga una deducción o una exención tributaria de carácter especial.

<sup>3</sup> Suárez, Y.; Espinosa, C.; López, L.; Ramírez, Y.; Ospina J. (2018). *Estudio sectorial: subsidios a combustibles en zonas de frontera y zonas no interconectadas*, Contraloría General de la República, Dirección de Estudios Sectoriales de Minas y Energía.

<sup>4</sup> Enfatizamos que el efecto del subsidio es apenas un resultado intermedio que debe contribuir a un objetivo final o propósito superior de esta y otras políticas, cual es el desarrollo social y económico de las zonas de frontera. Pero ni este subsidio, ni ninguna otra política individualmente considerada, es exclusivamente responsable por ese desarrollo ni puede atribuirsele a ella el crédito exclusivo por los avances que se alcanzaren en el desarrollo socioeconómico de tales regiones.

subvenciones aplicados, según se advierte en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018"<sup>5</sup>.

El problema para el logro de los objetivos<sup>6</sup> de la Política de Zonas de Frontera, respecto al tema de abastecimiento de combustibles radica en que la asignación de cupos de combustibles es un mecanismo costoso e ineficiente para el control del contrabando, por lo cual la CGR convoca al Gobierno a reflexionar si se justifica o no mantener este gasto. Adicionalmente, la baja cobertura en el control y seguimiento de la prestación del servicio en ZNI genera oportunidades de desviación que hacen inviable la prestación eficiente del servicio de energía, lo que nos orienta a reflexionar sobre el diseño institucional necesario para coordinar la ejecución y supervisión, y salvar así las deficiencias identificadas más adelante.

#### 2. Estudios previos sobre el problema

El Conpes 3805 de mayo de 2014, sobre prosperidad para las fronteras de Colombia, pretende garantizar el desarrollo socioeconómico a través de la implementación de estrategias específicas y el aprovechamiento de los potenciales de las ZDF. Sirve de marco "paraguas" de las varias políticas dirigidas a ese propósito y apunta a fomentar la equidad social, la productividad y la reducción de las brechas con relación al resto del país, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes desde un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural.

Fedesarrollo, en su estudio de 2010<sup>7</sup>, aborda las políticas adoptadas por el Gobierno nacional para contrarrestar el contrabando de combustibles líquidos generado por el diferencial de precios entre Colombia y sus vecinos y proponer alternativas a dicha política. Por su parte, la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), analizó en 2014<sup>8</sup> el impacto fiscal generado en los cinco años previos como consecuencia de los subsidios y las exenciones tributarias que favorecen los combustibles líquidos, derivados del petróleo, de mayor consumo en el país.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación - DNP (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad, Educación; p. 189.

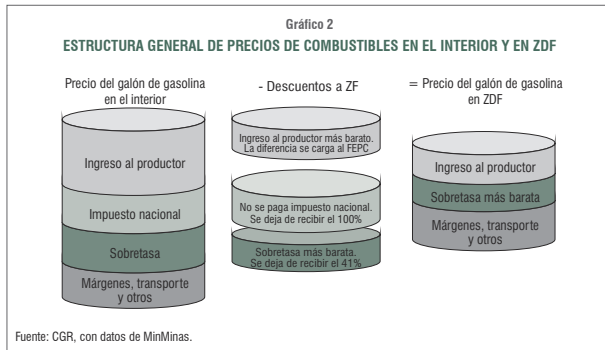
<sup>6</sup> Objetivos de la política expuestos en el Gráfico 1.

<sup>7</sup> Fedesarrollo, Cerrito Capital (septiembre 10 de 2010). "La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos".

<sup>8</sup> UPME, Subdirección de Hidrocarburos (enero de 2014). "Costo fiscal de subsidios y exenciones tributarias al consumo de gasolina y ACPM".

**3. Análisis del esquema de cupos de combustibles para ZDF**

Para los municipios fronterizos existe una asignación calculada de volúmenes de gasolina y ACPM exentos de impuesto nacional, con sobretasa más baja que en el resto del país y un ingreso al productor más bajo. Dichos volúmenes se conocen como cupos de combustible, cuya gestión está a cargo del Ministerio de Minas y Energía (MinMinas) (Gráfico 2).



La asignación de cupos de combustibles subsidiados es una regulación que interviene de manera directa al mercado. Su efecto sobre los gastos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) es relativamente limitado, puesto que aparece circunscrito a los rubros de administración, vigilancia y evaluación del cumplimiento. Desde el punto de vista fiscal esta intervención tiene un costo de oportunidad, o “gasto tributario”, que se calculó a partir de los ingresos fiscales o cuasifiscales que dejaría de percibir el tesoro público.

**3.1 Subsidios a los combustibles para transporte**

**3.1.1 Resultados esperados**

El principal resultado esperado con la implementación del programa de cupos de combustible para transporte es bajar los niveles de contrabando o, más

destaca Nariño (frontera con Ecuador), donde en algunos momentos, como el actual, el contrabando es viable, mientras que hay periodos, como entre 2000-2004, en los que el diferencial fue pequeño e incluso negativo.

**Cuadro 1  
CONSUMO MENSUAL DE CUPO DE COMBUSTIBLES ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL CIERRE DE LA FRONTERA CON VENEZUELA (GALONES/MES)**

| Departamento       | Antes             | Durante           | Después           | Aumento de la demanda* |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Cesar              | 9.389.100         | 14.522.903        | 12.379.356        | 55%                    |
| Nariño             | 9.140.821         | 10.292.970        | 9.752.194         | 13%                    |
| Norte de Santander | 4.805.468         | 11.834.899        | 8.969.354         | 146%                   |
| Putumayo           | 1.602.877         | 1.838.994         | 1.760.353         | 15%                    |
| Guajira            | 934.534           | 2.398.550         | 1.600.360         | 157%                   |
| Arauca             | 740.532           | 1.718.673         | 1.154.937         | 132%                   |
| Chocó              | 202.215           | 205.041           | 314.805           | 1%                     |
| Amazonas           | 249.453           | 273.201           | 249.776           | 10%                    |
| Vichada            | 110.211           | 153.374           | 153.881           | 39%                    |
| Guainía            | 70.219            | 112.618           | 107.839           | 60%                    |
| Boyacá             | 169.171           | 167.719           | 88.280            | -1%                    |
| Vaupés             | 58.234            | 38.257            | 38.288            | -34%                   |
| <b>Total</b>       | <b>27.472.834</b> | <b>43.557.196</b> | <b>36.569.402</b> | <b>59%</b>             |

\* Porcentaje que aumenta la demanda entre el "antes" y el "durante".  
Fuente: MinMinas.

Respecto a Perú, Brasil y Panamá, esta situación no se presenta porque en esos países los precios de combustibles son mayores o iguales que en Colombia (Gráfico 4).

**3.1.3 Estimación beneficio / costo**

Un análisis del consumo de combustibles por departamento antes, durante y después del cierre de la frontera venezolana arroja que solo aquellos fronterizos con Venezuela experimentaron alzas importantes en la demanda, mientras que para el resto el comportamiento fue casi el usual. Esto lleva a pensar que el fenómeno del contrabando es un problema mucho mayor en ZDF que el de desvío (llevar cupos de combustible al interior).

específicamente<sup>9</sup>, reducir la pérdida por sobretasa que experimentan los entes territoriales de frontera por culpa del contrabando, objetivo en principio meramente cualitativo ya que la gestión de los cupos no se basa en metas de reducción de contrabando ni de aumento del recaudo. Esto se explica por el hecho de que el cálculo del cupo no es sencillo y se fundamenta en estimaciones indirectas, de trayectoria o probabilísticas, basadas en supuestos sobre el comportamiento de los actores económicos, sobre el tamaño de la economía y el correspondiente consumo esperado. Asimismo, sus resultados pueden obedecer a factores adicionales como la seguridad pública, que no contempla el modelo; además, los resultados del esquema de cupos deben apuntar al gran objetivo del desarrollo de zonas de frontera, que es más difícil de cuantificar<sup>10</sup>.

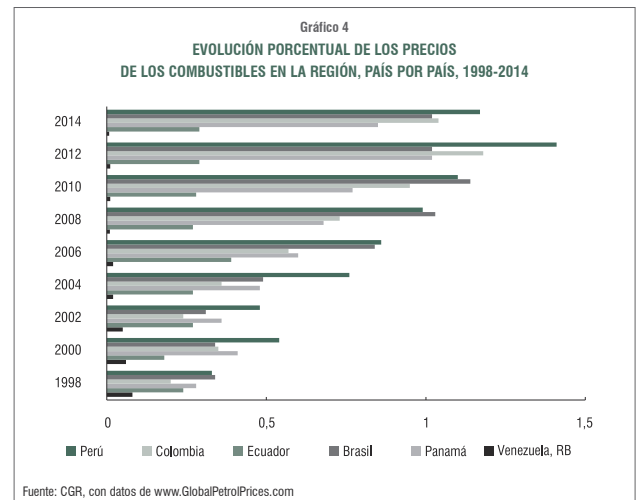
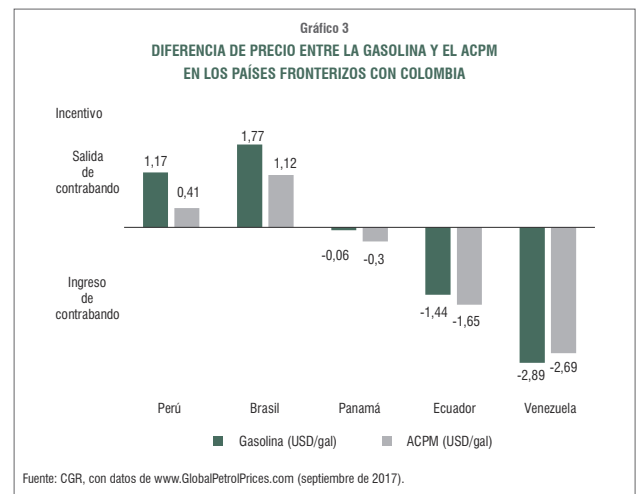
**3.1.2 Resultados obtenidos**

A raíz del cierre de la frontera con Venezuela entre agosto de 2015 y agosto de 2016 se obtuvieron datos de ventas (consumo) de combustible en regiones fronterizas, según cálculos realizados por el MME con la información del Sistema de Información de Comercialización de Combustibles (Sicom), que corresponden a los volúmenes promedio mensual, donde se destacó un aumento en la demanda de combustibles en ZDF de 59%, el cual está directamente relacionado con los niveles de contrabando en cada frontera. Los datos se presentan en el Cuadro 1.

El cierre de la frontera con Venezuela debió haber implicado una reducción del contrabando; sin embargo, los incrementos observados en la demanda en 2015, especialmente en los departamentos fronterizos con Venezuela, apuntan a que este fenómeno fácilmente puede representar el 37% del consumo en las ZDF, e incluso el 42% en los peores casos. El comportamiento que muestra el Cuadro 1 permite inferir que la política de cupos y sus respectivas exenciones no son disuasivas para el control del contrabando.

Adicionalmente, es posible que la política de cupos de combustibles para ZDF resulte eficaz en zonas donde la diferencia de precio con el país vecino sea pequeña y el margen de utilidad del contrabando sea bajo (Gráfico 3). En este aspecto se

<sup>9</sup> Con el establecimiento de exenciones tributarias fue necesaria la creación de un mecanismo de distribución, conocido como cupos de combustible, que consiste en la asignación de un volumen máximo de combustible que supla la demanda esperada de cada municipio en zona de frontera, definidos en la Ley 191 de 1995, capítulo IV, Régimen económico, artículo 19, y la Ley 681 de 2001, artículos 1.º, 2.º y 3.º.  
<sup>10</sup> Ver la nota 3.



Según cálculos de la CGR, el volumen de la demanda de combustibles en las ZDF normalmente equivale al 11,5% del consumo nacional, y se estima que el país estaría consumiendo cuando menos 4,63%<sup>11</sup> de contrabando, es decir, 12,7 millones de galones mensuales, de los cuales 6,9 millones serían gasolina y 5,8 millones ACPM. Así, la sobretasa que deja de recibir el Estado equivale a \$50 mm, con un costo de oportunidad de esa sobretasa (diferencia de precios entre la de ZDF y los precios normales en el interior del país) de \$67,3 mm, para un total de \$117,6 mm anuales que pierden los municipios por efecto del contrabando.

La CGR advierte que se está ejecutando una política que tiene un costo de oportunidad de \$1.040 mm anuales para que los entes territoriales de las ZDF no pierdan \$288,13 mm anuales<sup>12</sup>, lo cual significa que es una política onerosa y bastante ineficiente (proporción de 10:3). La decisión de desmontar totalmente la sobretasa en ZDF y girarla directamente a los entes territoriales mediante compensación costaría solamente \$403,8 mm, casi la tercera parte del costo fiscal actual de la política.

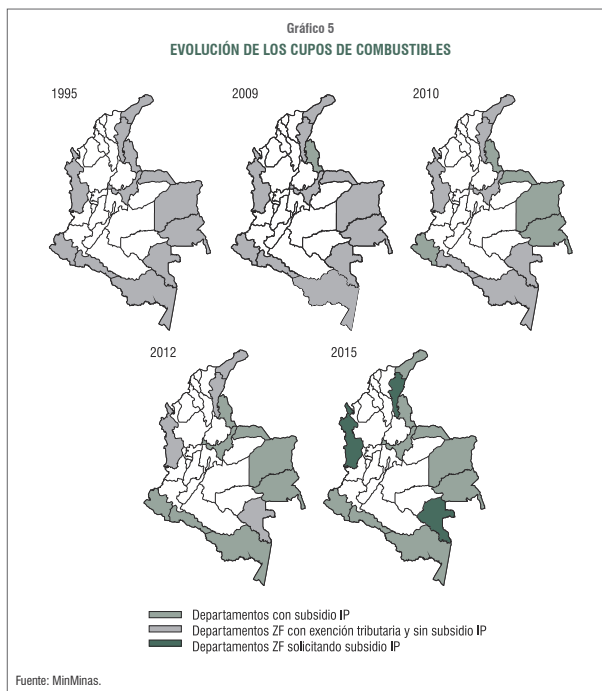
Además, es importante mencionar que la demanda de combustibles viene en una senda de crecimiento y, por lo tanto, es de esperar que el costo fiscal de la política aumente, mientras que los beneficios seguirán sin justificarla. Este es un factor adicional a favor de sopesar la razón beneficio/costo del subsidio frente a la alternativa de una cierta liberación del mercado fronterizo.

3.1.4 Aproximación a la cuantificación del contrabando

Al inicio del programa de cupos, en el año 2001 se otorgaron 20,19 millones de galones mensuales en una proporción de 50% diesel y 50% gasolina motor; dicho volumen se llevó a 226 estaciones de servicio (EDS) en 63 municipios de 11 departamentos. En el año 2016 se llevaron a estas zonas 40,37 millones de combustibles líquidos mensuales, los cuales fueron colocados en 1.134 EDS situadas en 154 municipios de 12 departamentos fronterizos.

Todo lo anterior indica que el programa ha aumentado aproximadamente 200%<sup>13</sup> desde su inicio (Gráfico 5).

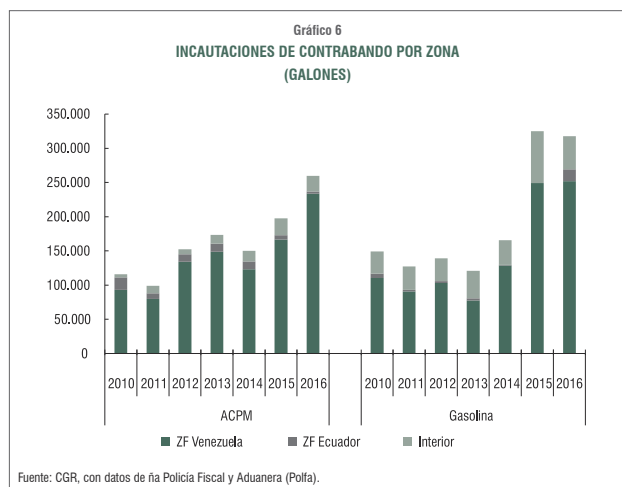
<sup>11</sup> La UPME cita un estudio de 2005 hecho por Inmarkjet y otro por Econometría en 2010, cuyos resultados dan en promedio un 7% de contrabando.  
<sup>12</sup> Diferencia entre lo que deberían recibir los municipios por sobretasa (\$433,24 mm al año) y lo que realmente reciben (\$145,11 mm al año).  
<sup>13</sup> En 200% aumentó el cupo mensual, 244% el número de municipios y 502% el número de estaciones.



Respecto al tema puntual de las labores delictivas asociadas al mercado de combustibles, los datos analizados por la CGR arrojan que, como se esperaba, la mayor parte del contrabando (84,13%) ocurre desde Venezuela, y que desde el Ecuador el fenómeno históricamente ha sido bajo (3,55%) y ha estado concentrado en ACPM (Gráfico 6).

Es importante llamar la atención en cuanto a que las incautaciones en el interior del país han crecido, por eso se puede inferir que el fenómeno no se circunscribe a las ZDF, sino que trasciende los límites departamentales, llegando incluso a Bogotá (en 2016 el 14,3% de las incautaciones de gasolina ocurrieron en Bogotá). Lo cual respalda la hipótesis del desvío de combustibles que plantea que los combustibles

vendidos como cupo son llevados al interior, mientras que las ZDF se suplen con contrabando.



La revisión de los estudios previos sobre el tema muestra que ningún indicador evidencia una disminución apreciable en el contrabando, y si bien se destaca que ha aumentado la incautación, esto no implica necesariamente que el contrabando bajó, en especial si se tiene en cuenta que las incautaciones representan aproximadamente el 5% de los volúmenes que se calculan de contrabando. Seguir abordando el problema desde la sola perspectiva policiva requeriría aumentar el pie de fuerza y los recursos para combatir ilícitos, lo cual implicaría dejar de atender áreas del país tal vez más necesitadas de este tipo de intervención.

A pesar de los dieciséis años que lleva la política de cupos, lo que bien pudieran estar obteniendo las ZDF por menores costos de combustibles lo están perdiendo vía menores recaudos, con un efecto claramente negativo desde el punto de vista fiscal y una posible desmejora en los servicios públicos locales. Esto lo reconoce el mismo Gobierno en el Conpes 3805 de 2014 “[...] es relevante indicar que las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para rebajar el precio de los combustibles con el fin

de disminuir el contrabando de los mismos, si bien benefician a los consumidores, han conllevado una drástica disminución en los ingresos que por sobretasa perciben las entidades territoriales fronterizas”.

De lo anterior se deriva que tener una política de subsidios como estrategia para disminuir el contrabando de combustibles es errado, y en el supuesto de que el Gobierno debiera mantener este esquema se requeriría un replanteamiento que le apunte eficazmente al cumplimiento de los objetivos.

Este estudio no sugiere que todos los distribuidores en ZDF estén cometiendo ilícitos, pero los datos disponibles muestran que la estrategia del Gobierno en la materia no contribuye, e incluso exacerba el problema. Ya Fedesarrollo, en su estudio de 2010, y la UPME, en 2014, habían identificado que las opciones más eficaces o eficientes para controlar el contrabando no consisten en la política actualmente en vigor, posición que comparte la CGR.

3.2 Subsidios para generación de electricidad

3.2.1 Resultados esperados

La asignación de cupos subsidiados de combustible para generación en zonas no interconectadas (ZNI) se aplica de la misma manera que los cupos de combustible para transporte vehicular de ZDF, pero con el objetivo de reducir las tarifas de energía eléctrica y así mejorar el acceso a este servicio.

Por su parte, los subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), establecidos con la Ley 142 de 1994, apuntan al objeto de “hacer eficientes a las empresas que desarrollan la actividad de comercialización de energía eléctrica y, de esta forma, generar externalidades positivas sobre el resto de las firmas y respectivas actividades de la cadena productiva (distribución, transmisión y generación)”<sup>14</sup>. En su momento el constituyente concibió estos subsidios bajo el principio rector de “dar prioridad a las obligaciones sociales del Estado en la planeación y el presupuesto”, en la medida en que la eficiente prestación de los servicios públicos es “en su esencia filosófica humanista, finalista y social”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Lemos Simmonds, C.; Ossa Escobar, C.; Molina Giraldo, R.I.; Yepes Parra, A.; Lloreda Caicedo, R. y Hoyos Naranjo, O. (abril 18 de 1991). Informe ponencia. Régimen económico y finalidad social del Estado. *Gaceta Constitucional*, p. 3.  
<sup>15</sup> *Ibidem*.

3.2.2 Resultados obtenidos

En 2016 el valor asignado en cupos de combustibles para ZNI ascendió a la suma de \$ 194,35 mm, con destino a 1.591 localidades, según reporte de la UPME en sus informes de cupos IPSE-Sicom (Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas - Sistema de Información de Comercialización de Combustibles). Para esto se giraron \$ 118,53 mm en subsidios del PGN, lo cual indica que la mayor parte del costo del combustible se cubre mediante recursos de la nación, es decir, 61% (Cuadro 2).

| Dpto.           | 2014           |                | 2015           |                | 2016           |                | 2014 - 2016        |              |                |               |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|--------------|----------------|---------------|
|                 | Combustibles   | Total FSSRI    | Combustibles   | Total FSSRI    | Combustibles   | Total FSSRI    | Total combustibles | % Diesel     | Total general  | % acumulado   |
| Amazonas        | 0              | 15.961         | 0              | 14.401         | 0              | 29.591         | 0                  | 0,00         | 59.953         | 7,91          |
| Antioquia       | 2.977          | 3.117          | 3.386          | 5.834          | 3.647          | 7.904          | 10.011             | 59,39        | 16.855         | 2,22          |
| Bolívar         | 239            | 239            | 222            | 222            | 209            | 209            | 671                | 100,00       | 671            | 0,09          |
| Caqueta         | 2.756          | 2.824          | 3.636          | 3.822          | 3.468          | 3.514          | 9.860              | 97,05        | 10.160         | 1,34          |
| Casanare        | 0              | 3              | 0              | 0              | 0              | 0              | 0                  | 0,00         | 3              | 0,00          |
| Cauca           | 2.411          | 12.831         | 4.038          | 18.428         | 4.678          | 23.843         | 11.127             | 20,19        | 55.102         | 7,27          |
| Chocó           | 15.116         | 31.797         | 17.182         | 25.397         | 16.495         | 30.014         | 48.793             | 55,95        | 87.208         | 11,51         |
| Guainía         | 0              | 8.948          | 0              | 11.915         | 0              | 8.363          | 0                  | 0,00         | 29.227         | 3,86          |
| Guaviare        | 230            | 466            | 872            | 877            | 307            | 912            | 1.408              | 62,46        | 2.255          | 0,30          |
| Meta            | 0              | 3.977          | 0              | 2.070          | 0              | 1.269          | 0                  | 0,00         | 7.316          | 0,97          |
| Nariño          | 15.665         | 48.572         | 14.060         | 47.450         | 14.234         | 51.386         | 43.959             | 29,82        | 147.408        | 19,45         |
| Putumayo        | 0              | 9.348          | 0              | 11.779         | 0              | 8.297          | 0                  | 0,00         | 29.424         | 3,88          |
| San Andrés      | 89.912         | 94.105         | 81.375         | 81.375         | 71.625         | 71.625         | 242.912            | 98,30        | 247.105        | 32,61         |
| Valle del Cauca | 1.677          | 2.797          | 903            | 1.764          | 700            | 1.988          | 3.280              | 50,08        | 6.548          | 0,86          |
| Vaupés          | 0              | 6.354          | 0              | 28.651         | 0              | 12.650         | 0                  | 0,00         | 47.655         | 6,29          |
| Vichada         | 1.582          | 3.380          | 2.999          | 3.575          | 3.168          | 4.000          | 7.749              | 70,74        | 10.955         | 1,45          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>132.565</b> | <b>244.720</b> | <b>128.675</b> | <b>257.561</b> | <b>118.530</b> | <b>255.565</b> | <b>379.770</b>     | <b>50,11</b> | <b>757.846</b> | <b>100,00</b> |

Fuente: MinMinas.

El valor de los subsidios asignados a tarifas en las ZNI entre 2014 y 2016 fue de \$757,84 mm, de los cuales el 50% se destina al pago a proveedores de combustible, usualmente distribuidores mayoristas como Chevron Petroleum Company (Chevron), u Organización Terpel S. A. (Terpel). Específicamente, para 2016 este

rubro ascendió a \$255,56 mm en cerca de 1.727 localidades que se reseñan según resoluciones de pago. También llama la atención que de las 1.448 localidades reportadas por el IPSE como de ZNI, el 119% recibe subsidios a tarifas, lo que denota la existencia de localidades subsidiadas adicionales a las referenciadas por el IPSE, incluidos resguardos indígenas.

Para el período 2014-2016, tres departamentos (San Andrés, Nariño y Chocó) recibieron el 64% de los recursos con destino a ZNI. Visto desde el punto de la distribución entre los prestadores, se destaca que los recursos se concentran en un 28% en la empresa Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia S. A., seguida de la Fiduciaria Bogotá (que maneja los recursos con destino a la Sociedad Anónima Energía para el Amazonas), con una asignación de 6,6% de transferencias durante el período.

Para las ZNI y las zonas de difícil acceso, el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) proyecta implementar sistemas de generación de energía eléctrica con un criterio de eficiencia económica, según los lineamientos del Plan de Energización de las Zonas No Interconectadas (Pezni), dando prioridad a los proyectos contenidos en los planes de energización para estas zonas que consideren el uso productivo del recurso energético en beneficio de la comunidad. Para estas zonas se manejan importantes recursos destinados al giro de los subsidios por concepto de menores tarifas, cuyas fuentes son el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso (FSSRI) y el PGN.

No obstante, aunque existe una estrategia y se ha previsto la destinación de recursos, la prestación del servicio de energía en ZNI, vista de manera general desde las horas de servicio, es deficiente. Se encontró que para diciembre de 2016 en promedio se prestaron 17 horas de servicio. Se destacan 86 casos que ameritan profundizar su análisis y que corresponden a 54 localidades con 0 horas de servicio y 4 sin información de horas de servicio (Cuadro 3). Esto se basa en información de 58 localidades con telemetría (4% del total e incluye cuatro capitales), con base en el seguimiento del Centro Nacional de Monitoreo del IPSE, lo cual pone de manifiesto la falta de cobertura y calidad en el control de la ejecución de recursos de subsidios.

El subsidio de tarifas para ZNI se asigna en diez departamentos. Se destaca Bolívar, que, a pesar de ser una zona en su mayoría interconectada, tuvo un cupo subsidiado de combustible de alrededor de 3.500 galones en 2016.

En el mismo sentido, se encontró que para 2016 el municipio La Macarena (Meta), que está interconectado, recibió cupo de combustible con alrededor de

17.500 galones y subsidio a la tarifa a través del operador Electricidad de la Meta S. A. ESP.

| Horas de servicio | Localidades  | Porcentaje   | Usuarios       | Porcentaje  |
|-------------------|--------------|--------------|----------------|-------------|
| No disponible     | 28           | 1,9          | -              | 0,0         |
| Sin información   | 4            | 0,3          | 207            | 0,1         |
| 0                 | 54           | 3,7          | 3.776          | 2,0         |
| 6                 | 1            | 0,1          | 23             | 0,0         |
| 1-6               | 1.023        | 70,6         | 73.426         | 38,3        |
| 7-12              | 182          | 12,6         | 23.683         | 12,4        |
| 13-18             | 14           | 1,0          | 4.992          | 2,6         |
| 13-23             | 1            | 0,1          | 15             | 0,0         |
| 19-23             | 9            | 0,6          | 7.158          | 3,7         |
| 24                | 132          | 9,1          | 76.203         | 39,8        |
| <b>TOTAL</b>      | <b>1.448</b> | <b>100,0</b> | <b>189.483</b> | <b>98,9</b> |

Fuente: IPSE; Cálculos CGR Desme.

El hecho de que las cifras de las diferentes fuentes presentan desviaciones importantes, delata la necesidad de actualizar diagnósticos, al menos en lo cuantitativo, o un trabajo más riguroso en el seguimiento a parámetros de prestación de servicio por parte del IPSE o del Ministerio. Adicionalmente, la cuantía de la inversión obliga a mantener y facilitar la rendición de cuentas.

4. Conclusiones y recomendaciones de la CGR

La característica que más se destaca de los territorios fronterizos es que pese al potencial económico de su ubicación, siguen siendo zonas con alta dispersión de población, bajos índices de desarrollo económico (muy inferior al promedio nacional) y altos niveles de informalidad, lo cual permite inferir que las políticas diseñadas a fin de proveer combustibles para el transporte y la generación de electricidad o, en sus objetivos más ambiciosos, para mejorar las condiciones económicas e impulsar su desarrollo, no han sido efectivas.

Se corroboró que para el diseño e implementación de la política de combustibles en ZDF, a cargo del Ministerio de Minas y Energía, se aplicó la racionalidad económica. Para la provisión del sector automotor se creó una asignación de cupos de

combustible con miras a limitar el contrabando y abastecer los mercados. En el caso de las denominadas ZNI, la asignación de electrocombustibles se diseñó teniendo como criterio el aumento de horas de servicio que se lograría gracias a una mejor garantía para la provisión de ese insumo.

Sin embargo, la realidad es que en los dos casos se crean incentivos perversos para comercializar combustible ilegalmente; que la diferencia de precios entre los países fronterizos promueve el contrabando de combustible vehicular, así como el contrabando técnico que desplaza el combustible subvencionado a otros lugares diferentes de las fronteras con el fin de comercializarlo a precio sin subsidio. Por su lado, en las ZNI se presenta el desvío del electrocombustible hacia usos alternos.

Otro problema similar y recurrente, tanto en el caso de la provisión de combustibles para el sector automotor, como en el caso del combustible destinado a la actividad de generación de energía en ZNI, es el déficit fiscal creciente que se causa por cuenta de los subsidios y subvenciones aplicados. En el primero, la baja recaudación por cuenta de las exenciones a los combustibles destinados a ZDF ha aumentado el déficit acumulado del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC); esto por la aplicación de un menor valor del ingreso al productor (IP), lo cual se puede interpretar como un subsidio que se puede medir como porcentaje del IP y que es un monto efectivo a cubrir por el FEPC. En cuanto a las ZNI, los subsidios destinados para cubrir tarifas a la prestación del servicio de energía históricamente han sido crecientes, lo que aunado a los altos costos asociados a la generación con diesel aumenta los requerimientos de recursos del PGN.

La asignación de cupos de combustibles es un mecanismo costoso e ineficiente para el control del contrabando. La política en este sentido ha de ser redefinida, pues la carga fiscal asociada no se justifica a la luz de los resultados identificados por la CGR; el Gobierno debe evaluar el escenario de desarrollo fronterizo o, cuando menos, el desempeño del mercado de combustibles en ZDF sin incentivo. Realmente los agentes económicos involucrados están aprovechando ambas opciones, al usar el contrabando como principal fuente de ingreso y el desvío como lavado de ese combustible ilegal.

Además, la baja cobertura en el control y seguimiento plantea la necesidad de revisar las estrategias para la prestación del servicio en ZNI; la asignación central de recursos y el control descentralizado en los casos donde existe no parece que viabilicen la prestación eficiente del servicio en las zonas no interconectadas.

Por último, se evidencia la falta de evaluación en varias políticas públicas por parte del Gobierno, así como la necesidad de que este rinda cuentas sobre su impacto. De

la misma forma que en el caso de los subsidios a los combustibles en ZDF, pueden existir otras iniciativas estatales que continúan ejecutándose, consumiendo recursos y cuyos resultados probablemente no se vayan a lograr.

#### Referencias

- Banco Mundial (octubre-diciembre de 2010). “La práctica de formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina”. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>
- Cárdenas V., J. C. (diciembre de 2003). “Contrabando y diferencial de precios de la gasolina en la frontera colombo-venezolana”. *Boletín del Observatorio de Energía*, núm. 12, pp. 8-10. Disponible en: <http://www.cid.unal.edu.co/cidactual/archivos/observatorios/energia/b12.pdf>
- Congreso de Colombia. Ley 223 de 1995, “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.
- Congreso de Colombia. Ley 1430 de 2010, “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, arts. 8.º y 9.º, Reforma tributaria.
- Congreso de Colombia. Ley 1607 de 2012, art. 167, “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.
- Congreso de Colombia. Ley 1819 de 2016, art. 218, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.
- Fedesarrollo, Cerrito Capital (septiembre 10 de 2010). “La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos”. Disponible en: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/167?show=full>
- IPSE (julio de 2014). “Soluciones energéticas para las zonas no interconectadas de Colombia”. Presentación MinMinas. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/742159/09C-SolucionesEnergeticasZNI-IPSE.pdf/2871b35d-eaf7-4787-b778-ec73b18dbe0e>
- Lemos, C.; Ossa Escobar, C.; Molina Giraldo, R.I.; Yepes, A.; Lloreda, R.; Hoyos, O. (abril 18 de 1991). “Informe ponencia. Régimen económico y finalidad social del Estado”. *Gaceta Constitucional*.
- Ramírez, A. (abril 9 de 1991). Servicios públicos. *Gaceta Constitucional*, núm. 41.
- UPME, Minminas, BID, FMAM (2015). “Documento Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia”. Convenio ATN/FM-12825-CO.
- UPME, Subdirección de Hidrocarburos (enero de 2014). “Costo fiscal de subsidios y exenciones tributarias al consumo de gasolina y ACPM”.
- Verano de la Rosa, E. (abril 16 de 1991). “Servicios públicos», *Gaceta Constitucional*, núm. 51.

- **Equidad social:** se buscó priorizar la inversión hacia la población más pobre.

A fin de facilitar la canalización de los recursos se crearon los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE), y tres de inversión: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR).

La reforma también propuso introducir principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, para lo cual creó un mecanismo de toma de decisiones a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), en los que intervienen los niveles nacional, departamental y municipal, bajo un principio de buen gobierno.

Se conformaron seis tipos de OCAD: uno nacional, para aprobar los proyectos del FCTel; seis OCAD regionales; veintinueve departamentales; cerca de mil municipales; nueve de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y el de Cormagdalena.

La Ley 1530 de 2012 reglamentó el Acto Legislativo 05 de 2011 y definió los objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y criterios de distribución de las regalías, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. La ley dispuso que los recursos de inversión se estructuraran como proyectos debidamente formulados, estableciendo criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes de desarrollo y políticas locales y nacionales.

El objetivo de este capítulo es evaluar cuál ha sido el cumplimiento de los propósitos del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 que instituyeron los pilares del nuevo sistema de regalías, para lo cual se divide en cinco secciones.

En la primera parte se presentan los elementos centrales que caracterizaron el manejo de las regalías antes de la reforma; en la segunda, los cambios en la distribución de las regalías, los avances en equidad regional y, a partir de las cifras sobre el destino de los recursos, se discuten los problemas de dispersión que se derivan de la falta de jerarquización de las inversiones y la ausencia de una visión estratégica sobre la orientación de los mismos; en la tercera, se presentan datos que ilustran la lentitud en la ejecución y los riesgos de corrupción; en la cuarta, se analizan distintos problemas del mecanismo de los OCAD como modelo de buen gobierno; finalmente, se presentan las recomendaciones de política.

### 1. La legislación antes del Sistema General de Regalías

Antes de la reforma que tuvo lugar en 2011 el manejo de las regalías en el país se regía por la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002, que determinaron

## Capítulo X

### EVALUACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: BALANCE DE POLÍTICA\*

#### Introducción

El manejo de las regalías del país se modificó en 2011, en un contexto de auge de la producción minera y de hidrocarburos, y altos precios internacionales de las materias primas, situación que motivó la decisión de generar un mecanismo de ahorro para la estabilización de dichos ingresos y cambiar los criterios de distribución para que todas las regiones se beneficiaran de los crecientes recursos de manera más equitativa.

La reforma constitucional a las regalías —Acto Legislativo 05 de 2011— que dio lugar a la creación del Sistema General de Regalías (SGR) tuvo como propósito garantizar el principio de equidad en la distribución de los recursos en tres dimensiones:

- **Equidad intergeneracional:** bajo la consideración de que las generaciones futuras de colombianos deberían participar del producido de estos recursos, y que el impacto macroeconómico de una posible bonanza minero-energética debía ser contrarrestado con políticas de ahorro, mitigando los efectos de una eventual enfermedad holandesa, se estableció un mecanismo de ahorro para promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo<sup>1</sup>.
- **Equidad regional:** a partir del reconocimiento de que los recursos del subsuelo de la nación son propiedad de todos los colombianos, se modificó la distribución de las regalías para favorecer el desarrollo de todos los departamentos y municipios.

\* Este capítulo fue escrito por Amanda Granados Urrea y David Isaac Botero - Contraloría Delegada Intersectorial para Regalías.

<sup>1</sup> Ver *Gaceta del Congreso Senado y Cámara*, 2010, núm. 577, p. 3.

la distribución y destino de los recursos de acuerdo con la Constitución de 1991. Las regalías se dividían en directas e indirectas, distribuidas en promedio de la siguiente forma:

- Regalías directas: 48% para departamentos productores, 24% para municipios productores y 8% para municipios portuarios, para un porcentaje total del 80%.
- Regalías indirectas: el 20% restante para el Fondo Nacional de Regalías (FNR), recursos a los que podían acceder todos los departamentos<sup>2</sup>.

El propósito de las regalías directas era cubrir las necesidades básicas de la población, a través de proyectos de inversión que permitieran su acceso a servicios de salud, educación básica, agua potable y alcantarillado. El Decreto 1747 de 1995 impuso unos mínimos de cobertura de los servicios básicos, que deberían ser alcanzados por las entidades territoriales, estableciendo que una vez se hubieran logrado, los recursos restantes podrían utilizarse para financiar inversiones en otros sectores, tales como proyectos productivos, recreacionales, deportivos y otros<sup>3</sup>.

La aprobación de los proyectos corría por cuenta de los departamentos y municipios, que debían contar con bancos de programas y proyectos, señalando los objetivos y metas<sup>4</sup>. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) controlaba y vigilaba la correcta utilización de los recursos (Decreto 195 de 2004, artículo 4.º, numerales 22 y 34 y artículo 52) a través de la supervisión en campo de los proyectos, con el fin de asegurar el uso correcto de las regalías; además de poder ordenar la suspensión y el levantamiento de giros a las entidades territoriales.

Por otra parte, las regalías indirectas, aquellas que se distribuían en todo el territorio nacional a través del FNR, se destinaron específicamente a la promoción de la minería, la preservación del medioambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, y también para financiar estudios de preinversión y factibilidad de proyectos.

Con el objeto de controlar y vigilar la correcta utilización de las regalías y del Fondo Nacional de Regalías, se creó la Comisión Nacional de Regalías, mediante

<sup>2</sup> Comité Técnico Intersectorial, *Regla Fiscal para Colombia*, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, 7 de julio de 2010, p. 99. Disponible en: <https://incp.org.co/Site/info/archivos/reglafiscalbr.pdf>

<sup>3</sup> Párrafo del artículo 120 de la Ley 1151 de 2007.

<sup>4</sup> Decreto 111 de 1996 y Ley 152 de 1994.

la Ley 141 (artículo 7.<sup>o</sup>), la cual fue suprimida en 2004 cuando se le asignaron sus funciones al DNP (Decreto 2550 de 2004).

La reforma al régimen de regalías en 2011 se justificó en el hecho de que si bien entre 1994 y 2009 se generaron recursos por \$42,2 billones, el impacto había sido mínimo en términos del bienestar y desarrollo de las regiones, como resultado del esquema inequitativo de distribución y la débil capacidad institucional de las entidades territoriales, el uso indebido de los recursos y la orientación del gasto hacia sectores no prioritarios.

**2. Cambios en la distribución de las regalías**

La modificación al régimen de regalías tuvo entre sus principales objetivos que estos recursos se destinaran a todos los departamentos y municipios del país, y no solo a los territorios productores y puertos.

La Constitución y la Ley 1530 dispusieron la distribución de las regalías así<sup>5</sup>:

- Un 2% para fiscalización de la exploración, explotación y cartografía geológica; 2% para el funcionamiento del SGR (órganos del Sistema y secretarías de planeación); 1% para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE); y 0,5% para los municipios ribereños del río Magdalena y el Canal del Dique<sup>6</sup>.
- Del 94,5% restante, el 10% se asigna al Fonpet para el ahorro pensional territorial, y otro 10% para el FCTel.
- Para las asignaciones directas (AD), el FCR y el FDR, se estableció que el 20% del valor total calculado se dirige a las primeras y el 80% a los fondos. Al respecto, la reforma constitucional previó una fase de transición para las AD, de forma que su participación sería del 50% en 2012, del 35% en 2013 y del 25% en 2014. Es decir, solo a partir de 2015 entrarían a funcionar en pleno los criterios de distribución definidos en el acto legislativo. Además, para este conjunto de recursos se estableció

<sup>5</sup> Cabe señalar que el Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017 modificó la distribución de las regalías para asignar un porcentaje fijo del 7% con el fin de financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>6</sup> Ley 1530 de 2012, artículo 154, establece: "Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. En desarrollo del artículo 331 de la Constitución Política, se asignará el 0,5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena".

Los recursos de los FDR y FCR se distribuyen entre los departamentos y municipios, según criterios de población, pobreza y desempleo. El FCR se divide en dos: el 60% se destina a los departamentos y el 40% a los municipios. La distribución de los recursos del FCTel se hace entre los departamentos, en la misma proporción en que participan de la suma de los recursos del FCR y del FDR. Para esta distribución, Bogotá D. C. tiene tratamiento de departamento.

Finalmente, los recursos del FAE se asignan entre los entes territoriales en la misma proporción en que participan en los recursos destinados en el año correspondiente al FDR, al FCR, al Fonpet, al FCTel y a las asignaciones directas.

Como se observa en el Gráfico 1, de la bolsa que integran los recursos de AD y los fondos, en el acumulado 2012-2015, el 46% correspondió a las primeras; esto no solo por el período de transición que ya se señaló, sino porque la Constitución también previó que en caso de un descenso en el recaudo de regalías los recursos asignados al Fondo de Desarrollo Regional entrarían a compensar a los productores. En efecto, las regalías se redujeron un 30% en el bienio 2015-2016, respecto del anterior. Igualmente, se incorporaron al presupuesto del bienio 2015-2016 recursos provenientes de los rendimientos financieros y del desahorro del FAE que han favorecido fundamentalmente a los productores.

Por su parte, el FAE constituyó uno de los pilares de la reforma a las regalías. A diciembre de 2016, como se observa en el Gráfico 1, se asignó a este fondo un total de \$7,8 billones, de los cuales se giraron efectivamente \$7,6 billones. Esos recursos se mantienen en un portafolio en dólares en el exterior que, a la misma fecha, ascendía a USD3.500 millones. A la tasa representativa de mercado, que fue de \$3.000,7 por dólar, el saldo en pesos del Fondo fue de \$10,4 billones. Sin duda este ha sido uno de los logros del SGR.

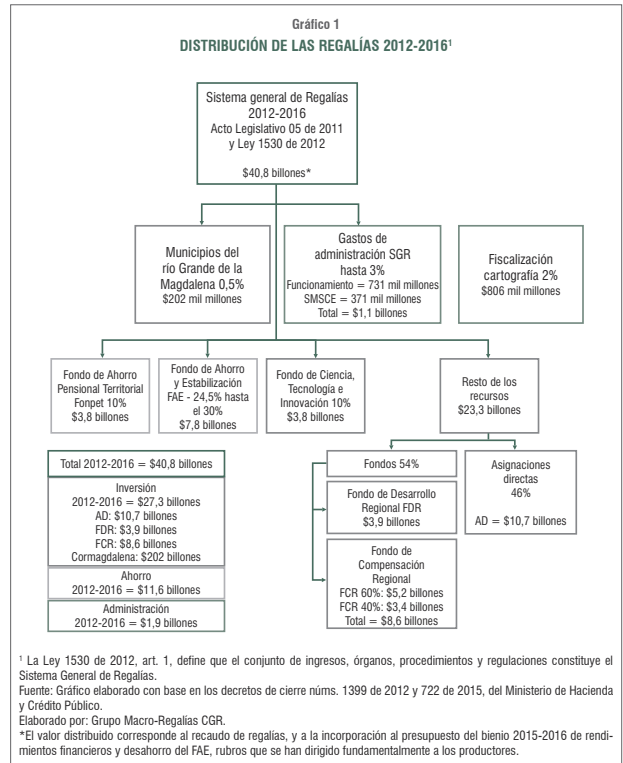
Ahora bien, la condición para efectuar el desahorro del FAE se reglamentó en la Ley 1530 de 2012 (artículo 48), al establecer que este tendrá lugar cuando el recaudo de un año sea inferior a la suma proyectada para el ahorro pensional territorial, las asignaciones directas y los fondos de inversión (FCTel, FDR y FCR); limitando, además, el desembolso a un máximo del diez por ciento (10%) del saldo del fondo del año inmediatamente anterior, como se ilustra a continuación:

$$\text{Si } Y^*_{(SGR)} < \sum_{y=2015}^{2016} (FCR, FDR, FCTel, AD, Fonpet) \Rightarrow FAE \text{ desahorra } 10\%$$

que su crecimiento tendría un límite, al determinar que este no podría superar la mitad del correspondiente al de los ingresos totales de regalías.

- El FAE, por su parte, es un residuo, que se determina luego de aplicar los criterios y porcentajes anteriores; en todo caso, su monto no puede superar el 30% de los ingresos totales de regalías

El Gráfico 1 presenta la distribución que resultó de la aplicación de los criterios constitucionales y de ley antes descritos, para el periodo 2012-2016, cuando el valor de las regalías fue de \$40,8 billones.



<sup>1</sup> La Ley 1530 de 2012, art. 1, define que el conjunto de ingresos, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías. Fuente: Gráfico elaborado con base en los decretos de cierre núms. 1399 de 2012 y 722 de 2015, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaborado por: Grupo Macro-Regalías CGR. \*El valor distribuido corresponde al recaudo de regalías, y a la incorporación al presupuesto del bienio 2015-2016 de rendimientos financieros y desahorro del FAE, rubros que se han dirigido fundamentalmente a los productores.

**Donde**

- Y\*<sub>(SGR)</sub> = Ingresos del Sistema General de Regalías año fiscal
- FCR = Fondo de Compensación Regional
- FDR = Fondo de Desarrollo Regional
- FCTel = Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
- AD = Asignaciones directas
- Fonpet = Fondo de Ahorro Pensional Territorial

Sin embargo, en el bienio 2015-2016 se aprobó un desahorro del orden de \$353.824 millones<sup>7</sup>, y en 2017-2018 otro de \$385.468 millones<sup>8</sup> como *desahorros extraordinarios*. Además, en este último bienio se adicionaron al presupuesto \$1,6 billones bajo la figura de un *exceso de ahorro* del FAE que se hizo en el bienio inmediatamente anterior.

Al respecto, la justificación del Gobierno nacional fue que para el período 2015-2016 el presupuesto del bienio se aprobó con un recaudo proyectado de \$17,5 billones más alto que el que efectivamente se obtuvo, \$12,3 billones, como resultado de la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos. Aunque este descenso tuvo lugar desde mediados de 2014 y a comienzos de 2015 era evidente que las proyecciones del recaudo del bienio eran mucho menores, el Gobierno nacional no realizó el ajuste a través de un recorte presupuestal, lo cual hubiera implicado calcular una nueva distribución de las regalías entre todos los fondos y beneficiarios, sino que expidió un decreto de aplazamiento del gasto. El resultado fue que en el bienio 2015-2016 se ahorró un porcentaje del 21,3%, calculado sobre el recaudo proyectado de \$17,5 billones. Al recalcular la distribución tomando el recaudo de \$12,3 billones, el porcentaje del FAE bajó a 8,6%. La diferencia calculada entre el ahorro realizado y el nuevo cálculo ascendió a \$1,6 billones. Esta última cifra fue la que el Gobierno nacional incorporó en el presupuesto de 2017-2018 bajo la denominación *exceso de ahorro* del bienio anterior.

En síntesis, desde la entrada en vigencia del SGR se han aprobado desahorros extraordinarios por más de \$2,3 billones, el 22% del saldo total en pesos a diciembre de

<sup>7</sup> Artículo 7.<sup>o</sup> de la Ley 1744 de 2014.

<sup>8</sup> Artículos 6.<sup>o</sup> y 7.<sup>o</sup> del Decreto 2190 de 2016.



2016, sin aplicar la norma prevista en la Ley para tal efecto<sup>9</sup>. Por tal razón, es necesario modificar la condición para el desahorro, pues paradójicamente la reglamentación del SGR no fue redactada de manera clara, de suerte que pueda ser utilizada en un escenario de descenso de las regalías.

**2.1 Mayor equidad regional en la distribución, pero con dispersión y ausencia de visión estratégica**

Los nuevos criterios de distribución del Sistema General de Regalías condujeron a que el objetivo de equidad regional, que propuso la reforma constitucional, se lograra de inmediato. Hoy en día las regalías benefician a más territorios y más población. En 2010 el 80% de la población recibía apenas el 20% de las regalías, y con el SGR este mismo porcentaje de la población se beneficia con cerca del 70% de los recursos. El coeficiente de Gini de los recursos de regalías<sup>10</sup> pasó de 0,7 en 2010 a 0,47 en 2014. Los municipios receptores pasaron de 655 en 2011 a 1.078 actualmente (al respecto ver CGR, *Balance del Sistema General de Regalías, 2012-2014, expectativas y realidades*, noviembre de 2015).

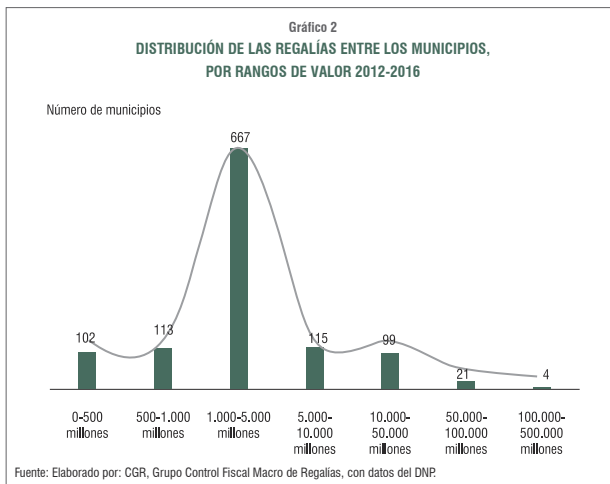
Ahora bien, a pesar de que mejoró la distribución de las regalías en todo el territorio nacional, “la mermelada en toda la tostada” (como se describió de manera gráfica el objetivo de equidad del SGR), también es cierto que una buena parte de los recursos se fragmentó demasiado, en particular aquellos que se dirigieron a los más de mil municipios del país. Como se muestra en el Gráfico 2, entre 2012 y 2016 un poco más de cien municipios recibieron recursos menores a \$ 500 millones; es decir, menos de \$ 100 millones en promedio anual.

El 64% de los municipios (667) percibió recursos en el rango de \$ 1.000 millones a \$ 5.000 millones. Por su parte, 21 municipios están en un rango entre

<sup>9</sup> La Ley 1530 de 2012 (artículo 48), establece: “En el evento en que en un año fiscal los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores a la suma de los montos que corresponde al ahorro pensional territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas (...), el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorrará los recursos para cubrir esta diferencia. El desembolso del Fondo de Ahorro y Estabilización en un año fiscal no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del saldo del mismo al último día del año inmediatamente anterior”.

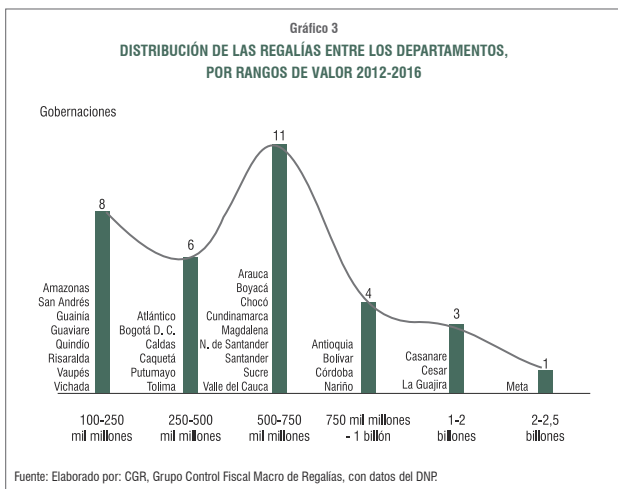
<sup>10</sup> El coeficiente de Gini es una medida del nivel de desigualdad existente en una distribución. Normalmente se usa para calcular la desigualdad de la distribución del ingreso de un país. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso.

\$ 50.000 y \$ 100.000 millones, y los cuatro grandes productores reciben entre \$ 100.000 y \$ 500.000 millones (Puerto Gaitán -Meta-, La Jagua de Ibirico -Cesar-, Aguazul -Casanare- y Ciénaga -Magdalena-). En contraste con los municipios, todos los departamentos (léase las gobernaciones) han recibido montos significativos.



Como se muestra en el Gráfico 3, los grandes productores (Meta, Casanare, Cesar y La Guajira) recibieron en el período 2012-2016 entre \$1 billón y \$2,5 billones, mientras que departamentos (gobernaciones) como Antioquia, Bolívar, Córdoba y Nariño obtuvieron entre \$ 750 mil millones y \$1 billón. Un número significativo de departamentos (once), entre \$ 500 mil millones y \$ 750 mil millones y; el resto (cautroce), entre \$ 100 mil y \$ 500 mil millones.

Derivado de la anterior distribución de los recursos en todo el territorio nacional, la gran mayoría de municipios reciben montos relativamente bajos, con los cuales los proyectos que estructuran no pueden ser de gran envergadura, lo cual no es así en el caso de los departamentos.



**2.2 Prevalce la dispersión de las inversiones**

Hasta diciembre de 2016 se habían aprobado 10.767 proyectos por valor de \$23,5 billones, el 86% de los recursos disponibles para inversión (\$27,3 billones), teniendo que cerca del 65% del total de proyectos (6.948) corresponden a los OCAD municipales, con un valor promedio por proyecto de apenas \$ 888 millones. Aunque los promedios son más altos en los proyectos que se aprueban a través de los OCAD departamentales, regionales y en el del FCTeI, igualmente reflejan alta dispersión de los recursos (Cuadro 1).

Para medir la dispersión se utilizó el indicador Herfindahl-Hirschman (IHH), empleado en estudios económicos para calcular los niveles de concentración de una industria (número de ellas y la forma como participan en el mercado). “El indicador varía entre cero y diez mil (0 < IHH < 10,000). Cuando el indicador IHH es cercano a cero indica que hay un bajo nivel de concentración”<sup>11</sup>; la lectura de este índice se realiza de acuerdo con la siguiente escala:

<sup>11</sup> Gutiérrez Rueda, J.; Zamudio Gómez, N. *Medidas de concentración y competencia*, Banco de la República, disponible en [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/medidas.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/medidas.pdf)

- Entre 0 y 1.000: nivel alto de dispersión.
- Entre 1.000 y 1.800: nivel moderado de dispersión.
- Entre 1.800 y 10.000: nivel bajo de dispersión.

| Tipo de OCAD     | Número de proyectos | Valor de los proyectos (millones) | Valor promedio de los proyectos (millones) |
|------------------|---------------------|-----------------------------------|--|
| Regionales       | 1.030               | 8.054.614                         | 7.820                                      |
| Departamentales  | 2.396               | 6.676.045                         | 2.786                                      |
| Municipales      | 6.948               | 6.170.707                         | 888  |
| Nacional (FCTeI) | 273                 | 2.295.498                         | 8.408                                      |
| Cormagdalena     | 28                  | 219.336                           | 7.833                                      |
| Corporaciones    | 94                  | 123.225                           | 1.311                                      |
| <b>Total</b>     | <b>10.767</b>       | <b>23.539.424</b>                 | <b>2.186</b>                               |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Se tomaron los proyectos aprobados entre 2012 y 2016 para los OCAD del FCTeI, los regionales, departamentales y municipales, con el resultado que se muestra en el Cuadro 2.

| Tipo de OCAD  | IHH   |
|---------------|-------|
| Regional      | 1.218 |
| Departamental | 808   |
| Municipal     | 1.000 |
| FCTeI         | 1.348 |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Como se observa, la dispersión es muy alta en el caso de los OCAD municipales y departamentales, donde el indicador es de 1.000 o menor a este valor, respectivamente; es menor en el caso de los regionales y en el FCTeI, pero igualmente en estos casos el indicador arroja que los recursos se dispersan.

Además del tamaño promedio de los proyectos, el destino de las regalías hacia múltiples sectores refleja también la marcada dispersión. Cabe recordar que una de las principales críticas que se hacía al anterior Fondo Nacional de Regalías era precisamente

que la normatividad que lo regía fraccionaba los recursos en 53 tipos de gasto, a los que asignaban porcentajes fijos, que no respondían a ninguna visión estratégica<sup>12</sup>.

| Destino de regalías   | Número de proyectos | Valor de los proyectos | Valor promedio | Porcentaje   |
|---|---------------------|------------------------|----------------|--------------|
| Vías primarias  | 58                  | 519.099                | 8.950          | 2,2          |
| Vías secundarias  | 379                 | 2.542.795              | 6.709          | 10,9         |
| Vías terciarias   | 1.121               | 1.590.765              | 1.419          | 6,8          |
| Vías urbanas  | 1.808               | 2.781.645              | 1.539          | 11,9         |
| Vías otros  | 53                  | 302.311                | 5.704          | 1,3          |
| Subtotal Vías   | 3.419               | 7.736.614              | 24.321         | 33,1         |
| Infraestructura comunitaria, mejoramiento del espacio público y mejoramiento de infraestructura institucional | 1.791               | 2.215.682              | 1.237          | 9,5          |
| Infraestructura educación   | 568                 | 956.344                | 1.684          | 4,1          |
| Infraestructura en desarrollo de la productividad agrícola  | 82                  | 111.973                | 1.366          | 0,5          |
| Infraestructura salud   | 112                 | 319.866                | 2.856          | 1,4          |
| Infraestructura vivienda  | 697                 | 1.221.614              | 1.753          | 5,2          |
| Estudios y diseño para la construcción  | 156                 | 60.558                 | 388            | 0,3          |
| Ordenamiento territorial  | 61                  | 23.478                 | 385            | 0,1          |
| Agua potable y saneamiento básico   | 918                 | 1.822.938              | 1.986          | 7,8          |
| Servicios públicos  | 332                 | 606.335                | 1.826          | 2,6          |
| Ciencia y tecnología  | 292                 | 2.249.397              | 7.703          | 9,6          |
| Calidad en la educación   | 187                 | 810.779                | 4.336          | 3,5          |
| Alimentación escolar  | 108                 | 702.222                | 6.502          | 3,0          |
| Transporte escolar  | 186                 | 433.497                | 2.331          | 1,9          |
| Dotación y equipamiento escolar   | 95                  | 168.650                | 1.775          | 0,7          |
| Promoción y fortalecimiento de la salud pública   | 153                 | 293.688                | 1.920          | 1,3          |
| Seguridad alimentaria   | 77                  | 231.384                | 3.005          | 1,0          |
| Inflexibilidades  | 244                 | 1.301.426              | 5.334          | 5,6          |
| Otros   | 1.239               | 2.097.021              | 1.693          | 9,0          |
| <b>Total general</b>  | <b>10.714</b>       | <b>23.363.465</b>      | <b>2.181</b>   | <b>100,0</b> |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy. Clasificación de la inversión realizada por la CGR.

<sup>12</sup> González, J. (2011). "Evaluación de las regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país", mimeo, versión resumida.

Aunque el SGR no tiene porcentajes fijos, puesto que los recursos son de libre destinación, la falta de jerarquización del gasto ha llevado a que haya más de cien destinos de gasto<sup>13</sup>, hecho que pone en evidencia no solo la fragmentación, sino la falta de una orientación de las regalías hacia objetivos estratégicos, poniendo en riesgo los objetivos de equidad y eficiencia del propio Sistema.

El Cuadro 3 muestra que la mayor parte del valor de los proyectos se destina a obras de infraestructura (62%), siendo la construcción de vías (35%) el principal destino. Sobresalen múltiples obras (cerca de 1.800 proyectos) de infraestructura comunitaria, mejoramiento de espacio público o equipamientos institucionales, por más de \$2,2 billones, con un valor promedio de los proyectos de \$1.237 millones. Este valor es mayor que el destinado, por ejemplo, a vías terciarias (\$1.6 billones); a infraestructura educativa (\$1 billón); agua potable y saneamiento básico (\$1,8 billones); que, en el marco de una visión estratégica del desarrollo territorial, claramente se constituyen como verdaderas prioridades.

Así mismo, hay más de 1.200 proyectos clasificados en la categoría de "otros", por \$2 billones, con un valor promedio por proyecto de \$1.7 millones, dispersos en sectores como comercio, justicia, industria, trabajo e inclusión social.

**2.3 No hay diferencias significativas en el tipo de proyectos que se financian a través de los diferentes fondos y OCAD**

La Ley 1530 de 2012 definió los objetivos particulares para cada uno de los fondos de inversión creados y para las asignaciones directas, así:

- El Fondo de Desarrollo Regional (FDR), tiene como objetivo "mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen".
- El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), "busca incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general".

<sup>13</sup> Clasificación elaborada por la CGR.

- El Fondo de Compensación Regional (FCR), está destinado a "financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades más pobres del país".
- Las asignaciones directas (AD), se dirigen a "financiar proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales aplicando principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno".

Cada OCAD está asociado a una fuente de financiación: en los OCAD regionales se aprueban proyectos financiados fundamentalmente con recursos del FDR y del FCR (60%), que están en cabeza de los departamentos. En los OCAD departamentales los recursos provienen fundamentalmente de las AD de los departamentos, y en los municipales se aprueban proyectos financiados con las AD y el FCR (40%); por otra parte, el OCAD nacional aprueba los proyectos del FCTeI.

El Cuadro 4 muestra la distribución sectorial de los proyectos aprobados por tipo de OCAD (regional, departamental y municipal). En los tres, el principal destino del gasto es el sector transporte, seguido de educación. Si bien existen algunas diferencias en las prioridades de inversión (en los OCAD departamentales y municipales se priorizan más las inversiones en agua potable y saneamiento básico que en los regionales; y en los municipales se priorizan más aquellas dirigidas a cultura, recreación y deportes que en los regionales y departamentales), el balance general muestra que no hay diferencias significativas entre los tres tipos de OCAD, a pesar de las distintas finalidades que se le asignaron a los fondos y a las AD; la naturaleza de los proyectos ejecutados es similar en los tres tipos de OCAD.

Al respecto cabe resaltar que el SGR no ha establecido lineamientos de política, ni en la Ley 1530 de 2012, ni en los acuerdos de la Comisión Rectora, que permitan diferenciar el gasto que se realiza a través de cada fondo, o los proyectos que se aprueban en los distintos OCAD, salvo para el caso del FCTeI y su respectivo OCAD, que tienen una reglamentación particular. En lo relacionado con los OCAD, las normas (acuerdo 36 de 2016, Decreto 1252 de 2013 y Decreto 1075 de 2012) se han centrado en aspectos relativos a la conformación, funciones y competencias.

Solo a finales de 2016 (Acuerdo 41 de 2016), se adoptó la Política general del SGR, documento que se limita a recopilar el mandato constitucional, la Ley 1530 y los acuerdos expedidos durante casi cinco años por la misma Comisión Rectora del SGR. Se trata más de una recopilación normativa que evidencia la baja capacidad de liderazgo estratégico del Gobierno nacional, en particular del DNP.

| Sector                            | Departamental       |                   | Municipal           |                   | Regional            |                   |
|-----------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
|                                   | Proyectos aprobados | Valor de proyecto | Proyectos aprobados | Valor de proyecto | Proyectos aprobados | Valor de proyecto |
| Transporte                        | 801                 | 2.129.729         | 2.291               | 2.070.440         | 311                 | 3.361.537         |
| Educación                         | 236                 | 824.986           | 723                 | 755.112           | 182                 | 1.488.791         |
| Ciencia y tecnología              | 7                   | 26.839            | 20                  | 12.186            | 8                   | 59.492            |
| Agua potable y saneamiento básico | 247                 | 726.661           | 625                 | 785.776           | 42                  | 303.195           |
| Vivienda                          | 245                 | 568.533           | 757                 | 629.803           | 65                  | 439.997           |
| Cultura, deporte y recreación     | 203                 | 336.800           | 1.051               | 667.060           | 55                  | 329.068           |
| Salud y protección social         | 96                  | 272.820           | 180                 | 197.457           | 71                  | 417.953           |
| Inclusión social y reconciliación | 103                 | 247.510           | 312                 | 219.429           | 27                  | 114.160           |
| Minas y energía                   | 129                 | 197.980           | 172                 | 151.701           | 32                  | 261.161           |
| Ambiente y desarrollo sostenible  | 72                  | 189.406           | 172                 | 149.651           | 44                  | 274.886           |
| Agricultura                       | 94                  | 157.771           | 243                 | 123.149           | 111                 | 466.784           |
| Otros                             | 73                  | 197.092           | 250                 | 197.629           | 50                  | 234.772           |
| <b>Total general</b>              | <b>2.306</b>        | <b>5.876.128</b>  | <b>6.796</b>        | <b>5.959.392</b>  | <b>998</b>          | <b>7.751.796</b>  |

Fuente: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

**2.4 La falta de visión sobre lo regional y la ausencia de proyectos regionales**

La ausencia de visión estratégica que caracteriza el SGR se refleja también en una concepción muy precaria de lo regional, que no es coherente con el propósito de la reforma constitucional a las regalías creada por el Fondo de Desarrollo Regional. En efecto, la Ley 1530 define "proyecto regional" como aquel que beneficia un número significativo de municipios, que pueden ser dos o más.

Por su parte, la Comisión Rectora del SGR (Acuerdo 003 de 2012) dividió el país en seis regiones (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llanos, Pacífico y Centro Sur) cada una con su respectivo OCAD, para que las entidades territoriales procuraran la mejor alternativa de gestión de los recursos, "evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones para generar economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos y recalando en los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno".

Esta agrupación regional no ha derivado en ningún tipo de asociación entre los departamentos. Los proyectos aprobados a través de los seis OCAD regionales ascendían a diciembre de 2016 a más de \$8 billones (el 34% de la inversión aprobada, \$23,5 billones), de los cuales apenas once de los proyectos eran interdepartamentales (el 2%), mientras que casi el 30% de los recursos (\$2,3 billones) se dirige a un solo municipio. La ausencia de proyectos regionales pone en cuestión la existencia de seis OCAD especializados en la aprobación de proyectos de este nivel (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS OCAD REGIONALES, 2012-2016**

| Localización OCAD    | Número de proyectos | Valor total de proyectos | % participación |
|----------------------|---------------------|--------------------------|-----------------|
| Interdepartamentales | 11                  | 157.060                  | 2               |
| 2 a 10 municipios    | 317                 | 2.633.814                | 32,7            |
| 11 a 30 municipios   | 88                  | 701.531                  | 8,7             |
| 31 a 80+ municipios  | 37                  | 362.714                  | 4,5             |
| Todo el departamento | 190                 | 1.371.286                | 17              |
| Unimunicipales       | 355                 | 2.370.734                | 29,4            |
| Sin localización     | 32                  | 457.475                  | 5,7             |
| <b>Total</b>         | <b>1.030</b>        | <b>8.054.614</b>         | <b>100</b>      |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

También se pone en evidencia la falta de coordinación de políticas nacionales. Cabe recordar que la reforma a las regalías se dio simultáneamente con la discusión y aprobación por parte del Congreso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que establece una gama de asociaciones territoriales para que el Gobierno nacional delegue funciones de planeación y gestión territorial; discusión en la que fue explícita la conveniencia de que una parte de las regalías se convirtiera en fuente de financiación de los esquemas regionales que resultaran de la LOOT (Ley 1454 de 2011).

Aunque esta ley ofrece distintas posibilidades de asociación, no colmó las expectativas que se tenían para que a partir de su expedición el país pudiera transitar hacia la consolidación de fuertes procesos de integración regional, entre otras razones porque no desarrolló los mecanismos para su financiación. En efecto, al reglamentar las regiones administrativas y de planificación, RAP (artículo 32, Ley 1454 de 2011) —uno de los esquemas de asociación regional más importantes—, la ley limitó su financiación a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales

de la conformen destinen para ello, advirtiendo que “[...] no generarán gasto del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías”.

Por su parte, la reforma a las regalías puso los recursos del FDR a cargo de cada departamento, por lo cual este no se constituyó en realidad en un fondo al que pudieran acceder los departamentos para apalancar procesos de integración regional. Así, la posibilidad de que el SGR financie proyectos de verdadero impacto regional depende exclusivamente de la voluntad política de los gobernadores, que prefieren financiar obras en sus respectivos territorios.

En desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se han conformado algunas RAP, como son las de Caribe y Pacífico, y la RAPE, que es la Región Administrativa y de Planificación Especial que agrupa a Bogotá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá. La conformación de esta última ha entrado en contradicción con la regionalización que impuso el SGR, pues los departamentos que la conforman están agrupados en tres regiones distintas. Esta situación dificulta la financiación de las iniciativas de la RAPE a través de regalías. “implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque alto andino y servicios ecosistémicos de la Región Central”, y tuvo que someterse a un largo proceso de aprobación en tres OCAD: Centro Oriente (Bogotá, Boyacá y Cundinamarca), Llanos (Meta) y Centro Sur (Tolima).

**2.5 El cabildeo como mediador de la relación entre departamentos y municipios**

La Ley 1530 de 2012, al definir las fórmulas para distribuir las regalías, decidió que los recursos del FDR, del FCTel y el 60% del FCR, quedaran a cargo de los departamentos, por lo cual estos concentran la mayor parte de las regalías (el 75%), de tal manera que dichos recursos pasaron a ser una fuente importante de ingresos para buena parte de los departamentos (léase gobernaciones), especialmente los no productores. El Cuadro 6 muestra la participación de las regalías de los departamentos sobre los ingresos totales, comparando los años 2011 —antes del SGR— y el 2017, para el conjunto de departamentos productores y no productores. Entre estos últimos, las regalías pasaron de representar apenas el 1,5% en 2011 a 13,5% en 2017. Hay quince departamentos en los que este porcentaje supera el 25%. En el caso de los grandes productores, si bien la reforma hizo descender tal participación, al pasar

del 30,8% al 24,3%, en los mismos años, las regalías continúan siendo una fuente de ingresos significativa.

**Cuadro 6**  
**PARTICIPACIÓN DE LAS REGALÍAS EN LOS INGRESOS TOTALES DE LAS GOBERNACIONES, 2011 Y 2017 (PORCENTAJES)**

| Gobernación    | Regalías /Ingresos totales 2011 | Regalías /Ingresos totales 2017 |
|----------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Productores    | 30,8                            | 24,3                            |
| No productores | 1,5                             | 13,5                            |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos  
Nota: los departamentos que componen cada grupo son los siguientes:  
Productores: Meta, La Guajira, Cesar, Huila, Putumayo, Casanare, Arauca, Boyacá, Tolima y Santander.  
No productores: Amazonas, Caquetá, Chocó, Vaupés, Vichada, Sucre, Guaviare, Córdoba, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Magdalena, Cauca, Risaralda, Bolívar, Quindío, Atlántico, Caldas, San Andrés, Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca (sin Bogotá).

A través de los OCAD departamentales se aprobaron proyectos por \$6,7 billones a diciembre de 2016. Resulta relevante que la gran mayoría (el 63% del valor) se destina a un solo municipio, mientras que los proyectos dirigidos a todo el departamento apenas representan el 10% (Cuadro 7).

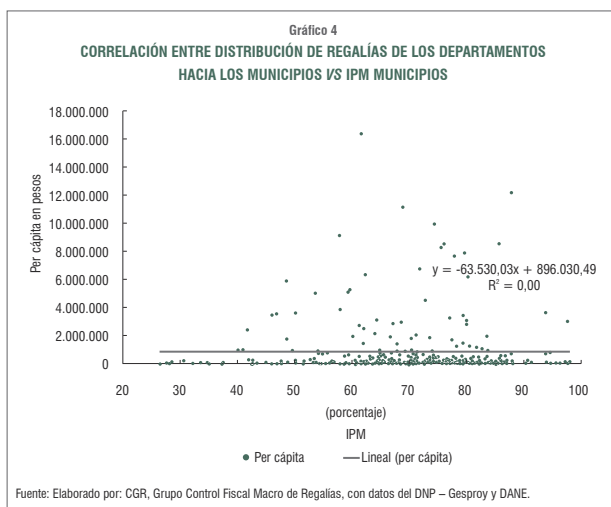
**Cuadro 7**  
**LOCALIZACIÓN OCAD DEPARTAMENTALES 2012-2016**

| Localización OCAD    | Número de proyectos | Valor total de proyectos | % participación |
|----------------------|---------------------|--------------------------|-----------------|
| Interdepartamentales | 2                   | 0                        | 0               |
| 2 a 10 municipios    | 135                 | 498.972                  | 7,5             |
| 11 a 30 municipios   | 43                  | 282.464                  | 4,2             |
| 31 a 80 municipios   | 10                  | 56.221                   | 0,8             |
| Todo el departamento | 139                 | 663.685                  | 9,9             |
| Unimunicipales       | 1.944               | 4.210.638                | 63,1            |
| Sin localización     | 123                 | 963.303                  | 14,4            |
| <b>Total</b>         | <b>2.396</b>        | <b>6.676.046</b>         | <b>100</b>      |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Las anteriores cifras son también una expresión de dispersión de los recursos, ya que se sacrifica la posibilidad de estructurar proyectos con mayor impacto, a favor de pequeños proyectos de alcance local.

Ahora bien, para el caso de los proyectos que se dirigen a un solo municipio (1.944 por valor de \$4,2 billones) se hizo una correlación para identificar si se tiende a favorecer a los municipios más pobres (según el Índice de Pobreza Multidimensional, IPM). Como se observa en el Gráfico 4, la correlación es muy débil, pues los departamentos no privilegian los municipios más pobres para orientar hacia allí estos significativos recursos.



Por otra parte, el diseño del SGR previó que los fondos que manejan los departamentos (FDR, FCR 60% e incluso el FCTel) fueran bolsas concursables, a las que pueden acceder los municipios así como cualquier persona natural o jurídica. Sin embargo, los municipios tienen pocas posibilidades de acceder de manera efectiva a estos recursos, pues su espacio de incidencia sobre los mismos se da solamente a través del proceso de construcción de los planes de desarrollo departamentales, por lo que, sin perjuicio del alcance y calidad de los mecanismos de participación que desarrollan los gobernantes de turno en dicho proceso (los cuales difieren entre los

distintos departamentos), el diseño institucional del SGR dejó las regalías expuestas al cabildeo y a la buena voluntad de los gobernadores.

**2.6 La errática distribución de los recursos del FCTel y un diseño institucional inapropiado**

El gran desafío que tiene la inversión en ciencia, tecnología e innovación, bajo un criterio de cierre de brechas entre regiones, como el que propuso la reforma a las regalías, es el de garantizar mecanismos que permitan la transferencia de capacidades de ciencia y tecnología desde las regiones, territorios y actores que las tienen hacia aquellas que carecen de este tipo de desarrollos. Sin embargo, la reforma no garantiza este tipo de articulaciones y, a cambio, optó por asignar los recursos del FCTel directamente a los departamentos a partir de indicadores de desempleo, pobreza y población, disposición que está en la base de los problemas de mal manejo que afectan este fondo.

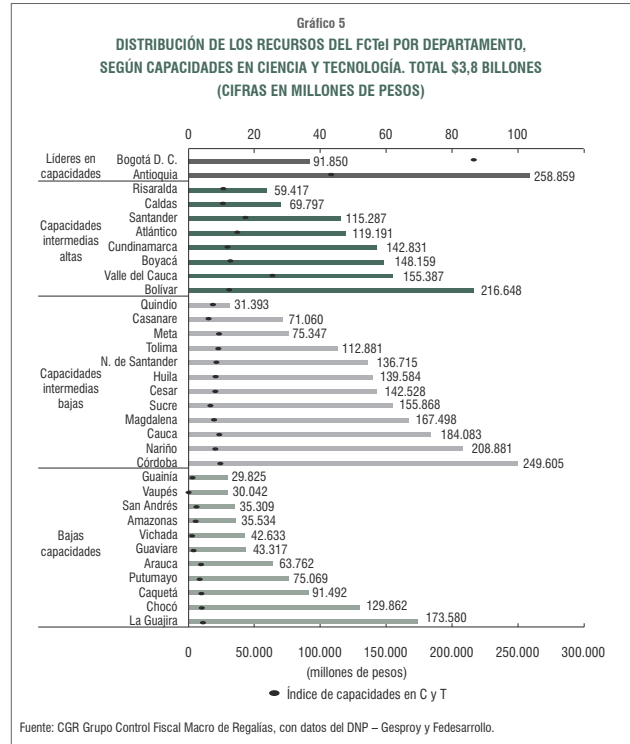
La aplicación de estos criterios de distribución llevó a que el 64% de los recursos se concentre en los departamentos que cuentan con las más bajas capacidades en ciencia y tecnología, como se muestra en el Gráfico 5. Los departamentos están agrupados de acuerdo con un índice construido por Fedesarrollo<sup>14</sup> que va de 0 a 100. Los puntos negros en el Gráfico 5 señalan el índice de capacidades en ciencia y tecnología de cada departamento.

A diciembre de 2016 el valor de los proyectos aprobados ascendía a \$2,3 billones, de un total de recursos disponibles de \$3,8 billones; es decir, \$1,5 billones estaban sin aprobar.

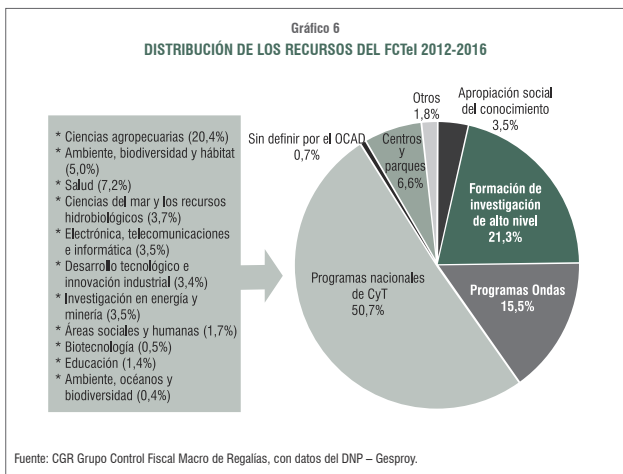
El 50,7% del valor de los proyectos se agrupa en los programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, según la clasificación de Colciencias, y abarca una amplia variedad de temas y áreas del conocimiento, como se observa en el Gráfico 6. El 21,3% se dirige a formación de alto nivel, fundamentalmente para la financiación de programas de maestrías y doctorados. El 15,5% al Programa Ondas, que busca fomentar la cultura ciudadana en ciencia y tecnología en la población infantil y juvenil de la educación básica, secundaria y media, mientras que el 12% restante

<sup>14</sup> Ver Fedesarrollo, *Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2015, pp. 182-184. El índice está construido a partir de variables tales como: los establecimientos educativos; la matrícula en los distintos niveles educativos (desde la educación básica hasta los doctorados); la cobertura educativa; los resultados de las pruebas Saber; las instituciones educativas de educación superior acreditadas; los grupos de investigación registrados y los reconocidos por Colciencias, entre otros.

se destina a la construcción de centros y parques, y programas de apropiación social del conocimiento y cultura ciudadana, entre los más representativos.



La alta dispersión temática de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación refleja la falta de definición de líneas estratégicas, problema que trasciende al mismo FCTel. La política general de ciencia y tecnología del país no tiene definiciones que permitan que el gasto se oriente hacia áreas prioritarias, pues lo estratégico solo está definido por grandes áreas, que permiten únicamente la clasificación de proyectos.



El objetivo de la reforma constitucional de asignar el 10% de las regalías al FCTel para incrementar la capacidad científica, tecnológica y de innovación del país está lejos de lograrse. Además de la errática distribución de los recursos entre los departamentos ya descrita, el diseño institucional del Fondo es equivocado, poniendo en riesgo de manera crítica la efectividad de los recursos.

Los procedimientos diseñados no diferenciaron la gestión particular de los proyectos de ciencia y tecnología, de los demás sectores. Las fichas de formulación de proyectos, por ejemplo, son las mismas que para un proyecto de infraestructura, vías, servicios públicos, etc. Y, más importante aún, el diseño institucional de FCTel distanció la formulación y concepción de los proyectos de su ejecución; modelo de gestión totalmente inadecuado en el caso de la ciencia y tecnología, que exige que quien estructura el proyecto sea quien lo ejecuta.

Este modelo de gestión tiene efectos negativos no solo en la eficiencia del proceso, pues generalmente se requieren múltiples ajustes que retrasan los calendarios, sino, lo que es más crítico, ha desincentivado la participación de la academia en el proceso de estructuración de los proyectos. A pesar de que el procedimiento establece que cualquier persona o entidad puede formular o estructurar proyectos de ciencia

y tecnología, y que para este propósito se convocan actores como universidades, empresas, gremios o asociaciones, su participación en el desarrollo de los proyectos se diluye o es escasa en la etapa de ejecución. Los proyectos generalmente son ejecutados por individuos o instituciones diferentes a los formuladores originales del proyecto. El papel de los actores académicos ha quedado relegado a un segundo plano, en tanto que prevalece la decisión de los gobernadores, quienes tienen intereses diferentes a los que exige la generación de conocimiento a través de la ejecución de recursos para la ciencia, la tecnología y la innovación<sup>15</sup>.

Al respecto, sectores de la academia han manifestado que los criterios de priorización y aprobación han terminado siendo muy laxos para definir que un proyecto sea considerado de ciencia y tecnología. En efecto, en el marco de una auditoría de desempeño que realizó la CGR al FCTel, durante 2016, que evaluó 33 proyectos por valor \$380 mil millones, se encontró que en el 20% de los proyectos (\$76.000 millones), la calidad como de ciencia y tecnología era cuestionable, o que durante el desarrollo de los mismos se cambió el alcance, a tal punto que se perdió dicha calidad.

**3. Los riesgos del SGR: lentitud de la ejecución y corrupción**

El SGR no ha logrado corregir la enorme dispersión de los recursos, al tiempo que se ha caracterizado por problemas de lentitud en la ejecución y prevalencia de los riesgos de corrupción.

Los altos saldos sin ejecutar, que a diciembre de 2016 ascendieron a \$10,7 billones, el 26% del total distribuido (\$40,8 billones), son un indicador crítico de la eficiencia del SGR. De este valor, cerca de \$6 billones quedaron en la Cuenta Única del Sistema que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y \$4,7 billones en las cuentas maestras de las entidades territoriales. Los recursos que permanecen en estas últimas cuentas (casi dos mil cuentas a lo largo del territorio nacional) son motivo de alerta permanente para la CGR, pues las entidades territoriales pactan tasas de interés que generalmente están muy por debajo de las del mercado. Por razones de transparencia y rentabilidad, para la CGR es preferible que estos

<sup>15</sup> Al momento de la redacción de este documento se radicó en el Congreso de la República un proyecto de ley que reglamenta el parágrafo 5 del Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política, para establecer que los programas y proyectos de inversión que se financien con los recursos del FCTel serán definidos a través de convocatorias públicas; y que serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria. Con esta disposición se corrige solo en parte los problemas de diseño institucional del FCTel.

recursos se concentren en la Cuenta Única que administra el MHCP (al respecto ver: “Regalías: saldos en las cuentas bancarias y rentabilidad 2012-2016”, CGR, *Boletín Macro Sectorial*, año 3, núm. 11, 22 de enero de 2018, pp. 1-7).

Parte de estos saldos se explican por el retraso en la aprobación de proyectos; el valor de los recursos sin aprobar ascendía a \$3,9 billones a diciembre de 2016, que representan el 14% de la inversión disponible. Esta situación generalmente se asocia a los problemas que tienen las entidades territoriales para estructurar proyectos. Pero también se explica por el complejo proceso que diseñó el SGR para la aprobación de los mismos. En el marco del estudio “Evaluación del modelo de toma de decisiones del SGR: los OCAD y la gestión por proyectos”, que realizó la CGR en 2017, los actores entrevistados en las entidades territoriales señalaron que dicho proceso se ha caracterizado por cuellos de botella que, en general, retrasan la aprobación: devoluciones que los actores calificaron como injustificadas en muchos casos; rotación de personal en particular del DNP, que trae consigo el cambio de criterios; y de la mano con lo anterior, discrecionalidad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad.

Con base en la información que reportaron a la CGR las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales, se evidencia que, aunque las normas establecen que entre la presentación y la aprobación no deberían transcurrir más de dos meses, este plazo se cumple para tan solo el 27% de los proyectos, en el caso de los OCAD regionales, y para el 58% en el caso de los departamentales (Cuadro 8).

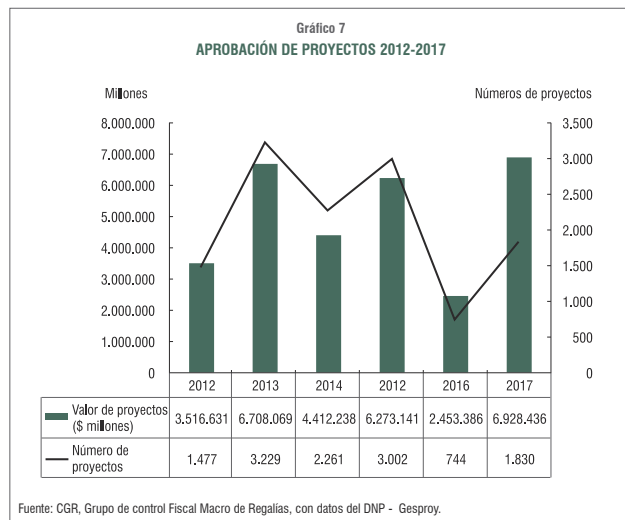
Los trámites son más lentos en el caso de los proyectos que se aprueban a través de los OCAD regionales, al igual que en el del FCTeI, donde la intervención del Gobierno nacional es mayor. Cabe precisar que el DNP tiene la función de verificar los proyectos del FDR y Colciencias los del FCTeI.

Ahora bien, el ritmo de aprobación de los proyectos ha sido variable, y es explicado por diversas circunstancias. Como se muestra en el Gráfico 7, los años de mayor aprobación fueron 2013, 2015 y 2017, y los de menor aprobación 2012 y 2016. En el primer año de entrada en funcionamiento del SGR (2012) las razones son obvias y comprensibles; el año 2016 coincide con el inicio de los gobiernos territoriales, que destinan el primer semestre a la construcción de sus planes de desarrollo. La aceleración que se observa en 2015 está asociada en buena medida a la finalización de los períodos de gobierno.

**Cuadro 8**  
**TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA PRESENTACIÓN Y LA APROBACIÓN DE PROYECTOS**

| Rango de tiempo en (días) | OCAD regional       |                  |            | OCAD departamental  |                  |            |
|---------------------------|---------------------|------------------|------------|---------------------|------------------|------------|
|                           | Número de proyectos | Valor proyectos  | %          | Número de proyectos | Valor            | %          |
| Menor a 60 días           | 143                 | 959.923          | 27         | 691                 | 1.374.569        | 58         |
| 60 y 180 días             | 305                 | 1.940.593        | 55         | 325                 | 760.618          | 32         |
| 180 a 270 días            | 49                  | 250.194          | 7          | 29                  | 135.057          | 6          |
| 270 a 360 días            | 27                  | 138.613          | 4          | 12                  | 73.753           | 3          |
| Entre uno y dos años      | 33                  | 245.341          | 7          | 14                  | 17.789           | 1          |
| <b>Total</b>              | <b>557</b>          | <b>3.534.664</b> | <b>100</b> | <b>1.057</b>        | <b>2.361.786</b> | <b>100</b> |

Fuente: CGR, Grupo de Control Fiscal Macro de Regalías, con datos suministrados a la CGR por las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales.



Frente al rezago que se presentó en 2016, el Gobierno nacional dio la instrucción de acelerar en 2017 el proceso de aprobación de proyectos a través de jornadas

regionales conocidas como las “revisaciones” y las “ocadtones”: un plan de choque liderado por el DNP. El objetivo fue aprobar \$7 billones, meta que prácticamente se logró, pues el valor de los proyectos aprobados llegó a \$6,9 billones. Estos ejercicios han sido del agrado de la mayoría de los entes territoriales, pero resultan hasta cierto punto incomprensibles, ya que acelerar la verificación y revisión de requisitos por parte del Gobierno nacional podría interpretarse en el sentido de que estos han sido excesivos y pueden flexibilizarse, lo cual daría la razón a las reiteradas quejas y reclamos de los gobiernos territoriales acerca de las demoras, en muchos casos arbitrarias, de los funcionarios del Gobierno nacional, en particular en el proceso de verificación de requisitos.

Ahora bien, una vez los proyectos son aprobados, los rezagos en la ejecución se atribuyen enteramente a las entidades territoriales. Un elemento a considerar al respecto es que la reglamentación en materia presupuestal es particular para el SGR. En efecto, además de que los recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y la vigencia presupuestal es bienal, la norma permite que los saldos sin ejecutar se acumulen para la siguiente vigencia, como *disponibilidades iniciales*, sin que ninguna entidad sea sancionada por no ejecutar.

Con base en la información del DNP, se calculó el tiempo entre la aprobación de proyectos y la suscripción del primer contrato, para lo que se tomaron 10.025 proyectos por valor de \$20,1 billones (no corresponden al total, puesto que se eliminaron aquellos que tenían fechas inconsistentes).

Como se observa en el Cuadro 9, un total de 2.969 proyectos se demoraron más de seis meses en iniciar la ejecución (el 30%), por un valor de alrededor de \$7 billones (35% del valor). El 14% de los proyectos estarían en una situación crítica (más de nueve meses), por un valor de \$3,5 billones (el 17% del valor).

Así, a diciembre de 2016, considerando estrictamente los recursos presupuestados en las entidades territoriales, que corresponden a los proyectos aprobados, la CGR calculó su ejecución en apenas el 65% (ver CGR, *Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016*<sup>16</sup>).

Por otra parte, los procesos de contratación que realizan las entidades territoriales arrojan serias debilidades en cuanto a la selección objetiva de los contratistas, por lo cual para la CGR los riesgos de corrupción del SGR continúan siendo altos. A

pesar de la que la contratación directa representa el 32% y los procesos de concurso (licitaciones, concurso de méritos) son dominantes, el problema es que estos últimos se realizan con un único oferente en más del 70% del valor de la contratación. Si a los procesos de concurso realizados con un único oferente se suma la contratación directa, el resultado es de alrededor del 80% de la contratación se realiza sin pluralidad de oferentes.

**Cuadro 9**  
**TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS Y EL INICIO DE LA EJECUCIÓN**

| Rango de tiempo       | No. de proyectos | Valor             | Porcentaje |
|-----------------------|------------------|-------------------|------------|
| Menor a 60 días       | 2.030            | 3.199.632         | 16         |
| 60 y 180 días         | 5.026            | 9.625.553         | 48         |
| 180 a 270 días        | 1.571            | 3.772.732         | 19         |
| 270 a 360 días        | 732              | 1.783.575         | 9          |
| Entre uno y dos años  | 613              | 1.522.803         | 8          |
| Entre dos y tres años | 47               | 173.559           | 1          |
| Más de tres años      | 6                | 29.348            | 0          |
| <b>Total</b>          | <b>10.025</b>    | <b>20.107.202</b> | <b>100</b> |

Fuente: CGR, Grupo de Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP - Gesproy.

Los riesgos de corrupción, de baja calidad de los bienes y servicios contratados, así como las debilidades en los procesos de planeación y en la ejecución de los proyectos se ponen de manifiesto en los resultados de los procesos auditores que realiza la CGR. Los hallazgos con presunta incidencia fiscal, entre 2012-2017, ascendieron a \$843 mil millones y los llamados elefantes blancos —obras inconclusas o terminadas, pero sin prestar un servicio— a cerca de \$323 mil millones.

#### 4. Los problemas del diseño institucional del SGR y de los OCAD como mecanismo de buen gobierno

##### 4.1 La reforma a las regalías renunció a definir prioridades de gasto

El énfasis que puso la reforma a las regalías en el sentido de que los recursos del subsuelo de la nación son propiedad de todos los colombianos, implica que el Estado tiene la potestad de definir no solo su distribución, sino la orientación del gasto. En tal sentido, estos recursos hacen parte del proceso de descentralización del país,

<sup>16</sup> Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/2018/780624/Informe+de+la+Situaci%C3%B3n+de+las+Finanzas+del+Estado+-+Resultados+del+Sistema+General+de+Regal%C3%ADa+2016.pdf/99646f26-acac-4619-a045-7d146d5cfe2f?version=1.0>

que define roles, responsabilidades y recursos entre el nivel nacional y los niveles subnacionales o territoriales.

En el caso del Sistema General de Participaciones (SGP), la coordinación entre nación y territorios es jerárquica y está caracterizada por una fuerte inflexibilidad. Los recursos se transfieren para gastos de *destinación específica*, con el fin de proveer un conjunto de bienes que se consideran nacionales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), pues se trata de bienes con externalidades positivas, más allá de la unidad subnacional responsable de la ejecución, no para bienes locales (vías, parques, etc.). En el caso del SGR, como se ha ilustrado, no hay destinaciones específicas; se dio libertad para invertir en los sectores que los territorios consideraran prioritarios, pero se estableció un esquema de coordinación intergubernamental a través de los OCAD, donde participan Gobierno nacional, departamentos y municipios, asignándoles como función principal la de priorizar y aprobar proyectos.

Al respecto, el excontralor general de la república, Antonio Hernández Gamarra, en la discusión del acto legislativo que reformaría las regalías, señaló en 2010 la conveniencia de que estas se sumaran al SGP para estimar cuáles y cuántas necesidades se podrían satisfacer con ellas y en cuánto tiempo<sup>17</sup>, propuesta que también se hizo en el proceso de aprobación de la Regla Fiscal, lo que suponía establecer no solo metas cuantificables en el tiempo, sino realizar un costeo per cápita (siguiendo el modelo del SGP), a partir del cual se distribuyeran las regalías. Esta recomendación no se adoptó, sacrificando la posibilidad de una mejor coordinación del gasto entre nación y territorios.

Una vez expedido el Acto Legislativo 05 de 2011, igualmente se recomendó establecer prioridades de gasto que quedaran explícitas en la ley reglamentaria del mismo. Esta medida “[...] facilitaría una política nacional del uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de atomización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildero de las entidades territoriales”<sup>18</sup>, cosa que tampoco ocurrió.

También el documento de la Regla Fiscal instaba a que se estableciera que: “[...] los recursos de las regalías solamente se utilicen para financiar gastos de inversión en infraestructura de alto impacto para el desarrollo regional y local en

<sup>17</sup> Ver: Hernández Gamarra, A. (2010), *Regalías y desarrollo regional*, mimeo, p. 6.

<sup>18</sup> Ver: Hernández Gamarra, A. (noviembre de 2011), *Comentarios sobre la Ley de Regalías*, pp. 3-4).

de planeación y, en particular, de la formulación de los planes de desarrollo, también dispone que se deben realizar ejercicios de planeación ampliamente participativos y convocar comités consultivos, promovidos por los OCAD, con la participación de la sociedad civil, para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos en las regiones.

En efecto, tanto para el Gobierno nacional como para los territoriales, las regalías se consideran una fuente más de financiación de los planes de desarrollo. Así es que si la priorización se da en el marco de los procesos de planeación que adelantan las ET cuando formulan estos últimos, la función de priorizar proyectos que se le asignó a los OCAD es inocua. Mientras los OCAD no sean un espacio de discusión de prioridades regionales, su función principal está seriamente cuestionada.

De esta manera, el SGR dejó en la práctica las decisiones estratégicas en cabeza de las ET, al adoptar como herramienta para la coordinación de la inversión entre los niveles nacional y territorial la articulación entre los planes de desarrollo que, a todas luces, es un requisito meramente nominal y, por lo tanto, un mecanismo débil para orientar estratégicamente las inversiones que se realizan con regalías.

Entre tanto, el papel del Gobierno nacional quedó limitado a la discusión técnica de los proyectos, tarea para la cual ha expedido abundantes reglamentaciones (287 normas sobre todo de carácter procedimental que han venido sufriendo actualizaciones y ajustes), a lo que se suma una gran movilización de funcionarios y contratistas que revisan uno a uno los proyectos con las ET en mesas técnicas que se convocan para tal fin.

**4.3 En los OCAD prevalecen las reglas informales**

Los proyectos se discuten en mesas técnicas, previas a las reuniones formales de los OCAD, donde el Gobierno nacional aporta los conceptos técnicos de los ministerios y de otras entidades. Es claro que, previo a una sesión de los OCAD, deben realizarse reuniones para discutir los proyectos, y las mesas técnicas cumplen un importante papel para garantizar, hasta cierto punto, la calidad de los mismos. Aunque se presentan con frecuencia discrepancias de criterios al interior del Gobierno nacional, o rotación de los evaluadores, en general las entidades territoriales valoran positivamente los ejercicios de discusión en las mesas técnicas.

El problema de estos espacios, que el Gobierno nacional califica como una buena práctica, es que finalmente es allí donde se decide la aprobación de los proyectos,

materia de mejoramiento de su competitividad. Ello con el fin de que estos recursos no se empleen como la caja menor de actividades políticas de carácter electoral o en gastos recurrentes de carácter administrativo”<sup>19</sup>.

Pese a ello, el Congreso y el Gobierno nacional renunciaron a asignar prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer, dejando esta decisión a los gobernantes locales, pero exigiendo que tales prioridades se tradujeran en proyectos que debían someterse a aprobación de los OCAD. Sin embargo, en el proceso de discusión de la reforma a las regalías, la creación de los OCAD puso en tensión la autonomía que reclamaban las entidades territoriales para disponer de los recursos, con la participación del Gobierno nacional en la toma de decisiones. Esa tensión refleja, además, la idea bastante arraigada en el país de que las regalías pertenecen a las entidades territoriales; concepción que se impuso, pues el diseño institucional del SGR dejó las decisiones estratégicas en cabeza de las entidades territoriales, mientras que, en la práctica, el Gobierno nacional interviene solamente en la discusión técnica de los proyectos.

**4.2 Los OCAD no discuten la orientación estratégica de las inversiones**

En el contexto de una reforma que no definió prioridades de gasto para las regalías, que dispersó de entrada una buena cantidad de recursos entre los municipios, que no logró dar pautas para orientar las inversiones hacia proyectos regionales, por su falta de visión sobre lo regional, los OCAD se crearon como la instancia que garantizaría la calidad de las inversiones y la ley les asignó las funciones de evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de regalías.

La CGR evaluó en 2017 el proceso de toma de decisiones del SGR, centrado en los OCAD y en la gestión por proyectos; estudio que se basó en 60 entrevistas a 184 actores, entre gobernadores, alcaldes, funcionarios del Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y la sociedad civil.

El estudio concluye que los OCAD no constituyen un espacio de discusión sobre la orientación estratégica de las inversiones, sino de revisión de proyectos que ya vienen definidos por las ET. En tal sentido, los OCAD no cumplen ninguna función de priorización.

Al respecto, la normatividad del SGR es contradictoria, pues al tiempo que señala que las prioridades las deben establecer las ET en el marco de sus propios procesos

<sup>19</sup> Ver: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, 7 de julio de 2010, *Regla Fiscal para Colombia*, p.104.

sin contar con la presencia de todos los actores que conforman el triángulo de buen gobierno, que está en la esencia de los OCAD, pues tan solo intervienen la entidad que presenta el proyecto y el Gobierno nacional. En efecto, en el caso de los OCAD regionales y departamentales, los alcaldes, en la mayoría de los casos, no tienen participación en la discusión.

Una vez los proyectos salen aprobados de las mesas técnicas, se convoca el Pre-OCAD, donde se socializan las iniciativas con todos los actores, pero no se discuten; posteriormente, se cita el OCAD para formalizar el voto. La evidencia recopilada a través de las entrevistas a los actores muestra que, por lo general, nadie vota en contra de lo aprobado en esas mesas técnicas, razón por la cual, para los distintos actores ellas son el espacio real de aprobación. Este hecho debilita aún más la figura de los OCAD como espacio de toma de decisiones.

Hay dos evidencias más de la ausencia de discusión en los OCAD que llama la atención de la CGR; la primera es que, aunque en la norma se diferenció la etapa de viabilización, de la de priorización y aprobación, en la práctica las tres ocurren en el mismo momento. El parágrafo 1 del artículo 23 del Decreto 1949 de 2012 señala: “Los proyectos de inversión podrán ser viabilizados, aprobados y designados sus ejecutores en una sola sesión del Órgano Colegiado de Administración de Decisión. Para ello, la secretaria técnica procederá a adelantar el registro en el respectivo banco de programas y proyectos dentro de la misma sesión”.

La segunda es que los proyectos se aprueban prácticamente por unanimidad, especialmente en los OCAD regionales. En estos últimos, la coordinación de los votos entre los gobernadores (todos deben ponerse de acuerdo para dar uno de los tres votos) no deriva de una discusión sobre las prioridades regionales o sobre los proyectos que se van a presentar, sino de un acuerdo tácito en el que ningún gobernador se opone al proyecto de su colega.

De la información reportada a la CGR por las secretarías técnicas de los OCAD, que se sintetiza en el Cuadro 10, en los regionales solamente 8 proyectos, de 567 reportados, se aprobaron con un voto negativo (el 1,5%) y en los departamentales, 184 de 2.140 proyectos reportados (el 8,6%).

En síntesis, los OCAD tienen un carácter formal o protocolario. Para algunos actores podrían eliminarse siempre y cuando se mantenga la instancia de las mesas técnicas, que en general se valoran positivamente. Pero el problema de fondo es que en la práctica la deliberación política sobre la conveniencia o no de las inversiones no ocurre.

**Cuadro 10**  
**VOTACIONES EN LOS OCAD REGIONALES Y DEPARTAMENTALES**

|                    | No. de proyectos aprobados | Valor proyectos aprobados | No. de proyectos con votos positivos | Valor aprobado votos positivos | No. de proyectos con al menos un voto negativo | No. de proyectos con abstención de voto | Valor aprobado con votos negativos y abstenciones |
|--------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--|---|---|
| OCAD departamental | 2.141                      | \$5.001.617               | 1.953                                | \$4.436.027                    | 184  | 3                                       | \$565.590   |
| OCAD regional      | 567                        | \$5.262.410               | 559                                  | \$5.195.434                    | 8  | 0                                       | \$66.979  |

Fuente: Elaborado por: CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos suministrados directamente por las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales.  
Nota: De los OCAD departamentales no respondieron Amazonas, Risaralda, Chocó, Casanare y Vichada. De los OCAD regionales no respondió Centro Oriente.

**4.4 Sin mecanismos efectivos de participación el control social a los recursos de regalías es débil**

El diseño institucional del SGR previó la participación de la sociedad civil organizada en la identificación de prioridades y la definición de proyectos, a través de la convocatoria de comités consultivos, que lastimosamente se han convertido en un formalismo más en esa larga lista de chequeo que se debe cumplir para aprobar los proyectos. El mismo Gobierno nacional reconoce que es un mecanismo que buscó fortalecer la calidad de los proyectos y los procesos de priorización que lideran los gobernantes locales, pero que no están cumpliendo ninguno de los dos papeles. En parte porque sus conceptos no son vinculantes, y, fundamentalmente, porque los gobiernos territoriales perciben que estos recursos están para servir a la ejecución de sus planes de gobierno.

Si bien se ha avanzado en visibilidad, puesto que los sistemas de información del DNP y el MHCP permiten conocer el destino de los recursos y el perfil y estado de los proyectos, los informes semestrales de rendición de cuentas que deben presentar los OCAD carecen de un real análisis sobre las características de los proyectos de inversión presentados y aprobados, hecho que resulta crítico dada la importancia del control social como herramienta fundamental para el buen gobierno.

El papel de la sociedad civil sigue siendo muy limitado en el control del gasto, en este sentido faltan canales de comunicación sistemáticos y transparentes desde las alcaldías y gobernaciones hacia la ciudadanía, y el desconocimiento sobre la

Así, recursos significativos se han invertido en proyectos que no apuntan al cumplimiento de los objetivos de política de las regalías, o que, a pesar de haber pasado por todo el proceso de verificación, revisiones en mesas técnicas, conceptos sectoriales, etc., no son pertinentes o sostenibles, tienen serios problemas de calidad y de planeación, o han terminado engrosando las filas de los elefantes blancos, dando lugar a detrimentos patrimoniales. El hecho de haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la fragmentación, y, en muchos casos, a la pérdida y dilapidación de los recursos.

Para la Contraloría General de la República estos problemas del SGR deben ser enmendados mediante una reforma, a partir de un debate sincero, que establezca correctivos de fondo dirigidos a definir una orientación estratégica de los recursos de regalías, para lo cual es conveniente considerar:

- Integrar las regalías con otras fuentes de financiación, en particular, con los recursos del SGP. Recomendación que se debatió en el marco de discusión de la Regla Fiscal en 2010 que hizo igualmente el excontralor Antonio Hernández Gamarra, la cual retoma el reciente informe de la Comisión del Gasto, y que permitiría avanzar hacia un presupuesto por programas.
- Asignar prioridades de gasto que corrijan la dispersión de los recursos, de común acuerdo con las entidades territoriales, a partir de la identificación y cuantificación de las necesidades a cubrir; establecer metas y resultados verificables en el tiempo; y un sistema de incentivos y sanciones. Las experiencias internacionales demuestran la efectividad de estos mecanismos.
- Revisar el mecanismo de los OCAD como espacio de toma de decisiones. En el caso de los seis OCAD regionales, no hay ninguna razón que justifique mantener esta instancia, la cual supone un desgaste administrativo y de cuantiosos recursos para reunir varios departamentos, además de sostener seis secretarías técnicas que no discuten ni aprueban proyectos de interés mutuo, sino iniciativas de alcance estrictamente departamental. Por otra parte, los problemas del FCTel son evidentes, dados los resultados de la aplicación de estos recursos, que derivó en una reforma de carácter constitucional que impone la reglamentación a través de una Ley a discutir en 2018. Y en general, es claro que los OCAD no priorizan las inversiones, por lo cual su función principal está desvirtuada. Además, en la práctica, la eliminación de los OCAD ya se adoptó para la inmensa mayoría de los OCAD municipales, a partir del Acto Legislativo 04 de septiembre de 2017, que modificó la distribución del SGR para apoyar la implementación del Acuerdo Final de Paz,

utilización de los recursos profundiza la falta de confianza sobre las administraciones locales.

Asimismo, los criterios para definir proyectos con enfoque diferencial son débiles dado que tan solo se consideran como tales los presentados por las comunidades étnicas.

Por otra parte, la Ventanilla Única del Departamento Nacional de Planeación (DNP), tampoco cumple la función de ampliar las posibilidades de acceso de los municipios a los recursos del FDR y el FCR 60%, que manejan las gobernaciones, pues si los proyectos no tienen el respaldo de los departamentos, los municipios no pueden presentarlos directamente al DNP.

Finalmente, el papel del DNP dentro del sistema es cuestionado, entre otras razones, por la pérdida de liderazgo en su función prioritaria de orientar el desarrollo regional. A cambio, la entidad adelanta una amplia gama de tareas operativas y procedimentales que cubren todas las etapas de la gestión de proyectos, convirtiéndose en juez y parte del Sistema de Regalías. En efecto, el DNP interviene en el diseño de la política y las reglamentaciones, en las discusiones técnicas de los proyectos, participa de las decisiones en la mayoría de los OCAD, lidera los mecanismos de apoyo a las entidades territoriales y coordina el sistema de monitoreo, seguimiento y control a los proyectos. En el laberinto que significa la gestión de los proyectos, la entidad pierde la visión estratégica del proceso.

**5. La necesaria reforma al SGR**

Los resultados que se han ilustrado permiten concluir que el SGR, en particular en lo referente al modelo de buen gobierno, presenta serios problemas. El contexto especialmente crítico de los territorios, donde las condiciones de gobernanza están fuertemente afectadas por el narcotráfico, la corrupción y el conflicto armado, exigía aún más de un diseño institucional que jerarquizara el gasto y estableciera metas y resultados verificables, así como un sistema de incentivos y sanciones efectivas para los que no cumplan o para los infractores. Lejos de ello, el SGR entregó en la práctica una chequera en blanco a las ET, permitiendo que los recursos deriven fácilmente hacia la esfera del clientelismo y la corrupción. Ni la instancia de los OCAD, ni el Gobierno nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aun en los casos en que los riesgos son evidentes.

al aprobar la eliminación de esta instancia en el caso de municipios que reciban regalías por un valor inferior a 4.000 salarios mínimos, cuando se trate de proyectos directamente relacionados con la implementación del Acuerdo.

- Finalmente, establecer como medida que los recursos se mantengan exclusivamente en el Tesoro Nacional - Cuenta Única del Tesoro que administra el MHCP, dadas las tasas de interés tan bajas que pactan las ET con los bancos en el manejo de las cuentas maestras de regalías. Si bien el Gobierno nacional ha hecho más exigentes las condiciones de giro a las entidades territoriales al adoptar la medida de girarlos directamente a los terceros para el caso de los fondos, esta disposición debería ampliarse también a las asignaciones directas.

**Referencias**

Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (2010), *Regla Fiscal para Colombia*, 7 de julio.  
 Congreso de la República de Colombia (2010). *Gaceta del Congreso Senado y Cámara*, núm. 577.  
 Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.  
 Congreso de la República de Colombia. Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.  
 Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 04 de 2017. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución política.  
 Contraloría General de la República (2015), *Balance del Sistema General de Regalías 2012-2014. Expectativas y realidades*, noviembre. Imprenta Nacional de Colombia.  
 Contraloría General de la República, *Informe de las finanzas del Estado en 2016. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016*. Imprenta Nacional de Colombia.  
 Contraloría General de la República (2016), *Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -SGR 2012-2015*, diciembre.  
 CGR, "Regalías: saldos en cuentas bancarias y rentabilidad 2012-2016".  
 CGR (2018), *Boletín Macro Sectorial*, núm. 11, 22 de enero.  
 CGR (2017), *Evaluación del modelo de toma de decisiones del SGR: los OCAD y la gestión por proyectos*, diciembre.  
 Departamento Nacional de Planeación. Acuerdos Comisión Rectora SGR. Disponibles en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora.aspx>  
 Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1075 de 2012. Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las secretarías técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.º de la Ley N.º 1530 de 2012.

Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1252 de 2013. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la participación de los delegados del Gobierno nacional en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en cuya conformación participan dos o más ministros y/o directores de departamentos administrativos y se dictan otras disposiciones.

Fedesarrollo (2015). *Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.*

González, J. (2011). *Evaluación de las regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país*, mimeo, versión resumida.

Gutiérrez Rueda, J.; Zamudio Gómez, N. *Medidas de concentración y competencia*, Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/medidas.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/medidas.pdf)

Hernández Gamarra, A. (2010). *Regalías y desarrollo regional*, mimeo.

Hernández Gamarra, A. (2011). *Comentarios sobre la Ley de Regalías*, mimeo, noviembre.

## Capítulo XI

### EFFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS EN LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACIÓN\*

#### Introducción

El Sistema General de Participaciones (SGP) está compuesto por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para la provisión de servicios a cargo de estas en el nivel local. Estos recursos fueron en 2017 el 28% de los ingresos corrientes de la nación, alrededor de 35,9 billones de pesos; de los cuales las participaciones más importantes corresponden a los sectores de salud y educación, con cerca del 81% de recursos del monto total.

Con el propósito de aportar elementos de análisis en el escenario de discusión nacional frente al SGP como instrumento de financiación y provisión de servicios sociales con prioridad en la población pobre, y principal herramienta de gasto público territorial, la Contraloría General de la República (CGR), elaboró el estudio “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación”, teniendo en cuenta que en 2016 culminó el período de transición, con lo cual el SGP se incrementa anualmente de acuerdo con el promedio de crecimiento de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la nación, dejando atrás la regla que garantizaba su crecimiento acorde con la tasa de inflación causada más unos puntos adicionales.

\* Este capítulo fue escrito por Eliana Díaz Lemus, Orlando Moreno Gaviria, Claudia Stella Ruiz Ruiz y José Antonio Soto Murgas - Contraloría Delegada para el Sector Social.

#### 1. Objetivo y alcance

En este capítulo se pretende evaluar el SGP en términos de su capacidad redistributiva y su contribución a la reducción de disparidades regionales; así como examinar los resultados sectoriales en educación y salud, que son las participaciones con mayores recursos asignados, y las perspectivas sectoriales con ocasión de la terminación del período de transición prorrogado por el Acto Legislativo 04 de 2007.

Para efectos de este análisis, se tuvieron en cuenta los resultados entre los años 2008 y 2015 de los sectores educación y salud de acuerdo con la disponibilidad de los datos de fuentes oficiales, y se excluyó lo relacionado con agua potable y saneamiento básico, la participación de propósito general y las asignaciones especiales.

#### 2. Metodología

En el componente sectorial, el análisis de resultados se realizó con la información suministrada por las carteras de salud y educación. Específicamente, se contó con variables de cobertura bruta y neta en educación para los diferentes niveles (total, primaria, secundaria, básica y media), puntajes de pruebas Saber 11, y en salud, población pobre no afiliada, afiliados al régimen subsidiado, coberturas en vacunación DPT y triple viral, resultados de los indicadores de mortalidad infantil y materna.

En cuanto a la metodología utilizada para evaluar el nivel de progresividad del SGP, se realizó un análisis estadístico descriptivo donde se definieron veintiles de población, ordenados por pobreza y por valor agregado municipal. De igual manera, se utilizó la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini para este fin.

Por su parte, el análisis de cierre de brechas se basó en la metodología tradicional de convergencia tipo *beta*. La hipótesis de  $\beta$  convergencia proviene de los modelos de crecimiento económico neoclásicos, según los cuales las regiones más rezagadas crecerán a una tasa más alta, reduciéndose las brechas entre territorios. Empíricamente, el objetivo del análisis fue validar la existencia de una relación negativa entre el valor inicial de la variable de interés y su tasa de crecimiento en el período de tiempo establecido. Para ello se estimó la siguiente ecuación lineal sobre convergencia *beta* absoluta, la cual se deriva de la *log*-linealización del modelo estándar de crecimiento económico:

$$\frac{1}{T} \log \frac{Y_{it}}{Y_{i,t-T}} = a + b * \log(Y_{i,t-T}) + \varepsilon_{i,t-T}$$

Esta ecuación se estimó mediante mínimos cuadrados ordinarios (OLS), donde el parámetro de interés es *b*, y si este es negativo estará indicando la existencia de convergencia, es decir, una relación negativa entre el valor inicial de la variable y su tasa de crecimiento.

#### 3. Contexto histórico y normativo del Sistema General de Participaciones

En la década de los sesenta se debatió la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a la modernización del Estado colombiano. En respuesta a ello, y teniendo en cuenta el esquema centralista del país, con la Constitución de 1886 se quiso descentralizar los servicios de salud y educación primaria mediante la creación de un sistema de transferencias del Gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el distrito especial de Bogotá. Este sistema, denominado Situado Fiscal, se creó mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, donde el monto de las transferencias correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación.

En ese mismo año, la Ley 33 estableció la participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial de Bogotá, como una cesión del porcentaje de recaudo del impuesto para fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales con propiedad exclusiva de estos. Los departamentos, a su vez, debían distribuir entre los municipios de su jurisdicción el 50% de la participación que les correspondía por este concepto.

Posteriormente, la Ley 46 de 1971 reglamentó parcialmente el artículo 182 de la Constitución de 1886, respecto a los asuntos seccionales y los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, y estableció la regla de apropiar en la Ley de Presupuesto el 15% mínimo y 25% máximo de los ingresos ordinarios para cubrir los gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública.

En 1983, con la Ley 14 se avanzó en el fortalecimiento de los ingresos de las regiones, mediante nuevas reglas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, con la intención de mejorar el recaudo de recursos propios de las entidades territoriales. Es así como, con el objeto de continuar brindándole mayor autonomía a los territorios, se expidió el Acto Legislativo 01 de 1986, que posibilitó la elección popular de alcaldes. De manera complementaria, con la Ley 12 de 1986 se buscó



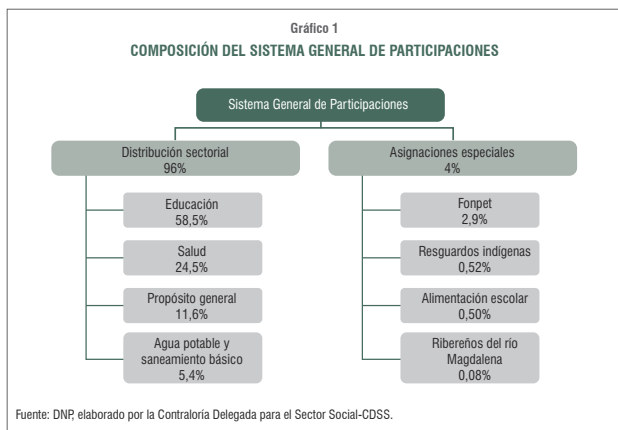
robustecer los fiscos de todos los municipios, y se otorgó una porción adicional de la cesión del IVA a aquellos con menos de 100.000 habitantes, con el propósito de aumentar la eficiencia administrativa y fiscal. Todas estas medidas pueden interpretarse como el inicio del proceso de la descentralización político-administrativa en Colombia.

La década de 1990 se inició bajo un ambiente de crisis política e institucional que condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de una nueva Constitución Política en 1991. La nueva Carta estableció que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, e introdujo la elección popular de gobernadores, los mecanismos de participación ciudadana y las transferencias a las entidades territoriales con la asignación de responsabilidades administrativas para la prestación de servicios a cargo de estas (artículos 356 y 357). Es así como se les reconoció a las entidades territoriales el derecho a participar de las rentas nacionales, bajo los mecanismos de Situado Fiscal para los departamentos y distritos, y la denominada participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Una década después, ante la crónica situación fiscal del país, se implementó una serie de reformas a las finanzas públicas territoriales, y con el Acto Legislativo 01 de 2001 se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución y se creó el Sistema General de Participaciones, reglamentado mediante la Ley 715 de 2001. Este sistema integró en una sola bolsa los recursos que venía transfiriendo la nación a los departamentos, y a los distritos y municipios.

La Reforma de 2001 rompió la dependencia de las transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la nación, convirtiéndolas en un monto que se aumentaría de manera transitoria hasta el 2008, de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento adicional; y se dejó planteado que después de este período de transición los recursos se incrementarían anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores.

En 2007 se efectuó una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 04, que prorrogó el período de transición hasta 2016 y buscó garantizar la prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre. De igual manera, se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, asignándoles sus propios recursos, como se observa en el Gráfico 1.



Las reformas al SGP proporcionaron mayor estabilidad a las transferencias y garantizaron, por quince años, a los gobiernos subnacionales crecimientos superiores a la inflación. Además, las reformas a las finanzas territoriales relacionadas con la regulación del endeudamiento, la depuración del pasivo pensional, la definición del régimen de insolvencia, el aseguramiento de fuentes ciertas de financiamiento, el fortalecimiento del recaudo propio, por citar algunas<sup>1</sup>, han permitido que en la actualidad los gobiernos locales tengan, en general, una mejor situación fiscal. El Gobierno central fue, quizá, el principal beneficiado, dado que pudo aumentar su margen de participación de los ingresos corrientes de la nación, producto de estas reformas y del buen comportamiento económico y tributario del país entre 2001 y 2016.

A partir del año 2017 se comenzó a aplicar la fórmula con la cual el monto del SGP crece anualmente a una tasa igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores.

<sup>1</sup> Escobar, A.; Villa, A.L. (septiembre-diciembre de 2016). “Finanzas públicas territoriales y diseño de la política fiscal”. *Revista Economía Colombiana*.

**4. Estudios anteriores relacionados con el SGP**

Como referentes de consulta, y para efectos de este análisis, se tuvieron en cuenta estudios y publicaciones previas, desarrollados por entidades tanto públicas como privadas, respecto al Sistema General de Participaciones; los más relevantes fueron:

- *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*, elaborado por el Banco de la República, donde se estudió el funcionamiento reciente del sistema de transferencias, en particular a partir de la creación del Sistema General de Participaciones. De igual forma, se analiza el balance entre las competencias y los recursos de los gobiernos subnacionales, y se ofrecen algunas recomendaciones en el marco de una futura reforma al SGP. Los resultados dejan ver un sistema de transferencias complejo, no solo en su estructura sino en los criterios de asignación de los recursos. En cuanto a los logros de la última reforma, se encontró que en general las metas establecidas no se cumplieron, que estas se fijaron únicamente en cobertura y no en calidad, y que no se diferenciaron las áreas rural y urbana. En cuanto al paralelo entre competencias y recursos, se encontró que los departamentos están en desventaja en relación con los municipios si se tiene en cuenta que son los que menos recursos reciben y tienen mayores responsabilidades a cargo, especialmente en su papel de gestores de las competencias de los municipios no certificados.
- *Evaluación Integral del Sistema General de Participaciones en Educación, Salud y Propósito General*, realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEEP), donde se identificó la necesidad de generar información objetiva para realizar una evaluación integral del SGP en los sectores enunciados, con el objetivo de fortalecer el sistema y la descentralización en Colombia.
- *Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor Plan General de Auditoría 2009*. Este informe da cuenta de su ejercicio de control fiscal en el marco del Plan General de Auditoría (PGA) 2009, a la ejecución de estos recursos transferidos a las entidades territoriales, lo cual ha permitido evidenciar algunas problemáticas de los sectores financiados, como son, entre otras, los bajos niveles de diversos indicadores sociales en educación, salud y agua potable, las reiteradas denuncias sobre presuntos malos manejos de los recursos de transferencias y alguna evidencia sobre la insuficiente cobertura en servicios sociales.

**5. Resultados sectoriales**

En cumplimiento del objetivo y alcance propuestos, el análisis de resultados en el componente sectorial se realizó con la información suministrada por las carteras de Salud y Educación.

**5.1 Resultados del sector educación**

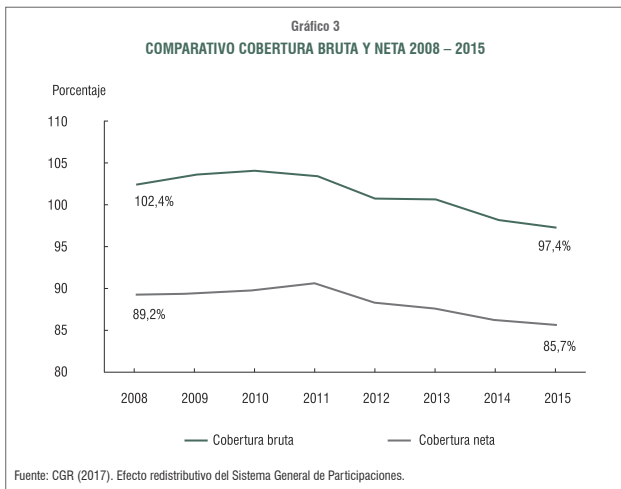
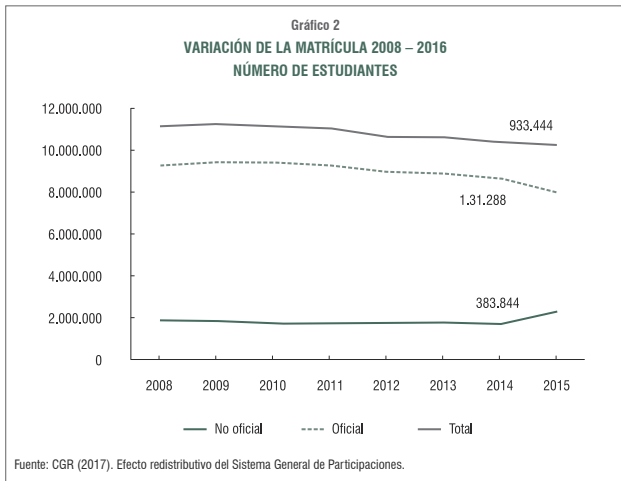
El Sistema General de Participaciones constituye el principal instrumento financiero del sector educación para los niveles de educación preescolar, básica y media; con este se financió el 65% de la prestación del servicio educativo a cargo de las entidades territoriales en 2015, y para el 2017, su monto ascendió a \$20,8 billones. Estos recursos son administrados por 95 entidades territoriales certificadas, quienes tienen la competencia de administrar la prestación del servicio en su jurisdicción con criterios de cobertura, calidad y eficiencia.

Dentro de las variables de análisis de la prestación del servicio educativo se encuentra la matrícula, la cual presentó una reducción de 933 mil registros de estudiantes entre 2008 y 2015 (Gráfico 2), explicada por la disminución de las cifras del sector oficial reportadas en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el cual fue depurado durante este periodo, como resultado del seguimiento sectorial en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP, reglamentada con el Decreto Ley 028 de 2007.

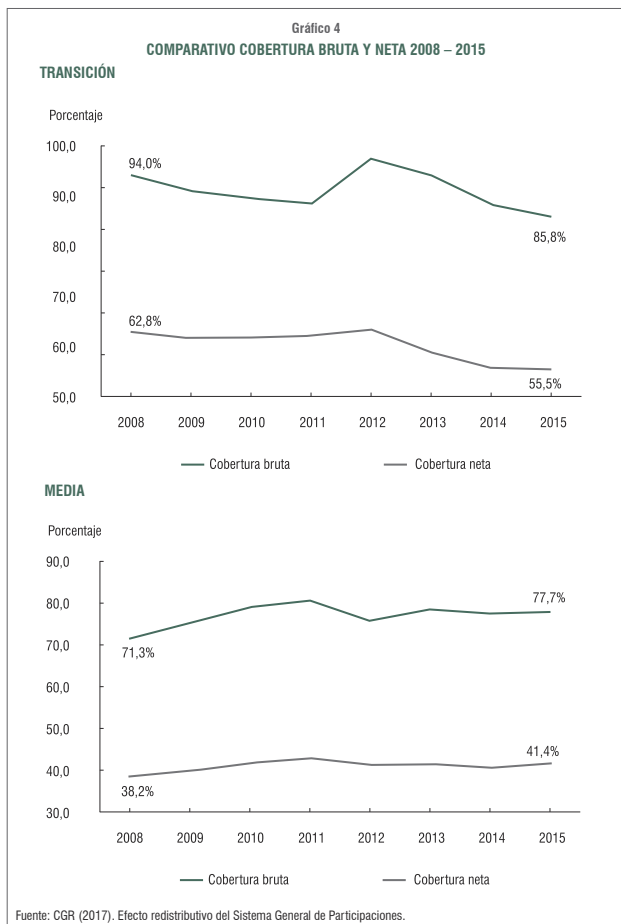
En este sentido es importante aclarar que, con la labor de monitoreo realizada por el Ministerio de Educación, se encontró que existían registros de estudiantes matriculados inexistentes, los cuales fueron eliminados del Simat. Por tanto, esta reducción no significa que necesariamente existan menos niños matriculados, pero sí menos estudiantes “fantasma” por los cuales se estaban girando recursos a las entidades territoriales.

En el marco de la política de cierre de brechas en educación se han realizado grandes esfuerzos para aumentar la cobertura y llevar el servicio educativo a poblaciones que históricamente han estado por fuera del sistema escolar; sin embargo, las cifras evidencian que las coberturas no han respondido a estos esfuerzos.

Si bien la cobertura bruta ha mantenido durante el periodo niveles cercanos al 100%, se observa que la cobertura neta, entendida como la relación entre los estudiantes matriculados y la edad adecuada para cursar el nivel educativo, muestra una diferencia importante (Gráfico 3).



2015, pero también lo ha hecho la diferencia promedio del puntaje entre las entidades territoriales certificadas para administrar los recursos del SGP y las no certificadas.



Para 2015, la diferencia entre la cobertura bruta y neta fue de casi doce puntos porcentuales, que corresponden a niños cursando niveles por fuera de la edad apropiada. Al observar en el primer panel del Gráfico 4 las cifras de las coberturas bruta y neta en el nivel de transición, se ve un comportamiento decreciente en 2015, llegando al 85,8% y 55,5% respectivamente. La brecha entre ambas coberturas se ha mantenido durante este periodo en los mismos niveles, alrededor de 30%, lo cual indicaría población matriculada por fuera de la edad adecuada. El ingreso de estudiantes fuera de la edad apropiada en el nivel de transición afecta en adelante todo el ciclo escolar.

En educación media, mostrada en el segundo panel del Gráfico 4, aunque se observa una leve mejoría, la brecha entre la cobertura bruta y neta se acentuó, pasando de 33,1% en 2008 a 36% en 2015; esto indica que, en promedio, de cada 100 estudiantes que cursan los grados décimo u once, 46 lo hacen en edades diferentes a 15 y 16 años.

Al efectuar un análisis municipal respecto a la cobertura bruta y neta para todo el ciclo de educación preescolar, básica y media en 2015, se encuentran 54 municipios con cobertura neta por debajo del 50%; un grupo importante de municipios, 288, con cobertura neta entre el 50% y el 75%; y alrededor de 600 entidades territoriales por debajo del promedio nacional en ambas coberturas, como se muestra en el Gráfico 5.

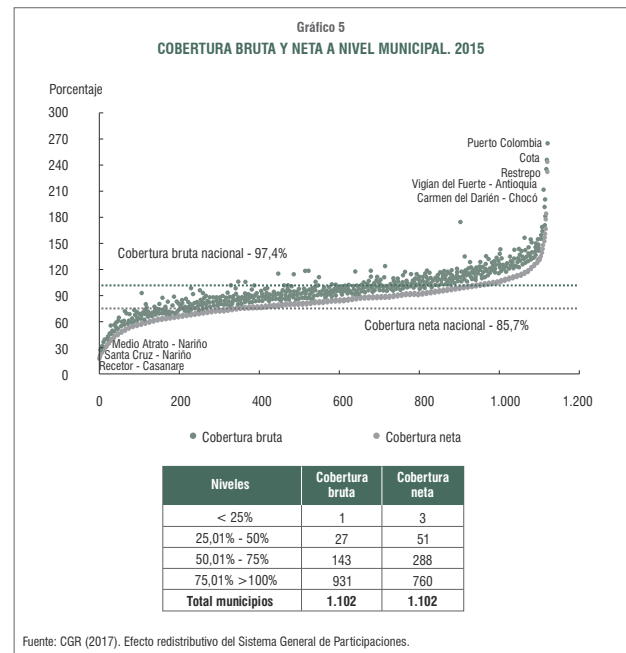
En el caso del indicador relacionado con la población en edad escolar por fuera del sistema, para transición se pasó de un estimado de 155 mil estudiantes en 2008, a 196 mil en 2015. En educación media este mismo indicador disminuyó en el período analizado, pasando de 28,6% en 2008 al 23% en 2015. No obstante, pese a la mejoría en esta cifra, sigue reflejando que uno de cada cuatro adolescentes entre 15 y 16 años, no asiste a la escuela (ver Gráfico 6).

Es importante señalar que, para el cálculo de las coberturas y la población en edad escolar por fuera del sistema, se utiliza la proyección de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); lo cual influye en la precisión de las cifras. Para tener un panorama más ajustado a la realidad se requiere contar con información censal actualizada.

En lo relacionado con los resultados en calidad educativa, aunque las pruebas Saber 11 aplicadas en 2008 no son estrictamente comparables con las de 2015<sup>2</sup>, en términos generales los resultados promedio de esta prueba han aumentado entre 2008 y

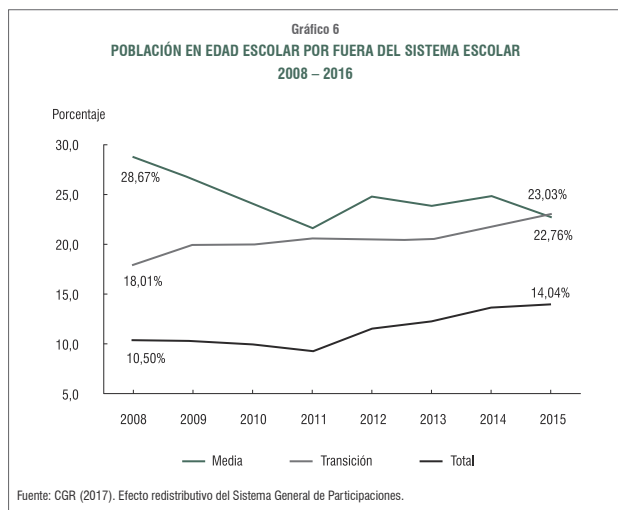
<sup>2</sup> Por su complejidad, estructura de la prueba, valoración de competencias, entre otros factores.

Igual situación se encontró al comparar los resultados de las pruebas Saber entre colegios oficiales y no oficiales. Se evidenció una mejoría en el puntaje promedio de las cinco áreas de conocimiento evaluadas, destacándose también el mejor desempeño del sector no oficial, cuya brecha aumentó en dos puntos entre 2008 y 2015, respecto al sector oficial.



Desde el punto de vista del financiamiento, la dependencia del SGP cobra importancia en el sector educación. Desde 2017 este no cuenta con los recursos adicionales que otorgaba el parágrafo transitorio 3.º del artículo 4.º del Acto Legislativo 04 de 2007, el cual establecía que el SGP para educación tendría un crecimiento adicional de 1,8% entre los años 2011 y 2016, destinados a cobertura y calidad, equivalente en 2016 a \$ 545,8 mil millones. El crecimiento de la nómina, el incremento anual de los

salarios, los ascensos en el escalafón de docentes, los acuerdos a que llegó el MEN con los docentes en las últimas negociaciones, son temas que demandan recursos adicionales y que podrían generar déficit para la financiación del sector.

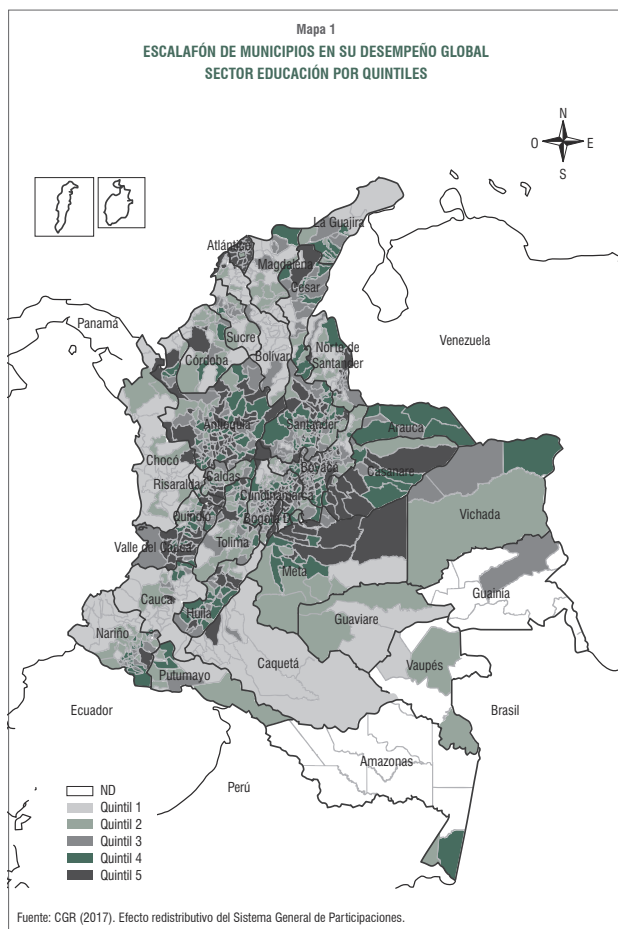


En este aspecto se debe resaltar la alta inflexibilidad que tiene este sector, en especial a causa de los costos fijos asociados a la planta docente que absorben la mayor parte de los recursos sectoriales, por lo que cobra relevancia una reforma con énfasis en el desarrollo regional (como lo expusieron recientemente Hernández y Barreto, 2018)<sup>3</sup> que aumente y diversifique las prioridades del gasto de los entes territoriales y flexibilice las normas que gobiernan el uso de los recursos fiscales.

A partir del comportamiento de la cobertura, la matrícula, la población en edad escolar por fuera del sistema escolar, los resultados de las pruebas Saber a nivel municipal y el componente de dependencia fiscal respecto a los recursos del SGP para los años 2008 y 2015, se creó un índice de desempeño que pondera los resultados

<sup>3</sup> Hernández G., A.; Barreto, L. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social.

de los municipios con estos cuatro criterios, y se ordenaron por quintiles de menor a mayor resultado, como se muestra en el Mapa 1.



En el primer quintil, representado en el color gris claro, se encuentran las entidades territoriales con el desempeño más bajo combinando los cuatro criterios, entre las cuales se encuentran los municipios de San Jacinto del Cauca (Bolívar), Medio Baudó (Chocó), Regidor (Bolívar), Mosquera (Nariño) y San Fernando (Bolívar). Así mismo, se observan en este grupo 113 municipios pertenecientes a los departamentos de Caquetá, Chocó, Cauca, Bolívar y Magdalena, que representan el 51,4% del total de los ubicados en esta categoría. La situación se acentúa para el caso de Caquetá y Chocó, con más del 80% de sus municipios ubicados en este quintil.

Por otra parte, en color negro se muestran los municipios con las valoraciones más altas en cuanto a su desempeño ponderado, correspondientes al quintil 5; dentro de estos se encuentran en Cundinamarca municipios como Mosquera, Tenjo, Cajicá, Funza y La Calera, así como Sabaneta en Antioquia. Con relación a los departamentos, se destaca Casanare, con 11 de sus 19 municipios en este rango; le siguen Cundinamarca con el 43% de sus municipios en esta categoría, Valle del Cauca (35,7%), Antioquia (29,3%) y Santander (28,7%).

5.2 Resultados del sector salud

En la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) confluyen varias fuentes, dentro de las cuales el SGP es la segunda en participación con cerca del 18,6% de todos los recursos, como se aprecia para 2016 según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social (Cuadro 1).

La participación del SGP para el sector salud corresponde al 24,5% de las asignaciones sectoriales, para la financiación de tres componentes, como se observa en el Gráfico 7.

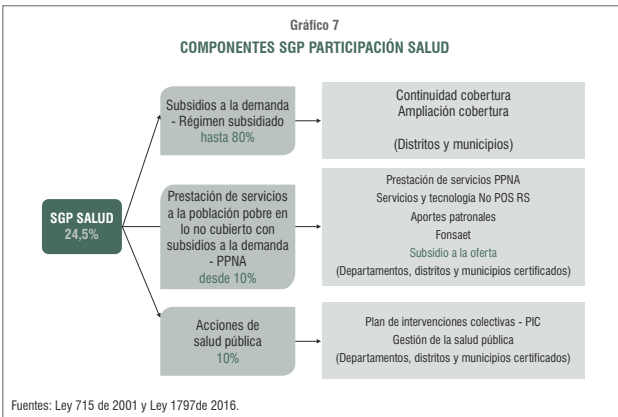
Con la Ley 1797 de 2016 se introdujeron algunos cambios para la participación en salud, relacionados con la flexibilización de la asignación porcentual de los subcomponentes de régimen subsidiado y prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Además, se introdujo el subcomponente de subsidio a la oferta que corresponde a la operación de la prestación de servicios en zonas alejadas no sostenibles por venta de servicios.

En este sector, específicamente, no existe alta dependencia de los recursos del SGP; para el 87% de los municipios del país esta fuente representa entre el 25% y 50% del total de las fuentes, a diferencia del sector educación, donde el SGP financia en promedio el 65% de la educación pública (Cuadro 2).

Cuadro 1  
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SGSS 2016  
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

| Fuentes   | \$                | Porcentaje part. |
|---|-------------------|------------------|
| Cotizaciones                                      | 16.952.067        | 41,41            |
| CREE  | 7.029.030         | 17,17            |
| Otros ingresos (incluye rendimientos financieros) | 755.328           | 1,84             |
| Cajas de Compensación Familiar                    | 399.258           | 0,98             |
| <b>Sistema General de Participaciones</b>         | <b>7.630.201</b>  | <b>18,64</b>     |
| Rentas cedidas                                    | 1.759.353         | 4,30             |
| Subcuenta ECAT (SOAT)                             | 1.353.000         | 3,30             |
| Subcuenta de Garantías                            | 302.517           | 0,74             |
| Excedentes Fin. Fosyga                            | 637.949           | 1,56             |
| Desahorro Fonpet para RS                          | 800.000           | 1,95             |
| Regalías  | 112.931           | 0,28             |
| Esfuerzo propio                                   | 86.672            | 0,21             |
| Recursos de la nación Ley 1393 de 2010            | 908.920           | 2,22             |
| Aportes de la nación — Fosyga                     | 2.212.804         | 5,40             |
| <b>Total recursos según fuentes</b>               | <b>40.940.030</b> | <b>100</b>       |

Fuente: MSPS.



**Cuadro 2**  
**PORCENTAJE DE DEPENDENCIA MUNICIPAL DE INGRESOS POR SGP**

| Nivel de dependencia    | 2011        | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         |
|-------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 0 a 25%                 | 1,8%        | 2,9%         | 4,3%         | 6,3%         | 3,3%         |
| De 26 a 50%             | 13,2%       | 62,7%        | 78,6%        | 86,4%        | 86,9%        |
| De 51 a 75%             | 62,7%       | 30,6%        | 11,0%        | 5,0%         | 8,1%         |
| De 76 a 100%            | 22,3%       | 3,8%         | 6,0%         | 2,4%         | 1,7%         |
| <b>Total %</b>          | <b>100%</b> | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |
| <b>Total Municipios</b> | <b>888</b>  | <b>1.031</b> | <b>1.043</b> | <b>1.055</b> | <b>1.060</b> |

Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

5.2.1 Régimen subsidiado

Respecto al aseguramiento, hoy el país tiene niveles de cobertura cercanas al 95%. Del total de afiliados al sistema de salud el régimen subsidiado (RS) concentra cerca del 49%, frente al 47% que están en régimen contributivo, por el crecimiento que ha tenido el régimen subsidiado durante los últimos años. Esta situación presiona la sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta que el equilibrio del sistema requiere mayor recaudo y menos subsidio, bajo el esquema en el que fue concebido.

Por otra parte, se esperaría que el crecimiento en la afiliación al régimen subsidiado implique una reducción de la población pobre no asegurada (PPNA). No obstante, al analizar las variaciones de afiliación al régimen subsidiado y la población pobre no afiliada, a nivel territorial entre los años 2012 y 2015, se encontraron once departamentos donde este comportamiento es opuesto a lo esperado: aumenta el número de afiliados al RS y aumenta también la población pobre por fuera del sistema, como se observa en el Cuadro 3. Situación que llama la atención sobre el posible riesgo de estar beneficiando con subsidios a personas con capacidad de pago.

5.2.2 Acciones de salud pública

En el componente de salud pública, se asignan los recursos del SGP para financiar las acciones definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> El artículo 32 de la Ley 1122 definió salud pública como “[...] el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad”.

estrategias de intervención a nivel colectivo e individual, que involucran tanto al sector salud como a otros sectores, dentro y fuera de los servicios de salud.

**Cuadro 4**  
**APLICACIÓN DE PORCENTAJES DE LA RESOLUCIÓN 518 DE 2005 A LAS ONCE DOCEAVAS DEL SGP 2015 CIFRAS EN MILLONES**

| Tipo de entidad territorial | Total de recursos 11/12 2015 | Gastos de funcionamiento |         | Gasto en PIC |         |         |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|---------|--------------|---------|---------|
|                             |                              | Máx                      | Min     | Min          | Máx     |         |
| Departamentos               | 42,2%                        | 273.904                  | 191.733 | 136.952      | 82.171  | 136.952 |
| Municipios y distritos      | 57,8%                        | 375.699                  | 196.266 | 139.705      | 179.433 | 235.994 |
| Total Salud Pública         | 100,0%                       | 649.603                  | 387.999 | 276.657      | 261.604 | 372.946 |
|                             |                              |                          | 59,7%   | 42,6%        | 40,3%   | 57,4%   |

\* No se incluyeron dos municipios (Belén-Boyacá; Roncesvalles-Tolima).  
Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

Este plan se desarrolla a través de ocho dimensiones prioritarias y dos transversales. Una de las dimensiones transversales corresponde al “Fortalecimiento de la autoridad sanitaria”, la cual, como se mencionó, recibe hasta el 60% de los recursos de salud pública, dejando las demás dimensiones “prioritarias” con el porcentaje restante. Lo anterior, en opinión de la Contraloría General, estaría en contravía con lo expuesto en los artículos 59 y 60 de la Ley 715 de 2001, cuando se refiere al financiamiento de las direcciones territoriales de salud, expresando que en ningún caso se podrá financiar gastos de funcionamiento.

Para este análisis no se encontraron indicadores que permitan medir directamente la gestión de las entidades territoriales en salud pública, ni las intervenciones colectivas realizadas; usualmente el Ministerio de Salud mide este componente utilizando indicadores trazadores, que reflejan el nivel de bienestar y desarrollo del país. Los indicadores en salud pública coincidieron en las vigencias objeto de estudio con los establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en la actualidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dentro de los tres ODM para el sector salud se plantearon diecisiete indicadores con metas de cumplimiento a 2015; a la fecha de reporte de información oficial, solamente en ocho se cumplió la meta nacional planteada, quedando una agenda pendiente en términos de salud pública (Cuadro 5).

**Cuadro 3**  
**DEPARTAMENTOS CON CRECIMIENTO EN EL RS Y PPNA 2012-2015 NÚMERO DE PERSONAS**

| Departamento       | Variación RC+Excepción | Variación RS | Variación PPNA |
|--------------------|------------------------|--------------|----------------|
| Caquetá            | 7.373                  | 4.692 ↑      | 13.220 ↑       |
| Arauca             | 9.842                  | 13.299 ↑     | 5.356 ↑        |
| Huila              | 27.704                 | 19.300 ↑     | 17.049 ↑       |
| Córdoba            | 19.244                 | 21.557 ↑     | 16.750 ↑       |
| Cesar              | 16.006                 | 31.554 ↑     | 25.297 ↑       |
| Sucre              | 10.918                 | 41.651 ↑     | 10.067 ↑       |
| Santander          | 77.808                 | 49.046 ↑     | 10.459 ↑       |
| Magdalena          | (2.100)                | 51.405 ↑     | 36.176 ↑       |
| Bolívar            | 27.941                 | 58.385 ↑     | 44.527 ↑       |
| Norte de Santander | 26.612                 | 104.920 ↑    | 43.227 ↑       |
| Atlántico          | 16.200                 | 111.971 ↑    | 32.125 ↑       |

Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

relacionados específicamente con: i) Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) dirigidas a la población, y ii) gestión de la salud pública, dirigidas al fortalecimiento de la autoridad sanitaria.

De acuerdo con la Resolución 518 de 2015 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), donde se establecen los porcentajes máximos y mínimos que las entidades territoriales pueden destinar tanto a las intervenciones colectivas como al fortalecimiento de la autoridad sanitaria, se estimó que en promedio los municipios y departamentos destinarían entre el 42% y el 60% de los recursos del componente de salud pública a la misma entidad territorial, para la financiación de sus gastos de funcionamiento como autoridad sanitaria. Situación que debe revisarse, teniendo en cuenta que estos recursos tienen como propósito beneficiar a la población a través del plan de intervenciones colectivas de salud pública (Cuadro 4).

Como derrotero de las acciones que financia este componente, se estableció el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. De acuerdo con el MSPS, este constituye un pacto social y un mandato ciudadano que define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia. Así mismo, plantea

**Cuadro 5**  
**CUMPLIMIENTO DE INDICADORES DE SALUD DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

| ODM  | Nombre del indicador   | Meta 2015  | Resultado  | Cumplimiento |
|--|--|------------|------------|--------------|
| 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años    | • Tasa de mortalidad infantil ajustada   | 17,46*     | 17,25      | Cumplió      |
|  | • Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años) ajustada                                  | 17,73*     | 19,75      | No cumplió   |
|  | • Tasa de mortalidad infantil  |            | 12,14      | Cumplió      |
|  | • Cobertura de vacunación en niños y niñas de 1 año - DPT                                      | 95         | 90,26      | No cumplió   |
| 5. Mejorar la salud materna                                | • Cobertura de vacunación con triple viral en niños y niñas de 1 año                           | 95         | 91,26      | No cumplió   |
|  | • Razón de mortalidad materna a 42 días  | 45         | 55,25      | No cumplió   |
|  | • Proporción de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales                            | 90         | 86,49      | No cumplió   |
|  | • Porcentaje de atención institucional del parto   | 95         | 98,64      | Cumplió      |
| 6. Combatir el VIH-sida, el paludismo y otras enfermedades | • Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado                       | 95         | 98,71      | Cumplió      |
|  | • Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino por 100.000 mujeres | 6,8        | 6,43       | Cumplió      |
|  | • Prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años  | < 1% anual | 0,41       | Cumplió      |
|  | • Tasa de mortalidad asociada a VIH-sida   |            | 5,06       | No cumplió   |
|  | • Porcentaje de transmisión materno-infantil del VIH   | < 2%       | 4          | No cumplió   |
|  | • Cobertura de tratamiento antirretroviral   | 88,5       | 95,53      | Cumplió      |
| • Mortalidad por malaria                                   | 34 casos   | 14 casos   | Cumplió    |              |
| • Mortalidad por dengue                                    | 47 casos   | 217        | No cumplió |              |

Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.  
Nota: Los indicadores de salud pública presentan un rezago de más de 18 meses, razón por la cual se tomó la última fecha disponible de acuerdo con el reporte del MSPS, teniendo resultados para los años 2013 y 2014 dependiendo del indicador.

Esto no desconoce el avance del país en muchos de estos indicadores; de hecho, Colombia cumplió de manera anticipada con la meta nacional de algunos de ellos, como la tasa de mortalidad infantil ajustada, uno de los indicadores revisados para este análisis junto a la razón de mortalidad materna y la cobertura de vacunación con triple viral.

Entre 2000 y 2013, a nivel nacional, la mortalidad infantil se redujo a menos de la mitad, lo que permitió salvar 7.000 vidas de niños menores de 1 año, situándose en 17,25 muertes por cada 1.000 nacimientos al cierre de 2013.

Al efectuar una revisión de los resultados por entidades territoriales se encontró que, de los 1.122 municipios con información disponible, más de 500 no cumplieron las metas proyectadas en ninguno de ellos; ni siquiera en la tasa de mortalidad infantil, donde se cumplió la meta nacional anticipadamente. Los promedios nacionales esconden las grandes disparidades territoriales, como se muestra en el Mapa 2, donde las zonas en gris claro, verde claro y gris, corresponden a los municipios que entre 2011 y 2013 no cumplieron con la meta nacional en tasa de mortalidad infantil.

Con este y otros indicadores es claro que, aunque se alcance la meta nacional, se siguen evidenciando a nivel departamental y municipal grandes brechas y desigualdades, que no son notorias si se tienen en cuenta los datos globales.

5.2.3 Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda

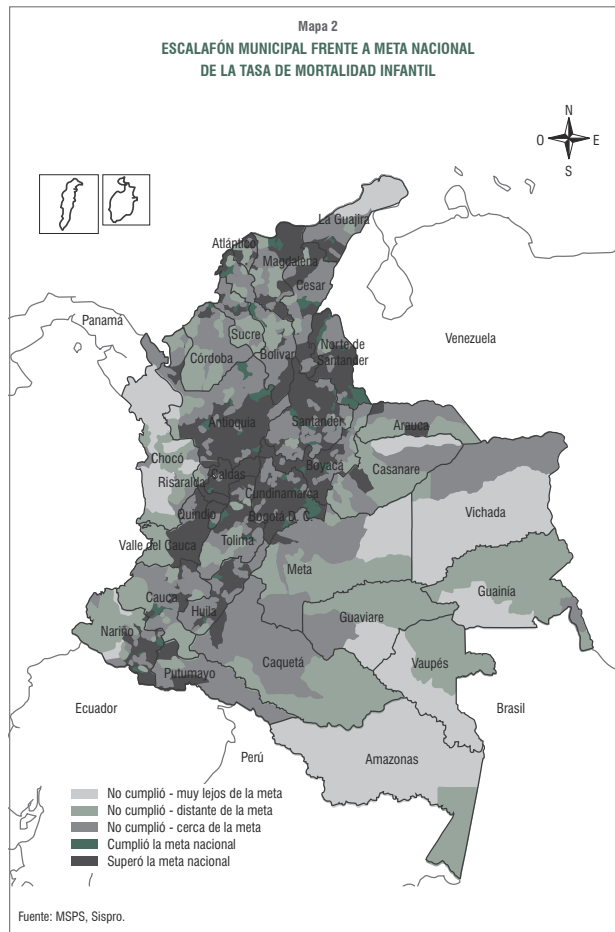
Las direcciones departamentales de salud tienen la competencia de gestionar los servicios de salud de manera oportuna, eficiente y con calidad para la población pobre que resida en su jurisdicción, en lo no cubierto con subsidios a la demanda. En este subcomponente se financiaban dos rubros hasta 2016: i) prestación de servicios a la población pobre no afiliada, y ii) pago de servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) de los afiliados al régimen subsidiado (RS).

Los recursos de la participación para salud corresponden al 24,5% de las asignaciones sectoriales del SGP; de estos, hasta el 2014<sup>5</sup>, se destinó el 24,45% a la financiación de la prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda (Cuadro 6).

Durante la vigencia 2014, alrededor del 74% de los recursos del componente se destinaron a la prestación de servicios a la población pobre que no estaba afiliada al régimen subsidiado; el porcentaje restante, al pago de servicios y tecnologías no incluidas en el plan de beneficios. El costo promedio de la atención de cada persona no afiliada fue, en ese año, casi cuatro veces más alta que haberlas tenido afiliadas en el RS, lo que se traduce en sobrecostos para el erario y el no cumplimiento del principio de economía de la gestión fiscal. Esto podría indicar la necesidad de revisar el modelo o la forma como las entidades territoriales certificadas en salud y los departamentos

<sup>5</sup> La vigencia 2014 fue la fecha límite definida por la Ley 1438 de 2011 para que se redujera al 10%.

asumen esta competencia, pues son mucho menos eficientes que las entidades promotoras de salud (EPS) en la gestión de los servicios de salud.



| Concepto   | 2012         | 2013         | 2014         | 2015       | 2016    |
|--|--------------|--------------|--------------|------------|---------|
| <b>1. Prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda*</b> |              |              |              |            |         |
| Total (\$ billones)  | \$ 2,48      | \$ 3,70      | \$ 2,44      | \$ 0,50    |         |
| 1.1 Pagos No POS (\$ billones)   | \$ 0,56      | \$ 1,71      | \$ 0,62      | \$ 0,47    |         |
| (%)  | 22,6%        | 46,3%        | 25,5%        | 93,1%      |         |
| 1.2 Atención PPNA (\$ billones)  | \$ 1,92      | \$ 1,99      | \$ 1,82      | \$ 0,03    |         |
| (%)  | 77,4%        | 53,7%        | 74,5%        | 6,9%       |         |
| PPNA (No. personas)  | 1.364.221    | 1.359.614    | 859.090      | 747.428    | 599.221 |
| PPNA per cápita (\$ pesos)   | \$ 1.406.973 | \$ 1.461.371 | \$ 2.115.960 |            |         |
| UPC promedio (R. subsidiado) (\$ pesos)  | \$ 380.000   | \$ 520.000   | \$ 540.000   | \$ 575.000 |         |
| No. veces UPC  | 3,7          | 2,8          | 3,9          |            |         |

\*Nota: Incluye además del SGP todos los recursos del orden territorial que financian esta subcuenta.  
Fuentes: FUT, MSPS. Elaboró: CDSS.

La existencia de población pobre no asegurada y el pago de servicios y tecnologías no POS son condiciones excepcionales del sistema que continúan demandando recursos considerables de la salud, pese a la política de universalización del aseguramiento y la ley estatutaria que regula el derecho a la salud. En este aspecto, las nuevas medidas normativas no se orientan a eliminar los factores que siguen extendiendo en el tiempo esta situación excepcional, asignando potencialmente más recursos a este componente, como lo hace la Ley 1797 de 2016.

Las entidades territoriales departamentales y las certificadas para gestionar la prestación de servicio deben hacer el papel de las EPS, contratando la prestación de servicios y el pago de tecnologías de salud y medicamentos no cubiertos por el régimen subsidiado, además de la función de inspección, vigilancia y control. En esta situación la entidad territorial se convierte en “juez y parte” del mismo proceso, y por consiguiente el control departamental se vuelve inoperante en este escenario. Como lo indica la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, las competencias asignadas a los departamentos en la prestación de servicios de salud y a los municipios son superiores a su capacidad institucional, y propone eliminar la competencia transitoria de prestación de servicios a la PPNA, con lo cual podrían concentrar su función en las demás responsabilidades en salud.

6. Criterios de distribución y estrategia de monitoreo y seguimiento al SGP

Los criterios de distribución son el instrumento que permite direccionar las transferencias a cada entidad territorial; en el contexto de inequidad socioeconómica y de disparidades en los resultados sectoriales de los servicios recibidos por la población cobran especial importancia para hacer que el SGP, además de financiar servicios, cumpla el énfasis constitucional de priorizar la población más pobre y ayude a reducir o cerrar las brechas territoriales.

En todas las participaciones del SGP se observa un énfasis notorio en los criterios de cobertura y población atendida; específicamente, en salud las coberturas de aseguramiento y vacunación se encuentran en sus zonas de techo y el criterio poblacional privilegia los centros urbanos, que corresponden a las regiones más desarrolladas, con más capacidades y con mejores resultados. En vista de los avances que ha logrado el país en esta materia, la distribución de recursos debería también incentivar la calidad en los servicios sociales y, en especial, fortalecer los criterios en materia de equidad. Lo cual coincide con lo señalado por Hernández y Barreto (2018): hacer más equitativa entre las regiones, y en su interior, la distribución de los recursos transferidos, buscando una mayor reasignación de estos ingresos hacia los territorios más pobres del país.

Si bien el proceso de monitoreo y seguimiento a los recursos del SGP que se hace desde el Gobierno nacional en virtud del Decreto 028 de 2008 viene mejorando año tras año, los resultados del control fiscal micro de la Contraloría General de la República muestran que dichas actividades no son lo suficientemente efectivas y tampoco han identificado algunos eventos de riesgo, lo que ha llevado a este órgano de control a establecer hallazgos y fallos de responsabilidad por daño fiscal al patrimonio del Estado con recursos de la participación del SGP en salud.

Asimismo, subsisten riesgos asociados a la ausencia y calidad de información, el cumplimiento de los fines del sistema, la ejecución parcial y el uso indebido de los recursos. La estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a los recursos del SGP no incorpora un enfoque preventivo del riesgo y no ha logrado ser lo suficientemente efectiva frente a las falencias detectadas por parte de los actores involucrados y los organismos de control.

7. Progresividad del SGP y cierre de brechas en salud y educación

Colombia es un país caracterizado por la fragmentación regional y por las marcadas diferencias socioeconómicas entre las regiones. Con la consolidación de la

paz, las posibilidades de desarrollo del país en otras dimensiones se potencian y se pueden concentrar los esfuerzos en el cierre de brechas, tal y como se propone en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior, en concordancia con lo expuesto en el último “Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública” (2017), donde se expresa que existe evidencia de que el gasto público en Colombia puede mejorar en eficiencia y eficacia en cuanto a lograr los resultados deseados, dado que no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso. Así, el reto de las próximas décadas será mejorar la distribución de los recursos, las capacidades de las entidades territoriales, la calidad del gasto y disminuir las disparidades regionales.

**7.1 ¿El SGP se distribuye de forma progresiva y tiene un efecto redistributivo?**

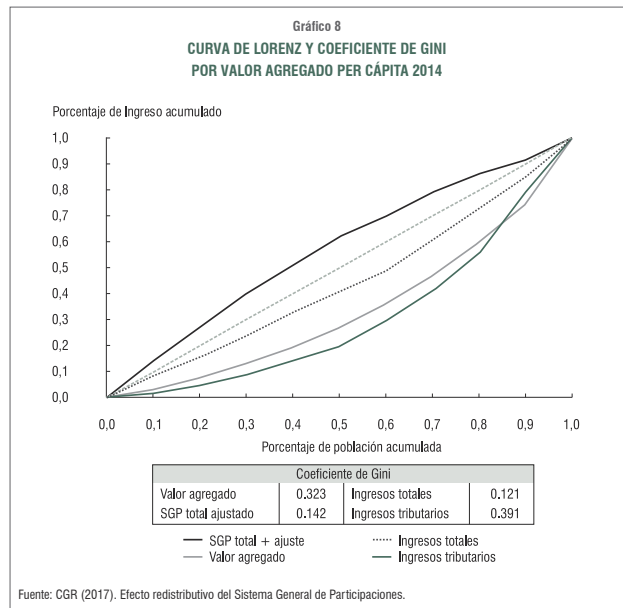
Las transferencias del SGP deberían cumplir con el énfasis constitucional de ayudar a reducir o cerrar las brechas territoriales, dando prioridad a los municipios más pobres, y que por tanto, generan menos recursos propios; con un efecto redistributivo orientado a lograr una mayor progresividad del gasto social.

El Gráfico 8 presenta la curva de Lorenz para el SGP y otros tipos de recursos de los municipios.

Esta curva relaciona el porcentaje acumulado de personas con la proporción de recursos que reciben; así, la diagonal en color verde claro indica el estado de igualdad perfecta, donde el 10% más pobre recibe exactamente el 10% de los recursos, el 70% de los habitantes más pobres recibe el 70% de los recursos, y así sucesivamente. Una curva por debajo de la diagonal indica desigualdad en la distribución de los recursos y mientras más se aleje mayor será el grado de esta; por el contrario, una curva por encima de la diagonal indica mayor progresividad en la distribución, los más pobres reciben más. El área por debajo de la curva se denomina coeficiente de Gini, el cual va de 0 a 1, siendo 1 la desigualdad completa.

Los resultados reflejan que la distribución del SGP tiende a ser progresiva, pues su curva está por encima de la diagonal, con un Gini asociado de 0.142. No obstante, esta distribución puede no ser suficiente para reducir las disparidades entre municipios; tal como se observa, los recursos que el mismo municipio puede generar (valor agregado e ingresos tributarios) se concentran en los de mayor producción. Cuando se adicionan los recursos de transferencias constituidos por el SGP y otros, los ingresos totales de los municipios no llegan a estar igualmente

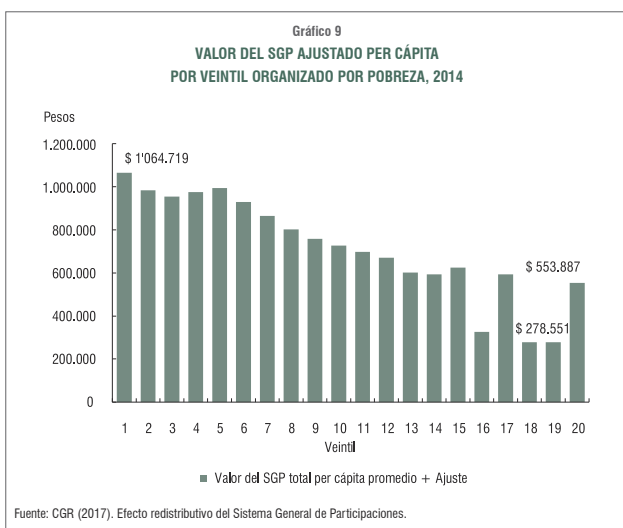
distribuidos entre todos; esto indica que, a pesar de las transferencias desde el Gobierno central, la disparidad territorial en los ingresos totales no se ha podido subsanar.



Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

En otro análisis, cuando se hace una presentación del comportamiento promedio del SGP se observa una leve progresividad, dado que los veintiles más pobres reciben recursos per cápita superiores; sin embargo, no es muy notoria la diferencia entre los primeros veintiles, como muestra el Gráfico 9.

Al igual que en el análisis previo, el Gráfico muestra que el SGP tiende a ser progresivo en la medida en que la población más pobre recibe mayores recursos per cápita, aunque sin mucha diferencia en los seis primeros veintiles; sin embargo, esto no ha sido suficiente para reducir las disparidades en ingreso y resultados sectoriales que tienen los municipios.



Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

Es evidente en la distribución de los recursos del SGP que los actuales criterios de distribución de recursos a municipios pueden ser replanteados desde una perspectiva de equidad. Por un lado, son excesivos y no todos funcionan en la misma dirección: algunos favorecen la equidad, otros la eficiencia y otros las mayores poblaciones (urbes).

Conociendo ahora que el SGP está siendo de cierta manera progresivo, se buscará responder, bajo las condiciones actuales, cuánto tiempo tardarán los municipios más rezagados en cerrar sus brechas (converger) en educación y salud.

**7.2 Cierre de brechas: ¿existe convergencia municipal?**

El concepto detrás de la convergencia es muy simple: si el cambio temporal en la variable de interés (e. g. cobertura en educación) es inversamente proporcional al valor inicial de la variable, existe convergencia. En caso contrario, si el cambio temporal en la cobertura se relaciona directamente con el valor inicial, significa que los municipios que presentan grandes cambios son los mismos que tenían las mayores coberturas, por tanto, se observaría divergencia. En resumen, se verificó mediante

métodos estadísticos si los municipios que tienen los mayores cambios son los que estaban rezagados en el momento inicial (convergencia); o si, por el contrario, los grandes cambios se observan en aquellos que estaban más avanzados al comenzar la medición (divergencia).

El objetivo es lograr que los municipios más rezagados aceleren su crecimiento para alcanzar a los que ya están en mejores condiciones, tarea en la que el SGP desempeña un rol muy importante. Esta hipótesis se conoce como  $\beta$ -convergencia y, empíricamente, consiste en contrastar si existe una relación negativa entre el valor inicial de la variable de interés y su tasa de crecimiento en el período de tiempo.

En general, se encontró que existe convergencia nacional para todos los indicadores seleccionados, pero esta difiere entre municipios, sin que haya un patrón claro entre quiénes son los que más convergen.

En el sector de educación, al analizar la cobertura neta en primaria los resultados señalan una tasa de convergencia de -0,0297, lo cual tiene dos interpretaciones: primero, dado que el coeficiente es negativo, hay evidencia de que los municipios en promedio convergen presentando mayor homogeneidad en las tasas de cobertura; segundo, la velocidad es muy lenta (el coeficiente es cercano a cero), lo cual implica que, a este ritmo, el país necesitaría 46 años para cerrar la brecha observada entre los más avanzados y los más rezagados.

Los resultados para educación secundaria indican que se están cerrando las brechas a una tasa de 4,65%, por lo que tardaría cerca de 30 años en lograr el estado estacionario. Al agregar las coberturas en educación básica, con excepción de algunos municipios, no se encuentra evidencia que sustente la hipótesis de convergencia (Cuadro 7).

En el sector salud existe evidencia de convergencia a mayores tasas que las del sector educación. En cuanto a la cobertura del régimen subsidiado, se encuentra que los municipios están convergiendo al 5,67% anualmente. A este ritmo, se esperaría que la brecha desaparezca en 24,4 años (Cuadro 8).

Los resultados en vacunación muestran mejor comportamiento. Por un lado, la cobertura en DPT alcanza una tasa de convergencia de -0,0831, mientras que la cobertura en triple viral es -0,0821. A este ritmo el cierre de brechas se daría en 16 años.

Por último, se analizó la tasa de mortalidad en menores de 1 año y la razón de mortalidad materna a un año. Se encuentra convergencia cercana al 8,92% en la mortalidad en menores de 1 año y de 8,25% en la mortalidad materna; a ese paso en estos dos indicadores tomaría 15 y 16 años, respectivamente, cerrar la brecha entre

municipios. En general, las tasas de mortalidad se han ido reduciendo en el país, mostrando avances positivos; sin embargo, cerca de la mitad de las entidades territoriales no cumplieron con las metas nacionales a 2015.

| Cuadro 7<br>CONVERGENCIA EN VARIABLES DE EDUCACIÓN      |   |                       |  |
|---|---|-----------------------|--|
| Variable  |   | Convergencia absoluta | Convergencia condicionada <sup>1</sup> |
| Cobertura neta primaria 2005-2014                       | Coefficiente                            | -0,0290***            | -0,0297***                             |
|   | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 47,8                  | 46,68                                  |
| Cobertura neta secundaria 2005-2014                     | Coefficiente                            | -0,0457***            | -0,0465***                             |
|   | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 30,34                 | 29,82                                  |
| Cobertura neta básica 2005-2014                         | Coefficiente                            | -0,0004               | -0,0022                                |
|   | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> |                       |  |
| Cobertura neta media 2005-2014                          | Coefficiente                            | -0,0392***            | -0,0415***                             |
|   | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 35,36                 | 33,4                                   |
| Desviación del puntaje promedio departamental 2002-2014 | Coefficiente                            | -0,0213***            | -0,0295***                             |
|   | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 65,08                 | 47                                     |

<sup>1</sup> Se controla por variables como porcentaje de población con NBI, densidad poblacional, ruralidad, tasa de homicidios, representatividad electoral y desempeño fiscal en el año base (2002 o 2005, según el caso).

<sup>2</sup> Calculado como  $\ln(1)$  dividido por el coeficiente de *beta* convergencia en caso de que resultara significativo.

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

| Cuadro 8<br>CONVERGENCIA EN VARIABLES DE SALUD |   |                       |  |
|--|---|-----------------------|--|
| Variable                                       |   | Convergencia absoluta | Convergencia Condicionada <sup>1</sup> |
| Cobertura en el régimen subsidiado 2002-2014   | Coefficiente                            | -0,0483***            | -0,0567***                             |
|  | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 28,7                  | 24,44                                  |
| Cobertura en vacunación DPT 2002-2014          | Coefficiente                            | -0,0827***            | -0,0831***                             |
|  | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 16,76                 | 16,68                                  |
| Cobertura en vacunación triple viral 2002-2014 | Coefficiente                            | -0,0817***            | -0,0821***                             |
|  | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 16,96                 | 16,88                                  |
| Mortalidad en menores de 1 año 2005-2014       | Coefficiente                            | -0,0861***            | -0,0892***                             |
|  | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 16,1                  | 15,54                                  |
| Mortalidad materna a 1 año 2005-2014           | Coefficiente                            | -0,0747***            | -0,0825***                             |
|  | Años para cerrar la brecha <sup>2</sup> | 18,56                 | 16,8                                   |

<sup>1</sup> Se controla por variables como porcentaje de población con NBI, densidad poblacional, ruralidad, tasa de homicidios, representatividad electoral y desempeño fiscal en el año base (2002 o 2005, según el caso).

<sup>2</sup> Calculado como  $\ln(1)$  dividido por el correspondiente coeficiente de *beta* convergencia en caso de que resultara significativo.

Fuente: CGR (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.

recursos por vías propias, ya sea por incapacidad administrativa o porque las fuentes de recursos básicos (predial o industria y comercio) son inoperantes como generadores de ingresos.

De igual manera, las transferencias deben generar con su distribución mayores incentivos en la calidad de los servicios financiados y no solamente en las coberturas. Si bien se evidencian brechas entre los municipios en cuanto a cobertura de servicios, las brechas en calidad son aún más marcadas.

Acorde con los resultados, es conveniente revisar los criterios de distribución como el instrumento que permite dar o no mayor énfasis a aquellas regiones más pobres, es decir, hacer o no más progresivas estas transferencias, teniendo en cuenta que:

- Las condiciones de los sectores han cambiado frente a la situación que existía hace más de quince años, al igual que los avances, las políticas, prioridades y retos sectoriales.
- Prevalece el número de personas como criterio de distribución en muchos de los sectores, lo que beneficia a los centros urbanos y resta el efecto del criterio de equidad.
- Los criterios de equidad planteados hasta el momento no tienen la fuerza suficiente para lograr transformaciones en las regiones más rezagadas.

En lo relacionado con los criterios de equidad, estos son los que deben tener mayor importancia en la discusión, debido a que el peso actual de los factores de dispersión poblacional y de necesidades básicas insatisfechas no tienen la fuerza suficiente para lograr un adecuado efecto redistributivo de los recursos. La preocupación por la equidad es mayor en el discurso que en el contenido de las políticas públicas y el desarrollo normativo. En un escenario de posconflicto, en el que la transformación rural y el cierre de brechas son derroteros fundamentales, este criterio debe tener mayor énfasis, por lo menos en los municipios priorizados.

Si bien es necesaria una inyección de recursos adicionales a los territorios más rezagados, es clave para el desarrollo sostenible del país a largo plazo el fortalecimiento institucional de los municipios pequeños y con baja capacidad de tributación local. Muchos de esos municipios difícilmente logran ser autosostenibles, por lo que es fundamental trabajar en su desarrollo institucional para lograr una mayor generación de recursos propios. Las deficiencias en la capacidad institucional repercuten en la gestión, en el uso de los recursos y en los resultados sectoriales. Si realmente se

En cuanto a las disparidades regionales, un estudio reciente de Hernández y Barreto (2018)<sup>6</sup> señala resultados similares:

Pese a las mencionadas debilidades institucionales de la descentralización en Colombia, justo es reconocer que, como resultado de ese proceso, en general han mejorado los indicadores de cobertura de los servicios sociales básicos. No obstante, es necesario señalar igualmente que cuando esos resultados se examinan utilizando distintos criterios diferenciadores de los departamentos y municipios, se ponen de presente las enormes disparidades que existen entre las regiones y a su interior. Así las cosas, se puede concluir que, en la prestación de los servicios sociales básicos, los avances son más cuantitativos que cualitativos, y los beneficios alcanzados son muy dispares regionalmente.

### 8. Conclusiones, recomendación e implicación de política pública

Se han alcanzado avances importantes respecto a las coberturas tanto en educación como en salud. No obstante, no se han cumplido los objetivos trazados en materia de universalización para la provisión de estos servicios sociales y persisten problemas en lo territorial en cuanto a brechas, equidad y calidad. Esto, en línea con lo señalado por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, demuestra que el gasto público no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso entre los colombianos y el país sigue siendo uno de los más desiguales del mundo.

Al analizar el efecto redistributivo cobra relevancia la necesidad de hacer el SGP mucho más progresivo, ya que como lo señala el informe, en los resultados sectoriales en términos de convergencia se observa una reducción de las brechas a un ritmo lento, sobre todo en el caso de los indicadores de educación. En este sector, cerrar las brechas en términos de coberturas netas y de puntajes en desviaciones a la media departamental podría tomar entre 30 y 48 años. Si bien en salud el ritmo es mucho más acelerado, reducir la brecha tomaría la mitad del tiempo, unos 24 años.

En consecuencia, la asignación de recursos debería ser más progresiva si se quiere un cierre de brechas en un par de décadas, de lo contrario se requerirá más de medio siglo para que los municipios rezagados puedan dar un importante salto e integrarse al desarrollo económico y social que se ha dado en las grandes ciudades del país. En la práctica, estas entidades territoriales tienen dificultades para generar

<sup>6</sup> Óp. cit.

quiere una transformación y mejoramiento de la capacidad de los gobiernos locales, el SGP debe tener verdaderos incentivos al buen desempeño local.

En cuanto a los ingresos que las entidades territoriales reciben por concepto del SGP y los gastos que se financian con estos recursos, se observa que no se mueven al mismo ritmo ni en la misma proporción. En el sector educación, por ejemplo, los gastos del SGP son altamente inflexibles y siempre crecientes; así, mientras los ingresos del SGP se mueven a un determinado ritmo, el gasto lo hace a otra velocidad, lo que puede conllevar a desequilibrios de difícil manejo para los territorios, sobre todo en aquellos con menor capacidad para generar ingresos propios, además de poner en riesgo la prestación de los servicios sociales. Esto coincide con lo expresado en el informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), en cuanto a que la elevada inflexibilidad del gasto público en algunos sectores reduce el margen de maniobra para administrarlo. El peso de las transferencias a las entidades territoriales, de los aportes destinados a cubrir el faltante para el pago de pensiones, de otras transferencias que recogen numerosos mandatos de ley y los efectos de sentencias judiciales y del pago de intereses, llevan a que el rubro que debe ajustarse de manera importante, cuando las condiciones económicas y fiscales así lo exigen, sea la inversión.

La estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto debe ser más eficaz y estar centrada en la verificación del cumplimiento de los fines que tienen los recursos, y no solamente en la ejecución de los mismos. Los “carteles” de la salud detectados por el máximo órgano de control fiscal continúan evidenciando que permanece el riesgo de corrupción en el manejo de los recursos del SGP, y desde el Gobierno central deben generarse condiciones que permitan “blindar” estos recursos contra las diferentes formas de fraude que siguen subsistiendo.

En opinión de la Contraloría General de la República, existe una oportunidad única para el desarrollo social y económico de ciertas zonas del país con el posconflicto, donde el SGP debe contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores. La conjunción de estos recursos, las regalías, la ayuda internacional, los recursos de la nación destinados a la construcción de la paz, vigilados por los organismos de control, deben ser oportunidad para un verdadero avance social de las zonas más rezagadas y necesitadas del país.

**Referencias**

Bird, R. M. (2012). "Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress". International Center for Public Policy. Disponible en: <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/79/>

Bonet, J.; Pérez, G.J.; Ayala, J. (2014). "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*. Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/dtser-205>

Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). "Informe Final". Fedesarrollo. Bogotá.

Contraloría General de la República (2009). "Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor Plan General de Auditoría 2009". Bogotá.

Contraloría General de la República (2014). "Informe de Auditoría Política Pública: acceso y calidad en salud: universal y sostenible 2011 a 2013". Bogotá.

Contraloría General de la República (2015). "Actuación especial de fiscalización a la Base de Datos Única de Afiliados 2015". Bogotá.

Contraloría General de la República (2017). "Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación". Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452124/Efecto+redistributivo+del+Sistema+General+de+Participaciones+Resultados+y+perspectivas+en+los+sectores+de+Salud+y+Educaci%C3%B3n-2017.pdf/9651f816-62f3-4a17-8899-94cef6a8d971?version=1.0>

Departamento Nacional de Planeación (2010). "Evaluación integral del Sistema General de Participaciones en educación, salud y propósito general". Unión Temporal Centro Nacional de Consultoría-Econosul. Bogotá.

Fedesarrollo (2017). Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica>

Hernández G., A.; Barreto, L. (2018). *Descentralización y Finanzas territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social. Disponible en: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3555>

**Capítulo XII**

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, 2016\***

**Introducción**

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia dirigida a fortalecer elementos de la política educativa de Colombia, en particular con la provisión de un complemento alimentario para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media. Una evaluación de los resultados observados de dicho Programa permite identificar los factores que pueden robustecer su alcance, para conseguir los logros educativos que requiere el país.

En tal sentido, el objetivo de este capítulo es presentar los principales resultados de la auditoría de desempeño al Programa de Alimentación Escolar para el año 2016, y del estudio "Evaluación del Programa de Alimentación Escolar 2016 (Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto)", ambos adelantados por la Contraloría General de la República (CGR). Antecedes a estos informes las actuaciones especiales realizadas por la entidad durante los años 2015 y 2016 en veintitrés departamentos del país y en el Ministerio de Educación Nacional (MEN), logrando un acercamiento en tiempo real a la prestación del servicio y la identificación de debilidades en materia de planeación, contratación, operación, seguimiento y control social del PAE.

El capítulo está organizado en cinco secciones a saber: caracterización, antecedentes, institucionalidad y principios rectores del PAE; financiamiento; cobertura; debilidades del Programa; conclusiones y recomendaciones.

\* Este capítulo fue escrito por Martha Velásquez Ardila, Víctor Hugo Camargo Domínguez, y Maritza Peláez Falla - Contraloría Delegada para el Sector Social.

**1. Caracterización, antecedentes, institucionalidad y principios rectores del PAE**

El PAE es una estrategia estatal mediante la cual se suministra un complemento alimentario durante la jornada escolar, a estudiantes del sistema educativo oficial registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat), en todo el territorio nacional.

La población atendida por el PAE, es decir los estudiantes a quienes se les proporciona el complemento alimentario en establecimientos educativos públicos, se selecciona previamente de acuerdo con los criterios definidos por el MEN para priorización de instituciones educativas y focalización de beneficiarios. En 2016 estos criterios estuvieron relacionados con jornada única, población en grados de transición y primaria, ruralidad, comunidades étnicas, discapacitados, víctimas del conflicto armado y población pobre de acuerdo con la clasificación del Sisbén.

Como aporte al entendimiento del PAE, dentro del estudio previo realizado en la fase de planeación operativa de la auditoría de desempeño se aplicaron diferentes técnicas contempladas en la "Guía de Auditoría de Desempeño de la CGR", tales como la matriz de marco lógico, que permite identificar resultados clave, sistemas y operaciones que los producen, y relacionar objetivos y productos; el árbol de problemas, para identificar problemas y relaciones causales; y la cadena de valor, para establecer los insumos, procesos, productos, servicios y resultados del asunto auditado. En aplicación de esta última herramienta<sup>1</sup> se caracterizó el PAE así:

Necesidades, problemas y asuntos

Este punto se refiere al problema a solucionar planteado por el PAE:

Inaccesibilidad y deserción escolar de los estudiantes de la matrícula oficial en Colombia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para la elaboración de la cadena de valor se consideraron conceptos de los siguientes autores y documentos: Michael Barzelay, Auditoría de rendimiento - Estrategias en las naciones de la OCDE (1999), European Commission, Evaluating EU Expenditure Programmes - A Guide (1997), William N. Dunn, Public Policy Analysis (2008) y European Commission, Evaluating EU Activities Anexo B (2004).

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Ficha EBI 2016 No. 2014011000345. "Proyecto Implementación del PAE en Colombia".

Objetivos<sup>3</sup>

- *Objetivos operacionales:* suministrar complementos alimentarios durante la jornada escolar y en el tiempo lectivo correspondiente.
- *Objetivos específicos:* promover el acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo oficial.
- *Objetivos intermedios:* mantener los niveles de atención e impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y disminuir el ausentismo.
- *Objetivos globales o generales:* disminuir la deserción y fomentar estilos de vida saludables.

Insumos

Son los medios utilizados para originar los productos; recursos financieros, administrativos y humanos:

- *Financieros:* recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), regalías, recursos propios de las entidades territoriales, recursos del Presupuesto General de la Nación, entre otras fuentes.
- *Recursos humanos:* personal asignado para la coordinación, ejecución, supervisión e interventoría, monitoreo y seguimiento del Programa en las entidades territoriales, MEN y demás actores involucrados.
- *Recursos administrativos:* conformados por los sistemas de información, principalmente el Simat, en el módulo que corresponde a la estrategia de alimentación escolar y los formatos y reportes establecidos para el Programa.

Procesos<sup>4</sup>

Se identifican los siguientes procesos y actividades asociados al PAE:

- *Direccionamiento MEN*
  - ✓ Definición de estándares y condiciones mínimas para la ejecución del Programa.
  - ✓ Determinación de criterios y metodología para la distribución de los recursos de la nación y transferencia de los mismos a las entidades territoriales para cofinanciación.

<sup>3</sup> La caracterización de objetivos se realiza a partir de lo señalado en el Decreto 1852 de 2015, artículo 2.3.10.2.1. y en la Resolución 16432 de 2015, artículo 1.º.

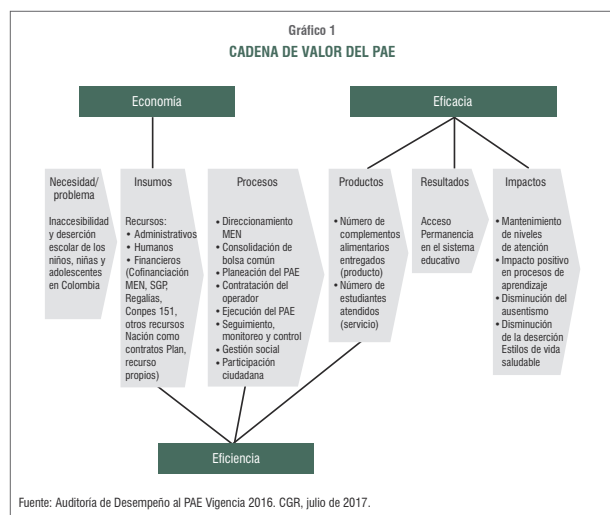
<sup>4</sup> Se toma en consideración lo establecido en el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015.



- ✓ Coordinación de actividades entre actores y asesoría a entidades territoriales.
  - ✓ Articulación y orientación.
  - *Consolidación de bolsa común en entidades territoriales*
    - ✓ Incorporación en los presupuestos de recursos de diferentes fuentes.
    - ✓ Celebración de convenios o acuerdos entre entidades territoriales certificadas y no certificadas para consolidación de bolsa común.
  - *Planeación del PAE desde las entidades territoriales*
    - ✓ Planeación del PAE - convocatoria y reunión.
    - ✓ Diagnóstico situacional.
    - ✓ Selección de instituciones educativas con base en criterios de priorización.
    - ✓ Selección tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad.
    - ✓ Focalización de titulares del derecho (Comité de Alimentación Escolar/rector).
  - *Contratación del operador (a cargo de las entidades territoriales)*
  - *Ejecución PAE (por parte del operador)*
    - ✓ Alistamiento de la operación.
    - ✓ Operación-prestación del servicio bajo parámetros de calidad, inocuidad y oportunidad establecidos en los contratos, lineamientos y disposiciones normativas.
  - *Seguimiento, monitoreo y control de la entidad territorial*
    - ✓ Registro de solicitudes, peticiones, quejas y reclamos.
    - ✓ Implementar el modelo de monitoreo y control definido por el MEN.
    - ✓ Desarrollar el esquema de supervisión y/o interventoría.
    - ✓ Realizar seguimiento a través del Comité de Seguimiento Operativo Departamental o Municipal.
  - *Seguimiento, monitoreo y control del MEN*  
Implementación de acciones articuladas para el seguimiento y monitoreo del Programa en aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos.
  - *Monitoreo, seguimiento y control de la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con el MEN para los recursos del SGP<sup>5</sup>.*
    - ✓ Realización de auditorías de verificación de uso de los recursos y cumplimiento de las metas.
- <sup>5</sup> De conformidad con lo señalado en los Decretos 28 y 2911 de 2008, y 168 y 791 de 2009.

- ✓ Acompañamiento de los departamentos.
  - ✓ Adopción de medidas frente a eventos de riesgo.
  - *Monitoreo, seguimiento y control a recursos de regalías<sup>6</sup>*  
Los proyectos de inversión financiados con cargo al Sistema General de Regalías (SGR) se ejecutan por quien designe el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) y deben suministrar y registrar la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación que administra el DNP.
  - *Gestión social y participación ciudadana.*
    - ✓ Rendición de cuentas.
    - ✓ Veedurías ciudadanas.
    - ✓ Comité de alimentación escolar en instituciones educativas.
    - ✓ Mesas públicas.
- Productos
- Entendidos como los bienes y servicios financiados y directamente producidos por el Programa, los productos guardan correspondencia con los objetivos operacionales y se pueden asociar al número de complementos alimentarios entregados (producto) y de estudiantes atendidos (servicio).
- Resultados
- De acuerdo con los objetivos específicos del PAE, los resultados deberían estar en relación con el aporte de la estrategia de alimentación escolar en la promoción del acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo oficial.
- Impactos
- Estarían en relación con los objetivos globales o generales e intermedios. Es decir, con el aporte de la estrategia de alimentación escolar al mantenimiento de los niveles de atención, el impacto positivo en los procesos de aprendizaje y la disminución del ausentismo, la disminución de la deserción y el fomento de estilos de vida saludables.
- <sup>6</sup> Según el artículo 99 de la Ley 1530 de 2012 el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos.

El Gráfico 1 sintetiza la cadena de valor PAE, construida a partir de los componentes mencionados. Esta esquematiza el proceso de transformación de insumos y productos en servicios, y la influencia de estos últimos en los resultados e impactos. A su vez, enlaza estos conceptos con tres dimensiones del desempeño: economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre insumos y productos), y eficacia (cumplimiento de objetivos).

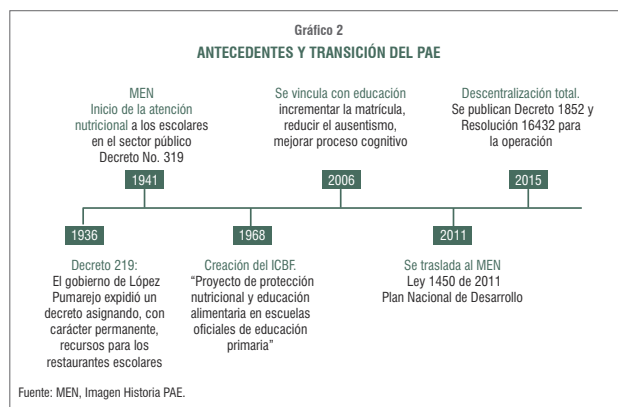


**1.1 Antecedentes del PAE**

Si se tiene en cuenta que las primeras iniciativas públicas en torno a la alimentación escolar partieron del educador Rafael Bernal Jiménez en el departamento de Boyacá en los años veinte del siglo pasado, se podría decir que el PAE es uno de los “programas sociales más antiguos del país”<sup>7</sup>. Pero si se estima que con el Decreto 219 de 1936 de alcance nacional, expedido durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo, se asignaron con carácter permanente recursos para los llamados restaurantes escolares, este

<sup>7</sup> Unión Temporal g l exponencial – Cinde (2013), p. 12.

programa contaría, al año 2016, con 80 años de existencia. Como indica el Gráfico 2, en su desarrollo y evolución desde que inició en los años veinte del siglo pasado, hasta el momento actual, se observan tres etapas.



La primera etapa, transcurrida entre los años veinte y finales de los años sesenta del siglo pasado, tiempo durante el cual el Programa se encontraba a cargo del MEN, pareció estar dominada por la idea de que era necesario contribuir a la mejora del estado nutricional de la niñez y en especial de la población escolar. Así lo indicaban, por ejemplo, los planteamientos de Rafael Bernal Jiménez en los años veinte, en su calidad de director de instrucción pública del departamento de Boyacá, o los de Luis López de Mesa en el segundo lustro de los años treinta, como ministro de Educación en el gobierno de Alfonso López Pumarejo<sup>8</sup>.

La segunda etapa, entre los años 1968 y 2006, inició cuando el ICBF asumió el Programa como parte de sus actividades de protección social<sup>9</sup>, integrándolo a la política general de alimentación y nutrición, que incluía distintos grupos de población. Esta política estuvo relacionada con la política de seguridad alimentaria a partir del segundo lustro de los años setenta.

<sup>8</sup> Unión Temporal g i exponencial – CINDE, o. c., pp. 21-22.

<sup>9</sup> Bajo el “Proyecto de protección nutricional y educación alimentaria en escuelas oficiales de educación primaria”.

|   |   |
|---|---|
| <p>La tercera etapa tiene lugar desde 2006 hasta la fecha y en ella los objetivos nutricionales del Programa se pusieron en conexión con objetivos educativos, tales como “incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares”<sup>10</sup>.</p> <p>Es importante resaltar que en 2001, con la estructuración de las transferencias y la modificación de las competencias de las entidades territoriales al organizarse el SGP, se asignó a los distritos y municipios la prestación del servicio de alimentación escolar, actividad compartida con el ICBF. No obstante, en 2011 el Plan Nacional de Desarrollo transfirió dicha responsabilidad al MEN, proceso que se materializó en 2013; de manera que desde 2014 el PAE retornó al MEN, que lo había tenido a su cargo hasta 1968. En cuanto a la operación del Programa en cabeza de este ministerio, se pasó de un modelo centralizado en esta cartera en el 2014, hasta llegar a un esquema de operación descentralizada que se consolidó en 2016.</p> <p>La transformación de un programa dirigido a la protección de los niños, a un programa con objetivos educativos, no fue solo una cuestión organizacional; también obedeció a un ajuste por las variaciones en la población objetivo en los últimos 45 años, pues demográficamente el país pasó de ser fundamentalmente rural a estar muy concentrado en las ciudades y municipios, la pobreza se redujo, cambiaron las condiciones de vida de los más pobres y la cobertura educativa se incrementó de manera sustancial en todos los niveles.</p> <p>Bajo estas nuevas condiciones, fueron mayores los retos para el Estado en materia de dirección, coordinación, articulación interinstitucional y prestación de un servicio social enmarcado en el sistema de competencias de la descentralización. El MEN no tenía el “saber hacer” en esta actividad, la operación dejó de realizarla una entidad especializada sectorialmente, el ICBF, y pasó a 95 entidades territoriales certificadas para prestar el servicio educativo, a quienes les correspondió coordinar con los cerca de 1.102 municipios, que desde el 2001 también prestan este servicio.</p> <p><b>1.2 Institucionalidad<sup>11</sup></b></p> <p>La actual estructura organizativa del PAE incluye múltiples actores, públicos, privados y sociedad civil. Dentro de las entidades del orden nacional participan el</p> <p><small><sup>10</sup> Ministerio de Educación Nacional (2017). “Por qué el PAE en el MEN”, párr. 5.<br/><sup>11</sup> Se tuvieron en cuenta las disposiciones del Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015</small></p> | <p>MEN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP. A nivel territorial, están las entidades territoriales certificadas (ETC) y no certificadas en educación. También participan, el personal de las instituciones educativas (rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes y personal administrativo), las veedurías ciudadanas y la sociedad civil, los operadores, entidades no gubernamentales y el sector privado.</p> <p>La nación asume frente al PAE la formulación de políticas y objetivos, distribuye los recursos de cofinanciación, hace seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que las entidades territoriales desarrollan con esos recursos, difunde los resultados para el control social, promueve mecanismos de participación ciudadana y brinda asistencia técnica a municipios y departamentos.</p> <p>El MEN está a cargo, entre otras funciones, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proferir y actualizar los lineamientos técnico-administrativos, estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del Programa, de obligatorio cumplimiento por todos sus actores.</li> <li>• Orientar y articular el PAE.</li> <li>• Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.</li> <li>• Verificar que la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación se haga de manera coordinada bajo el esquema de bolsa común.</li> <li>• Definir e implementar un sistema de información, así como los instrumentos de planeación, seguimiento, monitoreo y control del Programa.</li> <li>• Promover la participación ciudadana y el control social.</li> <li>• Celebrar contratos para la ejecución del Programa cuando sean procedentes.</li> <li>• Promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes para la financiación.</li> <li>• Realizar visitas selectivas a los diferentes actores para verificar las condiciones en que se está ejecutando el Programa y el cumplimiento de los lineamientos, estándares y condiciones.</li> </ul> <p>Las entidades territoriales certificadas, entre otras funciones, deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas y sedes donde se prestará el servicio de alimentación escolar.</li> <li>• Garantizar la conformación del equipo PAE.</li> <li>• Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación del PAE.</li> </ul>  |
| <p>Las entidades territoriales no certificadas tienen bajo su responsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites de vigencias futuras cuando haya lugar.</li> <li>• Concurrir a la financiación del PAE en su territorio.</li> <li>• Asegurar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para el almacenamiento, preparación y consumo de los complementos alimentarios en las instituciones educativas.</li> <li>• Garantizar en su territorio el desarrollo de acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE.</li> <li>• Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del Programa en el municipio.</li> </ul> <p>Los rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes y personal administrativo de las instituciones educativas están a cargo, entre otras funciones, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Designar y gestionar espacios adecuados para la operación del Programa.</li> <li>• Facilitar a los operadores del PAE el cumplimiento de las obligaciones del contrato que tengan relación con la institución educativa, conforme a los lineamientos.</li> <li>• Realizar la etapa a su cargo del proceso de focalización, de acuerdo con los lineamientos.</li> <li>• Verificar y suscribir el documento que acredite el suministro de cada uno de los complementos alimentarios por los operadores a los beneficiarios.</li> <li>• Registrar en el Simat o en el sistema de información que determine el MEN, los estudiantes focalizados de acuerdo con lo establecido en los lineamientos del Programa.</li> </ul> <p>Los operadores del PAE cumplen, entre otras, las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar a la entidad contratante, al supervisor o interventor, y al rector de la institución educativa, las deficiencias identificadas que impidan el adecuado funcionamiento del Programa.</li> <li>• Garantizar que el personal manipulador de alimentos cumpla con la normatividad sanitaria, conozca el funcionamiento del PAE en relación con la preparación de los alimentos, minutas, ciclos de menús, aspectos higiénico-sanitarios, entrega de raciones, población focalizada y diligenciamiento de formatos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el adecuado funcionamiento de los equipos y utensilios, verificando que se realice oportunamente el mantenimiento preventivo y correctivo.</li> <li>• Implementar los controles necesarios para garantizar la entrega de los alimentos en las cantidades requeridas, conforme a las condiciones de inocuidad y calidad exigidas.</li> <li>• Cumplir con las recomendaciones que realicen la interventoría, la supervisión, la autoridad sanitaria o el Ministerio de Educación.</li> </ul> <p><b>1.3 Principios administrativos rectores</b></p> <p>Ante la multiplicidad de actores que concurren en el PAE, son preceptos básicos para la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar: la corresponsabilidad<sup>12</sup>, la coordinación<sup>13</sup>, la articulación<sup>14</sup> y la concurrencia<sup>15</sup>. De igual manera, deben seguirse los principios de la función administrativa<sup>16</sup> de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia; así como los relacionados con la gestión fiscal del Estado: eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales<sup>17</sup>. Adicionalmente y con base en el Código de Infancia y Adolescencia, se identifican los siguientes principios, extensivos a la prestación del servicio de</p> <p><small><sup>12</sup> El Decreto 1852 de 2015 en su artículo 2.3.10.2.1, numeral 2, define la corresponsabilidad como “la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones”.<br/><sup>13</sup> La Ley 489 de 1998 señaló: “Artículo 6.º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.<br/><sup>14</sup> El artículo 2.3.10.3.4, capítulo 3, del Decreto 1852, determinó sobre la articulación: “El Ministerio de Educación Nacional coordinará las actividades con los actores del PAE para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y brindará asesoría a las entidades territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen [...]”.<br/><sup>15</sup> El artículo 2.3.10.3.5, capítulo 3, del Decreto 1852, estableció frente a la concurrencia que el MEN “[...] hará la articulación, ejecución y orientación por medio de la expedición de los Lineamientos Técnicos Administrativos y cofinanciará el Programa. Los municipios, distritos y departamentos deben concurrir con recursos económicos y el cumplimiento de las obligaciones y funciones señaladas en la ley [...]”. Los comedores escolares son responsabilidad de las entidades territoriales [...]”.<br/><sup>16</sup> Artículo 209 de la Constitución Política Nacional de 1991.<br/><sup>17</sup> Artículo 8.º de la Ley 42 de 1993.</small></p> |

alimentación escolar<sup>18</sup>: el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, la prevalencia de derechos, la corresponsabilidad y la concurrencia en la relación entre todos los sectores e instituciones del Estado, y la exigibilidad de los derechos.

## 2. Financiamiento del PAE en la vigencia 2016

En el financiamiento del PAE confluyen diferentes fuentes de recursos, cada una de las cuales tiene su propia regulación, prioridades, tiempos de planeación, decisiones o ejecución, y exigencias de registro, monitoreo y evaluación. Una breve explicación de estas fuentes se presenta a continuación.

Las entidades territoriales destinan recursos propios para la financiación del PAE, dependiendo de sus prioridades de gestión y capacidad económica. El Gobierno nacional aporta recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que apropia anualmente el MEN para el proyecto de inversión del PAE<sup>19</sup>. La Nación también aporta a los municipios recursos provenientes del SGP, correspondientes a la asignación específica para alimentación escolar<sup>20</sup>.

De manera complementaria, se pueden destinar recursos del SGP de distribución sectorial, tanto de la participación educación-prestación del servicio, como de libre inversión o libre destinación del componente Propósito General, asignados por municipios y distritos. Otra fuente disponible son los recursos de regalías aprobados por los OCAD para la ejecución de proyectos presentados por las entidades territoriales relacionados con el servicio de alimentación escolar en sus jurisdicciones.

También se financia el PAE con recursos asignados por el Conpes 151 de 2012, correspondientes a regalías con asignación específica para alimentación escolar, establecidos como compensación para entidades territoriales productoras de regalías que cofinanciaban el PAE al entrar en vigencia la Ley 1530 de 2012. Adicionalmente, se contemplan otras fuentes de financiación del Programa, de fondos de servicios

<sup>18</sup> Dichos principios no están contemplados como tal en los lineamientos del PAE vigentes en 2016 (Resolución 16432 de 2015).

<sup>19</sup> En 2016 se obtuvo una fuente excepcional de financiación por parte de la Nación, correspondiente a Contratos Plan, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como “[...] un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales”.

<sup>20</sup> La asignación para alimentación escolar está establecida en el parágrafo 2.º, del artículo 2.º de la Ley 715 de 2001.

educativos, organizaciones no gubernamentales, cooperantes internacionales y cajas de compensación familiar, entre otros.

### 2.1 Condiciones legales y presupuestales para asignación y trámite de recursos PAE<sup>21</sup>

En una primera mirada a las fuentes de financiación se identifican reglas diferentes en la formulación y desarrollo de proyectos según de dónde provengan los recursos. En el caso de los recursos del Sistema General de Regalías, se establecen procedimientos particulares que dificultan la unificación con los demás recursos del PAE, pues no está garantizado que en los proyectos de alimentación escolar financiados con regalías el ejecutor definido por el OCAD sea la misma entidad que asume el esquema de bolsa común a nivel territorial. Además, la periodicidad bial de los presupuestos de regalías puede dificultar la sincronización de los periodos de ejecución de los proyectos aprobados por los OCAD, con los requerimientos del calendario escolar.

En el caso de los recursos de cofinanciación del MEN, sometidos al proceso general de presupuestación de inversión, para que las entidades territoriales accedan a esta fuente, deben esperar una serie de trámites que abarcan, entre otras actividades, la priorización de proyectos de inversión, la propuesta de distribución de cupo de inversión entre los proyectos registrados por el MEN, la liquidación del Presupuesto General de la Nación y la distribución del recurso de cofinanciación entre las entidades territoriales y el equipo PAE del MEN. Este proceso genera incertidumbre en las entidades territoriales respecto al monto de recursos que le serán asignados y al momento en que podrán disponer de los mismos.

En relación con los recursos de SGP Educación – prestación del servicio, estos deben ser incorporados a los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios certificados. Corresponde a estas entidades ajustar la partida de la Participación para educación del SGP, a fin de cerrar las diferencias entre el presupuesto proyectado y lo establecido en el documento técnico de distribución, publicado por el DNP, para lo cual el gobernador o alcalde debe contar previamente con las facultades otorgadas por la corporación pública. En 2016 las entidades territoriales certificadas debieron modificar su presupuesto inicial, porque el documento del

<sup>21</sup> Los resultados completos de este análisis se pueden consultar en el “Informe de la auditoría de desempeño al Programa de Alimentación Escolar, para el año 2016”, realizado por la Contraloría General de la República.

DNP SGP-07-2016, que les asignó recursos de prestación del servicio educativo para atender programas de alimentación escolar en instituciones educativas de jornada única, fue emitido en febrero 23 de 2016.

Por otra parte, este documento señala que

[...] el MEN identificó la importancia de reconocer la alimentación escolar como un componente de la canasta educativa para aquellas ETC que implementan la jornada única, complementando de esta forma el esfuerzo realizado con los recursos de inversión nacional del Presupuesto General de la Nación (PGN), asignados mediante el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Esto saca a flote un problema asociado con la caracterización de la alimentación escolar y la ambigüedad acerca de la conformación de la canasta educativa, sobre el cual se plantea, al final del documento, una nueva perspectiva de análisis. Al considerar la alimentación escolar como un componente de la canasta educativa, los departamentos, como entidades territoriales certificadas, son competentes para ejecutar el PAE en los municipios no certificados de su jurisdicción, pero a esos mismos municipios se les otorgó la competencia y recursos de transferencias para prestar el servicio de alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de su jurisdicción. Esa situación deja a dos entidades territoriales con competencia para prestar el servicio a la misma población.

Respecto a los recursos de SGP Asignación especial para alimentación escolar, estos deben ser transferidos a los distritos y municipios como lo establece la Ley 715 de 2001 en el parágrafo 2.º del artículo 2.º. El artículo 76, numeral 76.17, de la misma ley, les asigna la competencia de “garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción”, señalando que “en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación [...]”. La citada ley que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre entidades gubernamentales, de manera explícita da competencia únicamente a los distritos y municipios para prestar el servicio de alimentación escolar. Al considerar el PAE como parte de la canasta educativa, además de lo indicado anteriormente, se corre el riesgo de vulnerar un principio básico de la descentralización, al no asignar la misma competencia a dos niveles gubernamentales diferentes.

Se identifican inconsistencias en la distribución de competencias en el marco de la descentralización, a partir de lo dispuesto en las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, y debido a que hasta ahora se ha considerado el PAE como un servicio complementario de la actividad educativa, el diseño administrativo y operativo de su prestación

no ha determinado la jerarquía gubernamental adecuada para proveerlo en el marco del sistema de competencias en educación, ni la necesidad de correspondencia entre la actual asignación de competencias, la titularidad de las transferencias en las entidades territoriales y los fines educativos del PAE.

Cuando el departamento es el que hace la ejecución del programa y la bolsa común incluye recursos de los municipios no certificados el tema es particularmente sensible, pues las dos fuentes de financiación del PAE municipalizadas, el SGP (obligatorio) y las regalías directas (discrecional), no pueden hacer unidad de caja con otros recursos. Sin embargo, la administración y ejecución del recurso son cedidas a una entidad del orden superior (el departamento) a pesar de que la Ley 715 de 2001 no le dio competencia legal para proveer este servicio. La dificultad radica en que la ley descentraliza a los municipios la competencia del programa, pero la operación se asigna al departamento sin que con ello se alcance el objetivo de articular la prestación del servicio entre diferentes niveles de gobierno.

Ocurre también que los municipios no certificados que tienen la competencia para proveer el servicio de alimentación escolar no son parte de la organización educativa, y al no ser superiores jerárquicos de las instituciones educativas tienen restricciones para interactuar con funcionarios y docentes de las mismas, lo cual los limita para realizar actividades que los lineamientos del PAE les asignan. Mientras que a los departamentos, cuyo rol en el desarrollo de este Programa ha sido cada vez mayor, la Ley 715 de 2001 no les asignó competencia al respecto.

### 2.2 Esquema de bolsa común<sup>22</sup>

El diseño del PAE prescribió que todos los recursos destinados a su financiación se ejecutaran bajo un esquema unificado donde la Nación y las entidades territoriales inviertan de manera coordinada sus recursos a través de una bolsa común<sup>23</sup>, esquema que ha tenido una aplicación limitada a pesar del esfuerzo de muchas de las entidades comprometidas con el servicio de alimentación escolar, pues en 2016, de las 95 entidades territoriales certificadas, 89 no utilizaron los mecanismos definidos en la

<sup>22</sup> Los resultados completos de este análisis se pueden consultar en el “Informe de la auditoría de desempeño al Programa de Alimentación Escolar, para el año 2016”, realizado por la Contraloría General de la República.

<sup>23</sup> Decreto 1852 de 2015, capítulo 2, artículo 2.3.10.2.1, numeral 4.

norma para consolidar la bolsa común. Este resultado fue consecuencia de situaciones diversas que se explican a continuación.

Hablar de bolsa común implicaría, en estricto sentido, que todos los recursos involucrados estén ubicados en un solo bolsillo o única cuenta, interpretación que no se deriva de lo reglado en el Decreto 1852 de 2015, puesto que en ningún caso los fondos destinados al PAE están en una única bolsa o cuenta a cargo de la entidad que va a ejecutar los recursos. Tampoco se establecen reglas claras para que una sola entidad territorial tenga el control de los fondos provistos por otras entidades territoriales, de forma tal que esté definido un solo ordenador del gasto. Salvo lo señalado en el Decreto 1852 de 2015, en la normatividad del sector público no hay una definición técnica para esa expresión.

Como un criterio de comparación de lo que puede ser una “bolsa común”, se presenta la definición establecida para el manejo de los recursos del régimen subsidiado en salud contenida en el artículo 57 de la Ley 715 de 2001 sobre los fondos locales de salud, que puede ser un referente de lo que debería ser una bolsa común. Dicha norma señala:

[...] para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente [...].

Ella contiene tres elementos básicos: separación de los demás recursos, unidad de caja al interior de la bolsa, manejo contable y presupuestal independiente. Esta definición sí hace explícitos los elementos que caracterizan una bolsa común.

Sin embargo, la aplicación de un concepto como el que se presenta no está exenta de las restricciones fijadas por las reglas de manejo de algunas fuentes de financiación del PAE, que actualmente no permiten aplicar con rigor la figura de bolsa común. Tal es el caso de los recursos de la asignación especial para alimentación escolar del SGP, puesto que el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece: “Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los

recursos de la entidad y por sectores [...]”. Esa misma restricción está reglamentada para las asignaciones directas de regalías, en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012 así: “[...] no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto. Se manejarán en una cuenta única separada [...]”.

La Resolución 16432 de 2015 define tres mecanismos específicos para la consolidación de la bolsa común (uno, convenio interadministrativo para que la entidad territorial certificada administre los recursos; dos, convenio interadministrativo para que los administre la entidad territorial no certificada; tres, acuerdo entre la entidad certificada y la no certificada donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas); al incluir como cuarto mecanismo “cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC”, concede una alta discrecionalidad a las entidades territoriales para decidir sobre el uso de la bolsa común como estrategia para articular el uso de recursos, que termina debilitando su aplicación, como se evidenció en la información reportada por las entidades territoriales seleccionadas en la auditoría de desempeño.

Por otra parte, además de las restricciones normativas señaladas, surge otra dificultad para la unificación de recursos, derivada de que la asistencia técnica y capacitación por parte del MEN en el tema de bolsa común es percibida por las entidades territoriales como insuficiente e inefectiva.

### 2.3 Financiación del PAE en 2016<sup>24</sup>

De acuerdo con información del MEN, los recursos apropiados en 2016 para la financiación del PAE ascendieron a \$1.581.365.045.746, siendo los recursos asignados por la nación (MEN, SGP, Conpes 151 y Regalías) los más representativos (67%), como se aprecia en el Cuadro 1.

Con respecto a los recursos con los que la nación cofinancia el PAE, su asignación y giro en 2016 fueron efectuados de manera fraccionada y tardía, y aunque las entidades territoriales tienen la obligación de apropiarse los recursos necesarios y suficientes para su financiación, en ese año estas mostraron alta dependencia de los recursos nacionales y falta de recursos propios para aportar al Programa.

<sup>24</sup> Los resultados completos de este análisis se pueden consultar en el “Informe de la auditoría de desempeño al Programa de Alimentación Escolar, para el año 2016” y en el estudio titulado “Evaluación del Programa de Alimentación Escolar 2016 (Lecciones aprendidas del Control Fiscal, Financiamiento, cobertura e Impacto)”, capítulo IV, realizado por la Contraloría General de la República.

| Fuente                   | Apropiación definitiva (\$) | Participación (%) |
|--------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Recursos propios         | 528.366.732.000             | 33                |
| Inversión MEN            | 455.294.244.887             | 29                |
| SGP-Alimentación Escolar | 162.606.509.190             | 10                |
| Recursos adicionales MEN | 131.339.279.449             | 8                 |
| Conpes-151               | 117.214.451.341             | 7                 |
| SGP-Educación            | 102.893.675.593             | 7                 |
| Regalías-OCAD            | 83.650.153.286              | 5                 |
| <b>TOTAL</b>             | <b>1.581.365.045.746</b>    | <b>100</b>        |

Fuente: Información MEN - 2016.

De la información suministrada por el MEN respecto a la inversión efectuada en 94 de las 95 entidades territoriales certificadas<sup>25</sup>, la tendencia en la asignación de recursos presenta un comportamiento creciente para el 90% de las entidades durante el periodo 2013-2015, y decreciente para el periodo 2015-2016 en aproximadamente el 60% de las entidades objeto de análisis. La disminución de recursos afecta la operación, el mantenimiento de la cobertura y la calidad de prestación del servicio, e imposibilita la ampliación de cobertura.

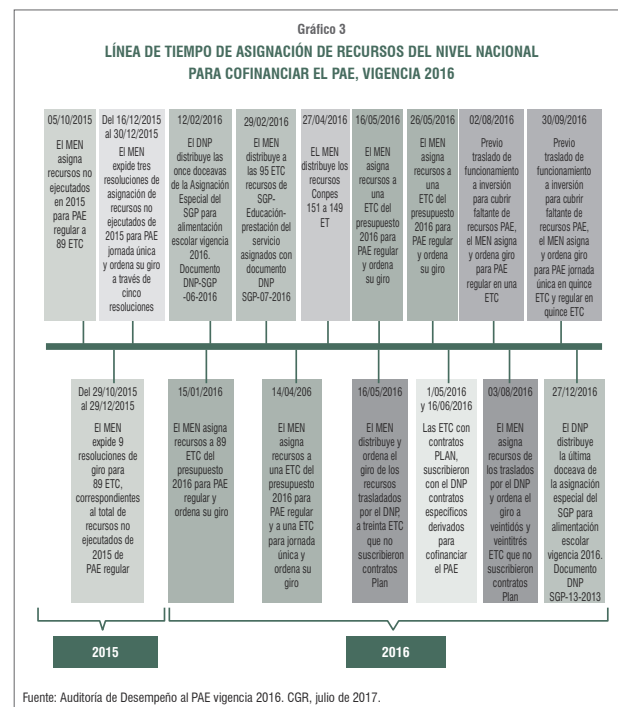
Ante una apropiación inicial insuficiente en 2016 para comenzar la operación del PAE, el MEN gestionó otras fuentes de recursos a lo largo de esta vigencia. Como se observa en el Gráfico 3, se hicieron quince asignaciones de recursos de la nación para cofinanciar el PAE en 2016, en su mayoría durante el desarrollo del calendario escolar y no con anterioridad al inicio de él.

Por su parte, algunas entidades territoriales obtuvieron financiación del PAE con recursos del Sistema General de Regalías. Al respecto, el DNP reportó a la CGR 57 proyectos aprobados en las vigencias fiscales 2015 y 2016 para PAE, cuyas fechas de ejecución y duración son diferentes en cada caso y algunos abarcan varias vigencias. De las 95 entidades territoriales certificadas solo 16 accedieron a esta fuente de financiación en 2016 y en promedio durante el periodo 2013-2016 el 83% de las entidades territoriales no tuvieron acceso a esta fuente<sup>26</sup>. Los montos asignados

<sup>25</sup> Se excluyó del estudio el municipio de Yumbo-Valle del Cauca, por cuanto no fue registrada la información de las inversiones en el PAE durante las vigencias 2013 a 2016.

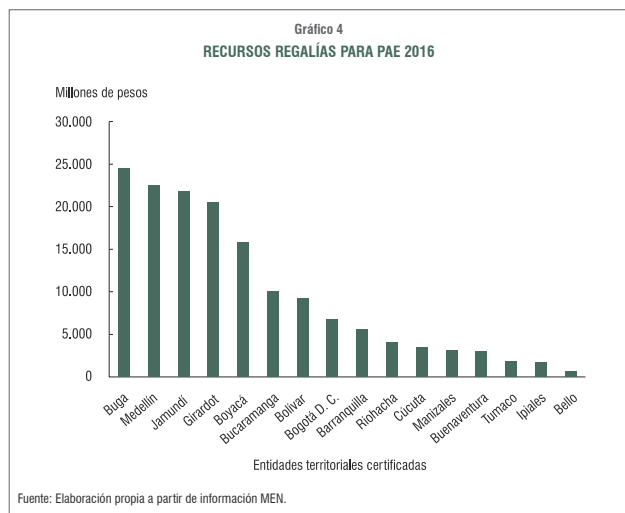
<sup>26</sup> No tuvieron asignación de estos recursos: 77 entidades territoriales certificadas en 2013, 81 en 2014, 76 en 2015 y 79 en 2016.

de recursos de regalías para PAE por entidad territorial en 2016 se presentan en el Gráfico 4.



Con relación a la fuente SGP Alimentación escolar, el estudio de la CGR arrojó que el 40% de las entidades territoriales presentó alta dependencia de estos recursos para la operación del PAE durante la vigencia 2016. En el entendido de que estos recursos llegan a todas las entidades territoriales a nivel nacional, y que alrededor de 900 (es decir, el 82%) corresponden a sexta categoría, esta situación se constituye en un agravante de su situación fiscal, debido a su capacidad financiera limitada y a la escasez de recursos propios, entre otras fuentes de administración autónoma

de recursos. Como consecuencia, los recursos que ingresan por este concepto no resultan suficientes para las entidades, ya que el SGP se constituye en prácticamente la única fuente para atender el PAE en sus territorios.



Además, con base en la información del reporte FUT (Formato Único Territorial)<sup>27</sup>, a partir del reporte realizado por un total de 972 entidades territoriales, en el año 2016 alrededor de 242 entidades territoriales tuvieron una ejecución inferior al 75% de los recursos asignados regularmente para alimentación escolar y en 562 municipios, si bien el nivel de ejecución superó el 75%, no alcanzó el 100%, por lo tanto el seguimiento continuo y eficiente de los recursos supone un papel relevante.

Por otro lado, en relación con los procesos presupuestales y financieros de las entidades responsables, no es evidente la diligencia en las gestiones, ni la articulación y

<sup>27</sup> El FUT en cuanto al PAE registra recursos de SGP, propios y provenientes del MEN, entre otros. Este formato no integra los recursos de regalías dado que esta información se registra a través de otro repositorio de información presupuestal de manera bial.

coordinación. En general, para la muestra de entidades territoriales evaluadas en la auditoría de desempeño al PAE se evidenció demora entre la asignación de recursos de cofinanciación del MEN, la comunicación a las entidades territoriales sobre los recursos asignados, la incorporación de recursos a los presupuestos de las entidades territoriales certificadas, las resoluciones de giro y las órdenes de pago. Con relación a los recursos de SGP Asignación especial para alimentación escolar, la asignación inicial se hizo en febrero de 2016, casi un mes después de iniciada la operación del Programa y, revisada la base de datos del SIIF se observa que se presentaron retrasos en los giros de las doceavas que iniciaron en marzo.

El fraccionamiento y la incertidumbre respecto a la asignación definitiva de recursos de cofinanciación de la nación para las entidades territoriales certificadas, evidenciados en 2016, afectaron la unificación y articulación de fuentes, la conformación de la bolsa común y finalmente la eficiencia del Programa, generando problemas en la planeación financiera de la operación y la contratación, y en la oportunidad y continuidad de este servicio. Al no disponer oportunamente de la totalidad de los recursos al inicio del calendario escolar, varias entidades territoriales certificadas iniciaron la operación con el rezago de la vigencia anterior para atender el servicio los primeros días del año y, paulatinamente, en la medida en que se asignaron nuevos recursos, adicionaron los contratos, lo que, en la mayoría de estas entidades, ocasionó la iniciación tardía de la prestación del servicio, multiplicidad de contratos y modificaciones e interrupciones en el servicio mientras se surtían trámites de adiciones o nuevas contrataciones.

En la información reportada a la CGR por las entidades territoriales certificadas seleccionadas como muestra para el estudio se observa un porcentaje importante de recursos asignados a PAE que no se ejecutaron durante la vigencia 2016, lo que para la auditoría de desempeño fue un indicador de ineficiencia. (Cuadro 2).

Las no ejecuciones de recursos del PAE obedecen, por una parte, a situaciones inherentes a la prestación del servicio<sup>28</sup> y, por otra, a debilidades en la unificación y

<sup>28</sup> Se entiende por ineficiencias inherentes a la prestación del servicio las relacionadas con las suspensiones de la asistencia de los niños, las calamidades públicas, el ausentismo y los demás factores no controlables que llevan a que no haya forma de prestar el servicio o porque no están los estudiantes, porque no se realiza la jornada escolar, o porque las condiciones climáticas o geográficas impiden llevar los alimentos hasta donde están los niños.

articulación de recursos, en la planeación financiera y en los procesos de presupuestación, como se ha mencionado.

| Entidad territorial certificada | Valor inejecuciones (\$) | % sobre asignación final PAE |
|---------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Guaviare                        | 1.156.639.253            | 47,54                        |
| Villavicencio                   | 3.298.006.368            | 34,46                        |
| Cali                            | 18.629.404.659           | 31,10                        |
| Jamundí                         | 463.784.705              | 20,18                        |
| Chocó                           | 3.410.775.289            | 15,14                        |
| Putumayo                        | 3.011.942.932            | 14,60                        |
| Buenaventura                    | 734.223.473              | 10,62                        |
| Nariño                          | 3.102.287.332            | 9,59                         |
| Pasto                           | 494.207.999              | 5,14                         |
| Caquetá                         | 493.714.624              | 4,67                         |
| Quindío                         | 381.662.635              | 4,48                         |
| Ipiales                         | 137.805.093              | 3,55                         |
| Magdalena                       | 993.154.676              | 2,34                         |
| Bolívar                         | 621.509.604              | 2,30                         |
| Apartadó                        | 14.197.494               | 0,46                         |
| Sucre                           | 47.801.760               | 0,28                         |
| La Guajira                      | No reportó información.  | -                            |
| Maicao                          | No reportó información.  | -                            |
| Vaupés                          | No reportó información.  | -                            |

Fuente: elaborado por: CGR con base en la información reportada por las entidades territoriales.

Quizás el efecto más importante de las debilidades del esquema de financiamiento del Programa es la inoportunidad en la prestación del servicio. Al respecto, de acuerdo con la información reportada por el MEN con relación al inicio y continuidad del servicio por parte de las 95 entidades territoriales certificadas en educación<sup>29</sup>, 68 de estas entidades, es decir el 71,5%, no iniciaron oportunamente la prestación del servicio de alimentación escolar en 2016. La falta de atención es alta, considerando

<sup>29</sup> La evaluación se realiza sobre las entidades territoriales certificadas en educación, que de acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001, tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción y que corresponden a los 32 departamentos y 62 ciudades del país.

que dejó de prestarse el servicio por más de dos meses en Atlántico, Bucaramanga, Caquetá, Cartagena, Cartago, Cesar, Córdoba, Florencia, Girón, Guaviare, Huila, Ibagué, La Guajira, Loricá, Magangué, Magdalena, Maicao, Pereira, Piedecuesta, Pitalito, Quindío, Santa Marta, Tolima, Vaupés, Vichada y Villavicencio.

Una transferencia tardía, que implique retrasos en la iniciación del servicio con respecto a la iniciación del año calendario, significa una pérdida de oportunidad que no se puede reponer. Para una muestra de 17 entidades territoriales certificadas<sup>30</sup> se estimó en 32,7 millones la cantidad de raciones no entregadas en 2016 por razones diferentes a desescolarización<sup>31</sup>: problemas asociados con la no disponibilidad de recursos suficientes para el Programa durante toda la vigencia, demoras o dificultades en procesos de contratación o en el empalme entre una y otra contratación, demora en la asignación o transferencia de recursos de cofinanciación, dificultades en el trámite de aprobación de vigencias futuras y desconocimiento de la operación del Programa.

### 3. Cobertura del PAE<sup>32</sup>

El Gobierno nacional no ha previsto metas de seguimiento para monitorear periódicamente la cobertura del programa PAE. Desde la expedición de la Ley 1450 de 2011 (año en el que se estableció que el Programa debía llegar a todos los niños que reciben educación oficial en Colombia, es decir, procurar la cobertura universal), el país desconoce cuál es el resultado de cobertura que se ha alcanzado, aspecto que presenta gran relevancia al momento de estimar los recursos faltantes para el cubrimiento total de la prestación del servicio. El análisis de la asignación de recursos de PAE encuentra en la cobertura un indicador de resultado esencial para evaluar la eficiencia, economía y eficacia del uso de los recursos.

A pesar de la restricción planteada, en el ejercicio de la evaluación de política llevado a cabo por la Contraloría se desarrolló un procedimiento para presentar los

<sup>30</sup> Estas entidades fueron: Antioquia, Apartadó, Bolívar, Buenaventura, Caquetá, Chocó, Guaviare, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Sucre, Vichada y Villavicencio.

<sup>31</sup> Este cálculo es una estimación de las raciones que debieron entregar las entidades territoriales certificadas seleccionadas en la muestra tomada en la auditoría de desempeño al PAE -2016, por los días de no prestación del servicio a causa de razones diferentes a desescolarización, para una aproximación al efecto de la no prestación del servicio por problemas en la gestión del Programa, a partir de lo reportado por las entidades territoriales certificadas a la CGR.

<sup>32</sup> Los resultados completos de este análisis se pueden consultar en el estudio "Evaluación del Programa de Alimentación Escolar 2016 (Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto)", capítulo V, realizado por la CGR.

datos de cobertura a partir de lo reportado por el MEN, el Simat e información contenida en contratos suscritos y ejecutados por las entidades territoriales para la operación del PAE, verificada por la CGR. Se tomó como referencia la totalidad de alumnos beneficiarios del PAE sobre la totalidad de matriculados en colegios oficiales, para 1.116 municipios (incluyendo Bogotá y algunos corregimientos de la geografía nacional). De este resultado, en cada municipio se obtuvo el porcentaje de cobertura PAE.

El análisis consideró la información macro de datos<sup>33</sup> contenida en los contratos que se suscribieron y los tiempos de operación y entrega de raciones de PAE en las distintas entidades territoriales en mención para el año 2016, con el propósito de identificar el monto o valor contratado, el número de raciones y los beneficiarios del Programa, frente a la información oficial reportada en el Simat.

Esta sección abordará la cobertura del PAE a nivel territorial, indicando la descripción de los resultados a nivel nacional, por departamentos y municipios. Igualmente, se presentará el grado de cobertura a nivel rural, teniendo en cuenta que alrededor del 62% del territorio nacional es rural<sup>34</sup>, y poblaciones de grupos especiales como desplazados y víctimas del conflicto, grupos étnicos, discapacitados y niños en transición y primaria, que han sido focalizados.

Estos aspectos son igualmente relevantes frente a la perspectiva de políticas públicas que aborda el país, relativas a la implementación de la jornada única, la cual implicará duplicar en el mediano plazo el número de raciones a los estudiantes, así como el reconocimiento de derechos y asistencia a los grupos vulnerables y minoritarios en el marco del posconflicto, y de manera específica, a los niños y niñas de los grupos étnicos, desplazados y víctimas del conflicto matriculados en instituciones educativas oficiales.

<sup>33</sup> Se analizó la contratación que cada uno de los 32 departamentos suscribió para los municipios no certificados de su jurisdicción, pues la gran mayoría de los municipios no certificados no contrataron directamente la prestación del servicio.

<sup>34</sup> Este porcentaje se explica con más detalle en el Cuadro 5, Distribución departamental según categorías de ruralidad (elaborado por la CGR). En tal sentido es necesario precisar que se toma como referencia el estudio del DNP (2014) "Definición de Categorías de Ruralidad, documento elaborado por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible - DDRS", realizado por el Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, por cuanto la definición utilizada por el DANE en su proceso de recolección de información estadística para clasificar entre 'cabecera' y 'resto', está basada en Ley 388 de 1997. Al respecto el DNP expresa que: "Esta clasificación en los últimos años ha comenzado a ser cuestionada (a nivel internacional y nacional) porque produce una sobresimplificación de los territorios nacionales, especialmente como referente para el diseño de políticas e instrumentos".

**3.1 Aspectos territoriales**

**3.1.1 Cobertura total nacional**

El territorio nacional comprende 1.122 municipios y 32 departamentos, y el servicio de educación oficial abarca todas estas entidades territoriales. A nivel nacional, en el año 2016 el número de estudiantes matriculados en instituciones oficiales alcanzó una cifra cercana a los 8 millones<sup>35</sup>, mientras que los beneficiarios del PAE se aproximaron a los 4,9 millones. Por lo tanto, a nivel nacional la cobertura promedio fue alrededor del 61%.

Es necesario mencionar que el promedio de la cobertura nacional incluye los resultados de coberturas de ciudades capitales y entes territoriales de mayores categorías<sup>36</sup>, los cuales suben el promedio de municipios de menor capacidad administrativa y financiera en la prestación del PAE (cerca de novecientos municipios pertenecen a categoría sexta).

La cobertura plena, es decir del 100%, se alcanza solamente en tres corregimientos, cinco municipios y Bogotá. El Distrito Capital cumplió su meta de cobertura para el PAE, logrando una atención de 764.494 niños y niñas en 2016, superando así los objetivos propuestos no solo en cobertura, sino en la ejecución de los recursos en educación, que a su vez superaron el 99% de lo asignado en los componentes de prestación de servicios, calidad educativa y alimentación escolar. No obstante, la Contraloría ha llamado la atención en el caso de Bogotá, en cuanto a las debilidades que se seguían presentando para entonces en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento contractual del PAE, así como a las deficiencias en la infraestructura de los restaurantes escolares, que afectaban la atención óptima de la población matriculada en los colegios oficiales del Distrito.

Por otra parte, las entidades territoriales con coberturas inferiores al 100% se han clasificado en cinco categorías: 1- media alta, entre el 80% y 99%; 2- media, entre 60% y menos de 80%; 3- media baja, entre 40% y menos de 60%; 4- baja, entre 20% y menos de 40%; y 5- muy baja, inferior al 20%. El Cuadro 3 presenta el número de municipios en cada categoría y la población atendida por el Programa.

<sup>35</sup> Se calcula como proporción de todo el conjunto de estudiantes de instituciones oficiales.

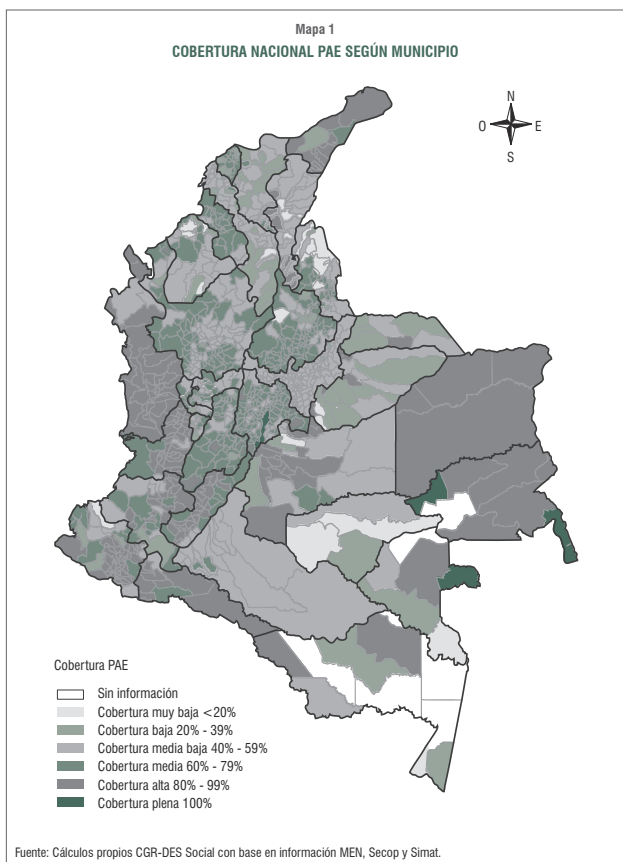
<sup>36</sup> Ley 617 de 2000, art. 2.º: Categorización de los distritos y municipios. [...] Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, en municipios de categoría especial, primera categoría, segunda categoría, tercera categoría, cuarta categoría y quinta categoría.

| Cobertura alcanzada                                | Municipios - Corregimientos | Población atendida PAE |
|--|-----------------------------|------------------------|
| Cobertura plena 100%                               | 9                           | 768.986                |
| Cobertura media alta mayor igual a 80% y 99%       | 276                         | 833.771                |
| Cobertura media mayor igual a 60% - menor 80%      | 303                         | 1.552.558              |
| Cobertura media baja mayor igual a 40% - menor 60% | 397                         | 1.378.369              |
| Cobertura baja mayor igual a 20% - menor 40%       | 100                         | 278.572                |
| Cobertura muy baja menor a 20%                     | 31                          | 46.931                 |
|  | 1.116                       | 4.859.187              |

\*Incluye el D. C.  
Fuente: cálculos propios CGR-DES Social con base en información MEN, Secop y Simat.

En este panorama nacional resaltan los municipios de Cepitá (Santander), Vetas (Santander), Santa Rosalía (Vichada), Funes (Nariño) y Enciso (Santander) y los corregimientos de San Felipe Obando (Guainía), Mapiripana (Guainía) y Yavaraté (Vaupés), que alcanzaron en el año 2016 una cobertura total, la cual dentro del contexto general constituye 4.492 estudiantes atendidos por el Programa. Frente a este hecho existen 31 municipios que al 2016 presentaron coberturas por debajo del 20% y que pertenecen a los departamentos del Amazonas, Norte de Santander, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Quindío, Meta, Magdalena, Santander, Cesar, Antioquia, Casanare, Vaupés, Guaviare y Nariño.

A nivel nacional, casi 400 municipios presentan una cobertura por debajo del 50%, que equivale aproximadamente a 920 mil estudiantes atendidos dentro del total nacional. El Mapa 1 presenta esta información de manera georreferenciada. Entre los casos más críticos, con cobertura muy baja, se encuentran los municipios de Loricá (Córdoba), San Cayetano (N. Santander), Santa Bárbara (Nariño), Chiriguana, (Cesar) y El Tarra (N. Santander). También es importante indicar que ninguna de las ciudades alcanza la cobertura del 100%, a excepción de Bogotá, encontrándose ciudades por debajo del 50%, entre las cuales se destacan: Santa Marta (Magdalena), Villavicencio (Meta), Pereira (Risardald), Leticia (Amazonas), Yopal (Casanare), Arauca (Arauca), Riohacha (Guajira), Bucaramanga (Santander), Armenia (Quindío), Florencia (Cauquetá), Popayán (Cauca), Barranquilla (Atlántico) y Manizales (Caldas).



**3.1.2 Cobertura departamental**

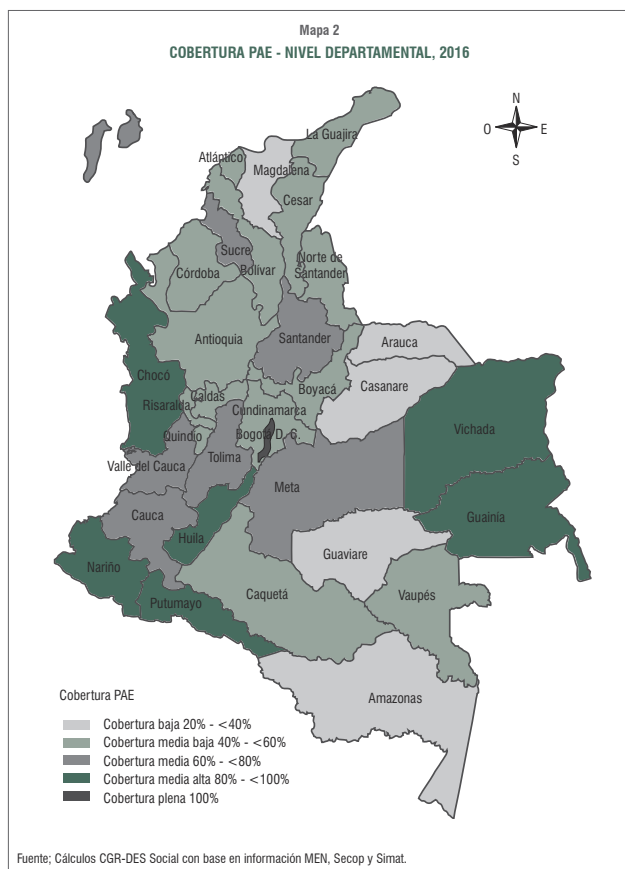
A nivel departamental, en ninguna zona se alcanza la cobertura del 100%. Cerca de 19 de los 32 departamentos tienen coberturas menores al promedio nacional, que

es del 61%. Incluso, algunos departamentos como Amazonas, Guaviare, Casanare, Arauca, Magdalena, Bolívar, La Guajira, Caquetá y Quindío alcanzan coberturas por debajo del 50%. (Cuadro 4).

| Departamento    | Cobertura promedio alcanzada (%) |
|-----------------|----------------------------------|
| Vichada         | 98,40                            |
| Chocó           | 87,54                            |
| Putumayo        | 86,82                            |
| Guainía         | 85,95                            |
| Huila           | 84,65                            |
| Nariño          | 79,26                            |
| Santander       | 74,02                            |
| Sucre           | 71,06                            |
| Meta            | 70,75                            |
| Valle del Cauca | 69,10                            |
| San Andrés      | 66,71                            |
| Tolima          | 65,91                            |
| Cauca           | 63,86                            |
| Risaralda       | 59,76                            |
| Antioquia       | 59,00                            |
| Cesar           | 57,93                            |
| Atlántico       | 55,32                            |
| Vaupés          | 55,01                            |
| N. Santander    | 54,26                            |
| Caldas          | 53,33                            |
| Boyacá          | 51,95                            |
| Cundinamarca    | 51,69                            |
| Córdoba         | 51,02                            |
| Quindío         | 49,11                            |
| Caquetá         | 48,41                            |
| La Guajira      | 48,38                            |
| Bolívar         | 47,24                            |
| Magdalena       | 39,37                            |
| Arauca          | 36,27                            |
| Casanare        | 30,46                            |
| Guaviare        | 23,35                            |
| Amazonas        | 21,08                            |

Fuente: Cálculos propios CGR-DES Social con base en Información MEN, Secop y Simat.

En este orden de ideas, aplicando las mismas categorías mencionadas, una mayor proporción de departamentos tienen cobertura media. En el Mapa 2 se ilustra esta situación.



3.1.3 Nivel de ruralidad

Para definir la ruralidad en el contexto colombiano se han establecido cuatro categorías: ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios, rural y rural

dispersa<sup>37</sup>. Colombia es un país con alto porcentaje de municipios concentrados dentro de las categorías rural y rural dispersa (Cuadro 5). Los resultados de la clasificación de ruralidad para el país muestran que del total de municipios, 318 están dentro de la categoría rural dispersa, 373 en rural, 314 en intermedios y 117 dentro de las ciudades y aglomeraciones<sup>38</sup>. Lo anterior quiere decir que cerca del 62% de municipios se ubican en el área rural y rural dispersa.

Dentro del contexto nacional existen departamentos que son predominantemente rurales y rurales dispersos, como en el caso del Guainía, Vaupés, Vichada, Amazonas y Guaviare, con casi un 100% de municipios clasificados como rurales y rurales dispersos, Chocó con 93%, Meta con casi un 90%, Caquetá con 95% y Casanare con 87%, están entre los más altos porcentajes. Igualmente, debe mencionarse que departamentos como Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca cuentan con un amplio número de municipios con ruralidad y zonas dispersas que en promedio llegan a superar el 50% de su extensión territorial, encontrándose de esta forma que la atención en la operación requiere mayores esfuerzos para lograr un desempeño adecuado del Programa en estas zonas. En contraposición, los departamentos y ciudades que están más caracterizados como urbanos<sup>39</sup> son Bogotá, San Andrés, Atlántico y Risaralda. (Cuadro 5).

El PAE tiene dentro de sus prioridades cubrir el 100% de escolares matriculados en el área rural que se encuentren cursando transición y primaria, teniendo en cuenta, en primera medida, a aquellos niños que hacen parte de la jornada única, y luego a la población étnica y población en condición de discapacidad. De aquí la importancia de atender y enfocar el programa en las zonas rurales y más aún en las rurales dispersas.

| Departamentos      | Ciudades y aglomeraciones | Inter-medio | Rural | Rural disperso | Total | % Dispersión rural | % Rural | % inter-medio | % Ciudades y aglomeraciones |
|--------------------|---------------------------|-------------|-------|----------------|-------|--------------------|---------|---------------|-----------------------------|
| Amazonas           | 0                         | 0           | 1     | 10             | 11    | 90,91              | 9,09    | 0,00          | 0,00                        |
| Antioquia          | 14                        | 49          | 41    | 21             | 125   | 16,80              | 32,80   | 39,20         | 11,20                       |
| Arauca             | 0                         | 2           | 2     | 3              | 7     | 42,86              | 28,57   | 28,57         | 0,00                        |
| A. San Andrés y P. | 0                         | 2           | 0     | 0              | 2     | 0,00               | 0,00    | 100,00        | 0,00                        |
| Atlántico          | 14                        | 8           | 1     | 0              | 23    | 0,00               | 4,35    | 34,78         | 60,87                       |
| Bogotá             | 1                         | 0           | 0     | 0              | 1     | 0,00               | 0,00    | 0,00          | 100,00                      |
| Bolívar            | 8                         | 14          | 14    | 10             | 46    | 21,74              | 30,43   | 30,43         | 17,39                       |
| Boyacá             | 3                         | 32          | 43    | 45             | 123   | 36,59              | 34,96   | 26,02         | 2,44                        |
| Caldas             | 2                         | 17          | 6     | 2              | 27    | 7,41               | 22,22   | 62,96         | 7,41                        |
| Casanare           | 1                         | 1           | 0     | 13             | 15    | 86,67              | 0,00    | 6,67          | 6,67                        |
| Caquetá            | 1                         | 0           | 14    | 5              | 20    | 25,00              | 70,00   | 0,00          | 5,00                        |
| Cauca              | 4                         | 8           | 18    | 12             | 42    | 28,57              | 42,86   | 19,05         | 9,52                        |
| Cesar              | 1                         | 4           | 18    | 2              | 25    | 8,00               | 72,00   | 16,00         | 4,00                        |
| Chocó              | 1                         | 1           | 11    | 17             | 30    | 56,67              | 36,67   | 3,33          | 3,33                        |
| Córdoba            | 1                         | 18          | 10    | 1              | 30    | 3,33               | 33,33   | 60,00         | 3,33                        |
| Cundinamarca       | 21                        | 38          | 30    | 27             | 116   | 23,28              | 25,86   | 32,76         | 18,10                       |
| Guainía            | 0                         | 0           | 0     | 9              | 9     | 100,00             | 0,00    | 0,00          | 0,00                        |
| Guaviare           | 0                         | 0           | 1     | 10             | 11    | 90,91              | 9,09    | 0,00          | 0,00                        |
| Huila              | 1                         | 7           | 22    | 0              | 30    | 0,00               | 73,33   | 23,33         | 3,33                        |
| La Guajira         | 2                         | 6           | 5     | 2              | 15    | 13,33              | 33,33   | 40,00         | 13,33                       |
| Magdalena          | 2                         | 7           | 18    | 3              | 30    | 10,00              | 60,00   | 23,33         | 6,67                        |
| Meta               | 1                         | 2           | 11    | 15             | 29    | 51,72              | 37,93   | 6,90          | 3,45                        |
| Nariño             | 4                         | 21          | 24    | 15             | 64    | 23,44              | 37,50   | 32,81         | 6,25                        |
| N. Santander       | 5                         | 3           | 14    | 18             | 40    | 45,00              | 35,00   | 7,50          | 12,50                       |
| Putumayo           | 1                         | 4           | 6     | 2              | 13    | 15,38              | 46,15   | 30,77         | 7,69                        |
| Quindío            | 4                         | 5           | 3     | 0              | 12    | 0,00               | 25,00   | 41,67         | 33,33                       |
| Risaralda          | 3                         | 8           | 0     | 3              | 14    | 21,43              | 0,00    | 57,14         | 21,43                       |
| Santander          | 7                         | 10          | 28    | 44             | 89    | 49,44              | 31,46   | 11,24         | 7,87                        |
| Sucre              | 1                         | 15          | 8     | 0              | 24    | 0,00               | 33,33   | 62,50         | 4,17                        |
| Tolima             | 2                         | 14          | 16    | 15             | 47    | 31,91              | 34,04   | 29,79         | 4,26                        |
| Valle del Cauca    | 12                        | 18          | 8     | 4              | 42    | 9,52               | 19,05   | 42,86         | 28,57                       |
| Vaupés             | 0                         | 0           | 0     | 6              | 6     | 100,00             | 0,00    | 0,00          | 0,00                        |
| Vichada            | 0                         | 0           | 0     | 4              | 4     | 100,00             | 0,00    | 0,00          | 0,00                        |
| TOTAL              | 117                       | 314         | 373   | 318            | 1122  | 28,34              | 33,24   | 27,99         | 10,43                       |

<sup>1</sup> Las categorías de grados ruralidad se definen teniendo en cuenta el trabajo que realizó el DNP-DDRS Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. En el documento Misión para la Transformación del Campo se definieron cuatro categorías de ruralidad: a) Ciudades y aglomeraciones: en esta se encuentran los municipios y aglomeraciones identificadas en el Sistema de Ciudades. (El Sistema de Ciudades está constituido por municipios (núcleos) y sus respectivas aglomeraciones. Para el establecimiento de las Categorías de Ruralidad se analizaron cada uno de los municipios, con el objetivo de determinar si presentan comportamientos urbanos o rurales. b) Intermedios: son aquellos municipios que tienen una importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios. Se caracterizan por tener entre 25 mil y 100 mil habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab/km²). c) Rural: corresponde a los municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25 mil habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab/km² y 100 hab/km². d) Rural disperso: son aquellos municipios y áreas no municipalizadas (ANM) que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab/km²).

\* Las cinco primeras columnas se refieren a cantidad de municipios por departamento.

Fuente: cálculos propios CGR-DES Social con base en información DDRS-DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo.

<sup>37</sup> Es necesario recalcar que el DNP utilizó datos del DANE, por ejemplo y como se cita en el texto del DNP: "La densidad poblacional fue calculada a partir de la información de las proyecciones poblacionales realizadas por el DANE y el área municipal".

<sup>38</sup> Se han tomado los estudios más recientes sobre categorización de municipios, en este caso los elaborados por el DNP en el documento "Definición de Categorías de Ruralidad", elaborado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, 2014.

<sup>39</sup> Estas entidades están incluidas en las categorías de ciudades y aglomeraciones y municipios intermedios.

En Amazonas, Casanare, Guaviare y Vaupés, que son departamentos predominantemente rural dispersos, la cobertura alcanzada con el PAE es 21%, 36%, 23% y 50%, respectivamente. El departamento del Caquetá que es igualmente rural, tiene cobertura del PAE inferior al 50%. No obstante, zonas de predominancia rural como Chocó, Putumayo y Vichada tienen mayores coberturas del PAE, lo cual puede significar que las zonas con alto grado de ruralidad no limitan el Programa en su cobertura (Cuadro 6).

**3.2 Población focalizada**

El Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 hacen referencia a la población focalizada por el PAE que comprende escolares en transición y primaria, grupos étnicos, población en condición de discapacidad, y población desplazada y víctimas del conflicto. Dicha normatividad establece los criterios de priorización de instituciones educativas y focalización de estudiantes definidos por el MEN, y que se aplican en las entidades territoriales del país<sup>40</sup>. Los resultados en materia de cobertura para el conjunto de población priorizada son los siguientes:

**3.2.1 Escolares en transición y primaria**

En cuanto a transición y primaria, fueron beneficiarios del Programa en 2016 aproximadamente 2,3 millones de alumnos, distribuidos en la zona urbana 1,3 millones y en la rural 1 millón, lo que representó 56% del total de matriculados en este nivel educativo (alrededor de 4,2 millones de estudiantes). De tal manera que, a nivel nacional, el PAE no alcanzó a cubrir en 2016 el 100% del total de matriculados en este nivel educativo, siendo un grupo prioritario.

<sup>40</sup> La Resolución 16432 de 2015 estableció que en aquellas entidades territoriales en las que esta no se haya logrado dicha cobertura universal deberá priorizarse la población a atender mediante criterios de focalización dirigidos a distintos grupos vulnerables y con particulares condiciones socioeconómicas. En cuanto a la focalización de los titulares de derecho, esta debe basarse en los siguientes criterios: Primero: en el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única, y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad. Segundo: en el área urbana, escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de la jornada única y, posteriormente, dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad. Tercero: en el área urbana, escolares matriculados y clasificados con puntajes del Sisbén. De igual manera, se deben atender en su totalidad los escolares víctimas del conflicto armado, con independencia de los grados en los que estén matriculados, para dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 178 de 2005 de la Corte Constitucional.

| Departamento    | Cobertura PAE (%) | % Dispersión rural |
|-----------------|-------------------|--------------------|
| Bogotá          | 100,00            | 0,00               |
| Vichada         | 98,40             | 100,00             |
| Chocó           | 87,54             | 56,67              |
| Putumayo        | 86,82             | 15,38              |
| Guainía         | 85,95             | 100,00             |
| Huila           | 84,65             | 0,00               |
| Nariño          | 79,26             | 23,44              |
| Santander       | 74,02             | 49,44              |
| Sucre           | 71,06             | 0,00               |
| Meta            | 70,75             | 51,72              |
| Valle del Cauca | 69,10             | 9,52               |
| A. San Andrés   | 66,71             | 0,00               |
| Tolima          | 65,91             | 31,91              |
| Cauca           | 63,86             | 28,57              |
| Risaralda       | 59,76             | 21,43              |
| Antioquia       | 59,00             | 16,80              |
| Cesar           | 57,93             | 8,00               |
| Atlántico       | 55,32             | 0,00               |
| Vaupés          | 55,01             | 100,00             |
| N. Santander    | 54,26             | 45,00              |
| Caldas          | 53,33             | 7,41               |
| Boyacá          | 51,95             | 36,59              |
| Cundinamarca    | 51,69             | 23,28              |
| Córdoba         | 51,02             | 3,33               |
| Quindío         | 49,11             | 0,00               |
| Caquetá         | 48,41             | 25,00              |
| La Guajira      | 48,38             | 13,33              |
| Bolívar         | 47,24             | 21,74              |
| Magdalena       | 39,37             | 10,00              |
| Arauca          | 36,27             | 42,86              |
| Casanare        | 30,46             | 86,67              |
| Guaviare        | 23,35             | 90,91              |
| Amazonas        | 21,08             | 90,91              |

<sup>1</sup> El cálculo del porcentaje de ruralidad se obtuvo de la sumatoria de los porcentajes para cada municipio definido en las categorías rurales y rurales dispersos.  
Fuente: Cálculo de la CGR-DES Social a partir de la información de Simat-MEN y Ruralidad con base en Información DDRS-DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo.

**3.2.2 Grupos étnicos**

Colombia es un país que posee muchas etnias distribuidas a lo largo y ancho de la geografía nacional. De igual manera, esta población es representativa dentro de los estudiantes matriculados en colegios de carácter oficial, por lo que debe ser objeto de priorización en el suministro del PAE.

A nivel nacional, el porcentaje más alto de alumnos matriculados en colegios oficiales está concentrado en las negritudes con casi un 50% de la población étnica, y en la población indígena los wayúu constituyen un 13%. En lo referente a beneficiarios del PAE de grupos étnicos, a nivel nacional la cobertura alcanzada en el 2016 fue alrededor del 25% del total, lo cual significó la atención de 181 mil estudiantes de un total de 740 mil estudiantes en dicho conjunto de población.

**3.2.3 Población en condición de discapacidad**

Esta población también es objeto de priorización y tanto en el área rural como en la urbana se debe cubrir el 100% de los escolares matriculados en condición de discapacidad. A nivel nacional, la cobertura en el 2016, alcanzó un 52% del total de alumnos, representado en cerca de 76 mil estudiantes de aproximadamente 147 mil que se encontraban en esta condición.

**3.2.4 Población desplazada y víctimas del conflicto**

El total de población desplazada y víctima del conflicto se estimó para el 2016 en 479 mil estudiantes, distribuidos en 158 mil en la zona rural y 321 mil en la zona urbana. A nivel nacional no se alcanzó la cobertura total para esta población, atendiendo en 2016 un 25% de los estudiantes afectados (120 mil).

En términos de perspectivas del posconflicto, el índice de incidencia de conflicto armado evidencia la necesidad de priorización en la prestación de servicios sociales en zonas del país como Guaviare, Arauca, Caquetá, Norte de Santander, Nariño, Putumayo y Meta, en consideración a que en estos departamentos la cobertura del PAE es baja o media.

Para concluir, las cifras demuestran que estas poblaciones especiales de estudiantes (transición y primaria en zonas rurales y urbanas, grupos étnicos, discapacitados, población desplazada y víctimas del conflicto) que deberían priorizarse y atenderse, no están siendo beneficiados en su totalidad por el PAE.

En términos generales, la meta de cobertura universal tiene una importancia relevante para la protección de los derechos de los niños y adolescentes matriculados en el servicio de educación oficial del país. Ampliar la cobertura educativa en concordancia con las nuevas políticas del Plan Nacional de Desarrollo, como es la implementación de la jornada única, implicará dar a los niños a los que se venía brindando una ración diaria de complemento alimenticio, una ración adicional representada en un almuerzo, para cubrir la jornada educativa de siete u ocho horas diarias.

En tal sentido, es necesario un mayor esfuerzo estatal frente a la cobertura del PAE, pues de lo contrario los estudiantes no obtendrán alimento, ya no solo en las cuatro o cinco horas de la jornada regular, sino en las ocho horas continuas que constituyen la jornada única. Por lo cual, de acuerdo con los plazos establecidos por el Gobierno nacional para implementar totalmente la jornada única, el PAE también deberá contar con cobertura universal en los próximos años y con meta puntual al 2025.

Por otra parte, debe considerarse que según la encuesta de seguridad alimentaria de 2015, siete de cada cien niños sufren desnutrición crónica en el país; además, el 10% de los adolescentes y el 30% de los niños indígenas también presentan esta condición. Por lo tanto, es importante que se superen las dificultades en la gestión de este programa para lograr una mayor cobertura, así como tener en cuenta los indicadores de nutrición en el momento de determinar la asignación de recursos y el avance en cobertura.

**4. Debilidades del Programa**

Además de las fallas significativas en la calidad, oportunidad, economía y eficacia en la provisión de los complementos alimentarios, evidenciadas en las actuaciones especiales realizadas por la CGR para las vigencias 2014, 2015 y 2016 la auditoría de desempeño y la evaluación del PAE sobre la vigencia 2016, identificaron ocho grandes debilidades que cuestionan la atención del Estado en esta materia, relacionadas con las condiciones legales y presupuestales para la asignación y trámite de recursos, la conformación de la bolsa común por parte de las entidades territoriales para un manejo financiero articulado y eficiente, la asignación suficiente y oportuna de los recursos para financiar el Programa, la oportunidad y continuidad del servicio, la definición de objetivos, metas e indicadores, los niveles de cobertura



del Programa, la efectividad en la articulación y coordinación por parte del MEN, y aspectos propios de control interno referentes a la administración de riesgos, seguimiento y monitoreo, sistemas de información y calidad de los reportes.

En primer lugar, el diseño del PAE asume la confluencia de múltiples fuentes de recursos, cada una de ellas con su propia regulación o prioridades; con distintos tiempos de planeación, decisiones o ejecución; con variadas exigencias de registro, reporte, monitoreo y evaluación. De esta forma, la disponibilidad de recursos en las entidades territoriales queda supeditada a la conjugación de múltiples decisiones de distintos órganos y funcionarios, cuya discrecionalidad pone en riesgo la eficiente articulación y coordinación de los actores y el resultado final. Cuando las pautas y prácticas de la administración no son adecuadas, ni se cuenta con instrumentos precisos de coordinación y atribución de responsabilidad, se generan asimetrías en las disponibilidades, no hay un control efectivo de los riesgos de la cadena del servicio, ni armonización del ciclo financiero con el ciclo escolar, generando obstáculos estructurales en el desempeño del Programa.

En segundo lugar, la definición de bolsa común que viene aplicándose no garantiza aspectos básicos para una buena gestión, tales como: que el Programa siempre tenga un solo ordenador del gasto; que los recursos estén a disposición de dicho ordenador; que todos los recursos involucrados estén sustentados en un solo proyecto de inversión para una misma población objetivo; que la ejecución presupuestal y el flujo de caja dependan de las exigencias del Programa de Alimentación y no estén supeditados a las reglas específicas de las diferentes fuentes de financiación. En particular, durante el año 2016 la mayoría de entidades territoriales certificadas no conformaron la bolsa común como esquema de ejecución articulado y eficiente de las fuentes de financiación nacionales y territoriales.

En tercer lugar, la asignación fraccionada, tardía e insuficiente de recursos de cofinanciación para la mayoría de entidades territoriales, la alta dependencia territorial de las fuentes nacionales, las demoras y dificultades en los trámites de asignación, aprobación, incorporación al presupuesto y giro de recursos, así como la desarticulación y descoordinación entre actores, afectaron la disponibilidad y flujo de recursos para la contratación oportuna y el servicio continuo. De tal forma, no solo se afecta la operación inmediata y la calidad del servicio, sino que se pone en riesgo el mantenimiento de la cobertura, en contravía del propósito de cobertura universal y la ampliación de la jornada única. Como resultado de las debilidades mencionadas se presentan recursos sin ejecutar en entidades territoriales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no se fijaron metas graduales o progresivas que permitieran hacer seguimiento al comportamiento de la cobertura del Programa, cada año, discriminadas por entidad territorial, departamento o región, lo cual impide determinar el avance frente al propósito de universalización y los recursos faltantes para el cubrimiento total del servicio. La cobertura integral, dentro de sus dimensiones de análisis, debe considerar la población o universo de niños a atender y la población prioritaria de atención, de acuerdo con los criterios de focalización previstos en la Resolución 16432 de 2015.

En sexto lugar, la CGR en el análisis de cobertura del PAE identificó que más del 70% de la población escolar vulnerable del país no recibió en 2016 el servicio de alimentación escolar, por lo que la estimación de condiciones diferenciales, como la incidencia del conflicto armado o los indicadores de desnutrición, para la asignación de recursos a algunas entidades en particular respecto de otras, puede ser relevante. Es indispensable un mayor compromiso del Estado en la ampliación de cobertura del PAE, a la luz de las nuevas políticas como la jornada única, que implica un mayor número de horas de permanencia de los estudiantes en la institución educativa y por ende la necesidad de garantizarles el alimento necesario para mantener los niveles de atención.

En séptimo lugar, se identifica la ineffectividad en las acciones del MEN como articulador y coordinador del Programa, pues las entidades territoriales seleccionadas en la muestra tomada por la auditoría de desempeño señalaron sobre este ministerio falta de ejercicio del rol de articulador, de acompañamiento, de capacitaciones específicas y de claridad en el modelo de bolsa común, así como deficiencias en la coordinación y la comunicación, específicamente respecto a las razones de la disminución de los recursos de 2015 a 2016.

En último lugar, no se contempla una adecuada administración de riesgos en todos los procesos del PAE y al 2016 no se disponía de un sistema de información que diera cuenta de todas sus actividades y productos. Es preciso señalar que el Simat permite cargar los datos de estudiantes beneficiarios del PAE, pero no genera información sobre la prestación del servicio de alimentación en todas sus complejidades, como la contratación o los tiempos de ejecución. Adicionalmente, una limitante para la evaluación por parte de la CGR fue la calidad (consistencia, coherencia y completitud) de la información reportada por el MEN y las entidades territoriales, en relación con la contratación y recursos de financiamiento del PAE, pues no se tienen estándares claros y eficaces de reporte, seguimiento y monitoreo.

En cuarto lugar, la oportunidad del servicio de alimentación escolar es un componente esencial de la calidad. Una transferencia tardía, que implique retrasos en la iniciación del servicio con respecto a la iniciación del año calendario, es una pérdida de oportunidad que no se puede reponer. La complejidad de la operación, desde la determinación de recursos; la incorporación al presupuesto nacional; la distribución a las entidades territoriales; la incorporación a los presupuestos locales; la aplicación de mecanismos de articulación, incluida la bolsa común; las exigencias de los proyectos de inversión según la fuente, solo en lo concerniente al financiamiento, constituyen una carga administrativa que termina perjudicando la eficiencia del Programa por el riesgo inherente a cada etapa del proceso. Cada fase requiere tiempo para llevarse a cabo, generando riesgos de retraso, sea porque completar las actividades asociadas depende de variables no controlables, o porque los responsables no cumplen su función en su debido momento. Esas ineficiencias repercuten de manera negativa en la oportunidad y continuidad del servicio durante el calendario escolar, lo que se constituye en la negación de un derecho y afecta la calidad del servicio educativo.

En quinto lugar, el diseño y formulación de objetivos del Programa no es estrictamente medible y no tiene indicadores coherentes que den cuenta de ellos (acceso con permanencia escolar, mantenimiento de niveles de atención, impacto positivo en el proceso de aprendizaje, fomento de estilos de vida saludable). Los indicadores definidos en 2016 por el MEN para el seguimiento del Programa (raciones entregadas, informe de asistencia técnica por cada entidad territorial certificada, sistema de información, y plan estratégico de comunicaciones y actividades de promoción y divulgación) se perciben como incompletos y no pertinentes. Tampoco se evidenció una medición de resultados e impactos del PAE por parte del MEN, que permita establecer aspectos como la contribución del Programa al acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial o a la disminución del ausentismo y la deserción.

En forma recurrente se presentan los avances del PAE por parte del MEN refiriéndose a “raciones entregadas”, a partir de los datos de “raciones contratadas” que no son lo mismo, pues en la operación, por diversas situaciones no se entrega la totalidad de complementos contratados. Además, las raciones son una variable que por sí misma no da cuenta de la cobertura integral, toda vez que este es un servicio que tiene otras dimensiones: estudiantes atendidos, días de atención y el atributo cualitativo entre complemento alimentario y almuerzo.

**5. Conclusiones y recomendaciones**

La evaluación realizada encontró inconvenientes en materia financiera relacionados con las condiciones legales y presupuestales para la asignación y trámite de los recursos de financiación del PAE; la consolidación de la bolsa común como esquema de ejecución unificada, articulada y eficiente de los recursos; y la asignación y transferencia suficiente y oportuna de recursos de cofinanciación a las entidades territoriales.

En el diseño del Programa se evidenciaron debilidades en cuanto a la medición de objetivos, metas, resultados, impactos e integración con otras políticas como la de seguridad alimentaria. Los análisis de la CGR también mostraron inequidades en la cobertura y el financiamiento a nivel regional.

Las deficiencias operacionales, regulatorias y de diseño del PAE afectaron el desempeño del Programa y permiten entrever un panorama poco favorable en materia de suficiencia y articulación de recursos para mantener las coberturas y la calidad, así como frente al propósito de ampliación de cobertura planteado desde el Plan Nacional de Desarrollo. Las consecuencias, tanto en la población vulnerable a la cual no está llegando el servicio, como en la no prestación del servicio durante todo el calendario escolar, constituyen una barrera de acceso y la vulneración de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes del país.

Una nueva perspectiva de análisis del PAE, planteada desde la auditoría de desempeño en la misma línea de universalizar la cobertura que trazó la Ley 1450 de 2011, la cual trasladó el Programa del ICBF al MEN, consiste en que la alimentación escolar sea constitutiva de la gestión educativa y no sea vista solo como un programa asistencial dirigido a los pobres. Caracterizar el PAE como parte de los bienes y servicios que componen el “acto educativo” se fundamenta en que el Estado debe asegurar que los estudiantes tengan la provisión nutricional que les brinde las energías requeridas para cumplir las actividades que les corresponda desarrollar durante su estancia en la institución educativa, independientemente de su nivel de pobreza. La focalización tiene sentido cuando se trata de subsanar o aminorar las carencias de grupos específicos, pero no cuando el objetivo es brindar de manera general condiciones para el adecuado desempeño escolar de los estudiantes.

Aunque la financiación del PAE equivale a una proporción pequeña de los recursos públicos destinados a educación preescolar, básica y media, la magnitud de la operación es bastante extensa: se atiende a estudiantes de cerca de 1.122 municipios

distribuidos en algo más de 13 mil instituciones educativas urbanas y rurales, y beneficia a millones de estudiantes; además el servicio mismo implica la movilización diaria de bienes a lo largo de la geografía colombiana, durante la mayor parte del año. La necesidad de que su ejecución no sea un proceso paralelo a la prestación del servicio educativo, sino inherente a la misma, implica ajustes en la distribución de competencias, el esquema de financiación y el manejo de recursos, para que sean consistentes con la complejidad de un servicio que debe llegar a los estudiantes diariamente, a la hora precisa, en la cantidad requerida y con óptima calidad; los cuales deben basarse en esquemas que permitan que la entidad responsable esté suficientemente cerca de los beneficiarios, aproveche las ventajas de la oferta local y de las economías de escala y sea consistente con la conformación del sector educativo.

La evaluación realizada pone en evidencia la urgencia de efectuar cambios estructurales en el PAE, estableciendo un marco normativo institucional adecuado para garantizar los recursos, capacidades, coordinación y articulación que requiere la prestación del servicio de alimentación escolar con calidad y pensando en un desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, que supere su implementación los períodos de gobierno. Escalar el PAE a política pública conduciría, en el mediano y largo plazo, a indicadores, metas y acciones concretas para el mejoramiento del servicio. A nivel de gestión, se requiere la creación de una plataforma estratégica que defina claramente los propósitos que se persiguen y la cadena de valor para lograrlos. Es responsabilidad de los formuladores de política tener en cuenta la articulación del PAE con otras políticas y la creación de sinergias con otros sectores.

La claridad entre funciones, responsabilidades y recursos, la efectiva unificación de fuentes de financiación en sincronía con el ciclo escolar, y la garantía de recursos suficientes, son fundamentales; así como lo son adecuados procesos de articulación y coordinación, y mecanismos de seguimiento y control que blinden a la alimentación escolar de los riesgos de corrupción evidenciados por los organismos de control, los cuales limitan el acceso de los beneficiarios del Programa a un servicio de alimentación escolar permanente y de las mejores calidades.

La propuesta de una política pública de alimentación escolar implica pensar tanto en el mejor arreglo institucional, como en el conjunto de estrategias, planes y programas que desarrollen de manera eficiente todos los procesos en torno a la garantía de un adecuado servicio de alimentación escolar en Colombia. La política pública requiere, entre otros aspectos, precisión respecto a los problemas y soluciones, y su factibilidad legal; el diseño de cómo se implementará a nivel presupuestal, económico, técnico,

administrativo y ambiental; definir, prioridades, objetivos, actores involucrados, beneficiarios, instrumentos de política funcionales, estimación de costos y alternativas de financiamiento; evaluaciones y diseño de mecanismos para medir su impacto entre la intervención y el resultado; el diseño e implementación de indicadores de economía, eficacia, eficiencia y equidad que den cuenta de los avances hacia un mejor servicio de alimentación escolar.

**Referencias**

Barzelay, M. (1999). Auditoría de rendimiento. Estrategias en las naciones de la OCDE.  
 Contraloría General de la República (2016). “Informe final Auditoría de Desempeño al Programa de Alimentación Escolar - PAE - Vigencia 2016”. Bogotá, D. C.  
 Contraloría General de la República (2017a). “Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2016 (Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto)”. Bogotá, D. C.  
 Contraloría General de la República (2017b), “Guía Auditoría de Desempeño -GAD-”. Bogotá, D. C.  
 CINDE (2011). “Informe Final – Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE”, Unión Temporal G I Exponencial.  
 Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 42.  
 Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 115.  
 Congreso de la República de Colombia (1998). Ley 489.  
 Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 617.  
 Congreso de la República de Colombia (2001). Ley 715  
 Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1098  
 Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1450.  
 Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1530.  
 Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1753  
 Constitución Política de Colombia. (1991).  
 Departamento Nacional de Planeación (2014). Tomos I y II Plan Nacional de Desarrollo.  
 Departamento Nacional de Planeación (2014). “Definición de Categorías de Ruralidad, Documento elaborado por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible”, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. (Nota núm. 37).  
 Departamento Nacional de Planeación (2016). “Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP-07)”, 7.  
 Dunn, W. N. (2008). Public Policy Analysis.  
 EU Commission (1997). “Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide”.  
 EU Commission (2004). “Evaluating EU Activities”.

Ministerio de Educación Nacional (2015a). Decreto 1852 de 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.  
 Ministerio de Educación Nacional (2015b). Resolución 16432, por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).  
 Ministerio de Educación Nacional (2016a). “Imagen Historia PAE”. Bogotá D.C. Recuperado de [http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-349950\\_recurso\\_2.jpg](http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-349950_recurso_2.jpg)  
 Ministerio de Educación Nacional (2016b). “Informe Trimestral Programa de Alimentación Escolar en las 95 ETC”. Bogotá.  
 Ministerio de Educación Nacional (2017). “Por qué el PAE en el MEN – Historia”. Recuperado el 16 de noviembre de 2017, de: <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-349942.html>.f  
 Presidencia de la República de Colombia (2004). Decreto 2700.  
 Presidencia de la República de Colombia (2008). Decreto 028.  
 Presidencia de la República de Colombia (2008). Decreto 2911.  
 Presidencia de la República de Colombia (2009). Decreto 168.  
 Presidencia de la República de Colombia (2009). Decreto 791.

**Capítulo XIII**

**PRESUPUESTO POR RESULTADOS: IMPLICACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y RETOS PARA COLOMBIA\***

**Introducción**

El presupuesto financiero tradicional que se viene empleando en Colombia no es otra cosa que un listado de gastos clasificados por entidad, rubro, monto y fuente. Estas categorías le permiten al lector del presupuesto saber cuánto gasta una entidad estatal en sueldos, sentencias, gastos de computador, primas de vacaciones, y determinar si la fuente de ese gasto fue el crédito interno o externo, los impuestos o los recursos generados por esa entidad. Sin embargo, esta presentación no le permite al público en general y, a veces ni siquiera a los especialistas, saber para qué se gastaron esos recursos. Dicho de otra forma, el presupuesto no informa qué productos entregan las entidades públicas ni cuáles efectos generan en la sociedad, tampoco cuánto cuestan al fisco los beneficios o resultados alcanzados.

Podemos saber, por ejemplo, cuánto gastan las fuerzas militares en nómina, pero no cuánto cuesta reducir en un punto la tasa de homicidios. Conocemos cuánto gasta en papelería la entidad a cargo de la atención a la primera infancia, pero no cuáles han sido los resultados de la lucha contra la pólvora en navidad. Las entidades estatales se conciben actualmente más como centros de costo que como unidades productivas de bienes y servicios públicos.

Reconocer que las entidades públicas transforman recursos del presupuesto público en productos para el beneficio de la ciudadanía desplaza el centro de la discusión del monto total de gasto hacia el valor agregado que ese gasto produce en la

\* Este capítulo fue escrito por Juan Carlos Thomas Bohórquez y Alejandro Ovalle Gont - Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

sociedad. La pregunta por el valor que agrega el gasto público en la economía está dirigida a la pertinencia del mismo y a su mayor o menor relevancia cuando se la compara con otros usos potenciales de esos mismos recursos. En épocas de dificultades fiscales la respuesta a ese interrogante puede arrojar luces acerca del gasto que es posible eliminar sin causar traumatismos, al igual que sobre creación de espacio presupuestario para prioridades y urgencias del Gobierno, como una herramienta adicional de gestión del gasto.

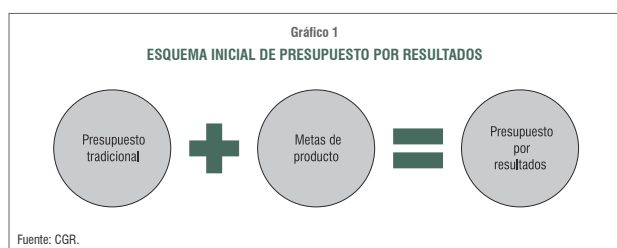
Sin estas mejoras y avances, la evaluación que el Gobierno hace de sus políticas, así como la tarea de los organismos de control y vigilancia y la veeduría de la ciudadanía, se dificultan y entorpecen de manera importante. La opacidad en las cifras presupuestales evita una discusión abierta de los resultados de las políticas y dificulta la medición de sus resultados o la exploración de vías menos costosas para producir el mismo resultado. Es por ello de vital importancia que se avance y profundice aún más en los desarrollos que el país ha experimentado en la materia. La evaluación de las políticas públicas requiere de estas herramientas, sin ellas es difícil ofrecer una respuesta asertiva sobre el costo de las políticas y los programas públicos.

Es necesario además que la adopción de estas técnicas sea más comprometida y profunda, es indispensable que su lógica y sentido se extienda a toda la Administración Pública. No se trata de que algunas entidades y oficinas se encarguen aisladamente de preparar y presentar unos cuantos informes que adionen información a los presupuestos tradicionales, sino que se modifique el proceso de presupuestación y se construya con lógicas de resultado que hagan evaluable al gasto y permitan su adecuada revisión por parte de todas las partes interesadas.

Ya se han dado algunos pasos en esta dirección en Colombia, pero son aún tímidos, parciales, y han operado más como complementos del presupuesto tradicional que como verdaderas innovaciones al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas. Es también vital que se aclimate una cultura de la gestión por resultados en la Administración Pública. El enfoque de procesos y funciones debe dar paso a una cultura institucional que valore productos e impactos más que el cumplimiento, en ocasiones solo formal, de las normas<sup>1</sup>. La presupuestación por programas es tal vez la siguiente estación en el itinerario de la gestión por resultados; esta técnica representa un paso adicional a los que se han dado con la incorporación de metas

<sup>1</sup> Ese paso lo dieron las entidades de fiscalización superior de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hacia finales del siglo pasado. (Cf. Pollitt, C. *et al.* [2003]. *Compliance or Performance*, Oxford, UK: Oxford University Press).

es posible reorientar los recursos hacia las iniciativas que más agregan valor. Y lo tercero, porque el centro de la discusión presupuestal se desplaza de los recursos que serán apropiados a los productos que serán entregados. Por esa vía también se hacen patentes los usos alternativos que pueden tener los recursos entre los diversos sectores de la administración y se evidencian los productos que se deben sacrificar —dada la restricción presupuestal— en un sector para poder mejorar la cobertura y el alcance del servicio en otro.



Incluir metas de producto y resultado en el presupuesto facilita construir la cadena de valor en las distintas unidades del sector público y la focalización en las prioridades programáticas del Gobierno. Por contraste, con el esquema tradicional de presupuestación no es posible identificar la composición de partidas que conducen a un resultado común. Vale recordar que la cadena de valor simplemente reconoce la transformación que una unidad productiva ejecuta, mediante procesos determinados, sobre recursos específicos, con la finalidad de generar productos cuya liberación se espera impacte en la comunidad (Gráfico 2). Los poderes del Estado y la ciudadanía esperan medir tanto los costos como los efectos deseados y evidenciables en los beneficiarios de las políticas. Esto es lo que se denomina, siguiendo los modelos de calidad y excelencia, “calidad del gasto público”.

El siguiente paso hacia la creación de un sistema presupuestal moderno y orientado a resultados debe ser la presupuestación por programas. Este tipo de mecanismos supera en mucho lo que hasta ahora se ha hecho en Colombia, pues si bien es cierto que la vinculación del presupuesto con metas ha sido un avance importante, siguen programándose los programas, proyectos y objetivos de forma atomizada con la expectativa de resolver un problema puntual que confronta una

al presupuesto, pero se requiere, tanto adoptar este nuevo enfoque, como fortalecer todo el mecanismo y la cultura de la gestión por resultados.

El capítulo ofrece al inicio un breve marco teórico en el que se definen algunos conceptos centrales para mejorar la revelación de información de productos y efectos en el presupuesto. Luego se describen algunas experiencias internacionales relevantes en la materia. Después se continúa mostrando cómo los organismos auditores de nivel superior —contralorías y auditorías nacionales— se benefician de esa información para mejorar el seguimiento y la evaluación que deben hacer de las políticas públicas. Al final, antes de presentar algunas conclusiones, se plantea un esquema de diseño general para adoptar la presupuestación por programas en Colombia, esquema de utilidad en una evaluación integral de la política pública.

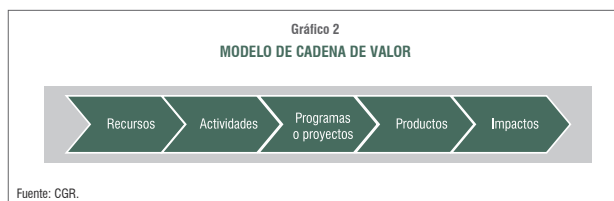
1. Marco teórico

Para superar las falencias mencionadas de las cuentas presupuestarias tradicionales se ha venido introduciendo la innovación de asociarles metas a las partidas presupuestales programadas. Cuando en un conjunto de partidas contribuyen todas a una misma meta, se las combina para establecer cuánto vale esta y con cuáles actividades presupuestarias se logrará. Asimismo, cuando el presupuesto de varias entidades o varios niveles de gobierno se necesita para lograr de manera conjunta una meta, se analiza su concurrencia en una especie de cadena intersectorial o intergubernamental comprometida con el logro multiinstitucional de la meta propuesta.

La cuantificación de la cadena que va de la asignación a la actividad financiada, al producto de esta actividad y al resultado o alcance buscado por el Gobierno, es conocida como *programa presupuestario*. La organización del presupuesto en torno a productos y resultados se conoce bajo la denominación genérica de *presupuesto por resultados*. Este diseño reconoce que es importante fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia del gasto, al igual que no solo controlar los niveles de gasto, sino informar qué se produce con el gasto que se ejecuta (Andrews, 2005).

El presupuesto por resultados hace las veces de un mecanismo de difusión que facilita la rendición de cuentas, mejora la programación presupuestal y reduce la inercia en los presupuestos (Gráfico 1). Lo primero, porque se informa desde la fase de programación cuáles son los productos que se obtendrán con la ejecución de los recursos apropiados en el presupuesto, e incluso puede hacer parte de la definición de ellos si se adoptan esquemas participativos. Lo segundo, dado que

entidad determinada pero no existe una unidad funcional mayor capaz de articular los esfuerzos de las entidades, evitar la dispersión en las gestiones y generar impactos medibles, objetivos y claros en respuesta a una problemática previamente identificada.



La presupuestación por programas es un esquema comprensivo de trabajo y articulación de esfuerzos que incorpora elementos de estrategia al momento de planear los objetivos hacia los cuales se encaminará la ejecución de los recursos, programar la logística bajo la cual interactuarán las entidades vinculadas al programa para finalmente presupuestar las actividades a realizar y los productos a entregar, dentro de una restricción presupuestal fuerte y vinculante. Este tipo de ejercicio “puede ser caracterizado como una manera de agrupar insumos alrededor de un objetivo y evaluar la efectividad y eficiencia en la provisión de productos y resultados” (Kim *et al.*, 2007).

La característica fundamental de esta clase de ejercicios es la alineación de lo que “quiere lograrse” con “los responsables de hacerlo” y con “lo que cuesta lograrlo”. Programar el presupuesto de esa manera produce innegables beneficios fiscales. Por una parte, se hace transparente, desde el inicio, cuáles son los objetivos pretendidos por los programas de gasto y el costo que demandará su ejecución. De esa forma se fortalece la transparencia y se facilita la tarea de rendir cuentas, hacer seguimiento a metas y resultados, así como efectuar posteriores evaluaciones por parte de todas las partes interesadas. También se facilita la identificación del gasto ineficaz; así es posible reformular las políticas en función de los objetivos esperados o reprogramar el gasto si se reevalúa o se alcanza definitivamente el objetivo inicialmente propuesto.

Todo esto tiene trascendencia en la eficiencia del gasto. Con estos instrumentos es posible ahorrar, identificar las necesidades, focalizar mejor los recursos y agrupar todas las iniciativas que se vienen ejecutando alrededor de un tema en particular, lo

cual mejora el impacto del gasto y evita la dispersión, el desperdicio de recursos y la duplicación de esfuerzos.

Es innegable la importancia que revestiría una organización presupuestal como esta para el seguimiento y evaluación integral de la política pública. Para la Contraloría General de la República, facilitaría el control de resultados definido en el artículo 13 de la Ley 42 de 1993 como “el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”. Este tipo de arreglos facilitaría la gestión de la Contraloría en ese sentido y le permitiría a esta dirigir su actividad de control hacia los temas más relevantes, estratégicos y valorados por la ciudadanía, incluido el ahorro en el gasto.

En síntesis, de esta forma se brindarían elementos de seguimiento a la ciudadanía y podría complementarse el enfoque de auditoría, que es en esencia posterior, selectivo y normativo, con un entendimiento de los alcances, objetivos y resultados de las políticas públicas. Esto no es solo apropiado para la Contraloría como organismo de control, sino para la sociedad en general. Ese control, aplicado a las políticas públicas, es el seguimiento a resultados que se requiere para mejorar tanto el desempeño del presupuesto como sus resultados e incidencia en el bienestar general.

**2. Experiencia internacional**

La presupuestación por resultados y los programas presupuestarios son prácticas dirigidas a mejorar los procesos de planificación y control del uso de los recursos públicos que se han implementado, en términos generales, en América Latina y en Colombia de manera incipiente. Tal como se mostrará en un acápite posterior, nuestros sistemas presupuestales se basan en métodos en los cuales se asignan los recursos de acuerdo con las funciones fijas establecidas por las normas y, a pesar de que se formulan indicadores de gestión y resultados en los planes generales y aun en los proyectos de inversión, estos no se construyen de modo coordinado, lo que mejoraría la eficiencia y eficacia del gasto público.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) son los que presentan mayor nivel en implementación y madurez de estos referentes administrativos de los recursos públicos, mientras que los países en desarrollo han avanzado en esta senda con resultados y avances dispares.

En los países desarrollados los procesos de planificación y presupuestales muestran un grado de integración importante, la evaluación de los resultados es más transparente y se encuentra una determinación más clara de las cadenas de valor del sector público, lo que permite mayor identificación de los insumos y resultados generados por la utilización de los recursos públicos.

Para los países en desarrollo, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proceso ha sido lento y disímil, mostrando poco avance entre los años 2003-2017 en factores claves como la planificación y presupuestación por resultados, la gestión financiera pública y los sistemas de control de resultados (Kaufmann *et al.*, 2015).

La experiencia internacional en el presupuesto por resultados, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, permite establecer algunos elementos comunes para tenerlos presentes al implementar este proceso en Colombia:

- El proceso debe ser gradual y comenzar por el mejoramiento e integración de los elementos actuales de la planificación y presupuestación. Un cambio demasiado abrupto podría generar resistencias difíciles de salvar en el corto y mediano plazo puesto que requeriría el apoyo decidido del legislativo para las modificaciones normativas necesarias, lo cual le resta grados de libertad al proceso de cambio.
- Debe reconocerse que estos procesos de planificación y presupuestación por resultados son elementos técnicos que mejorarán sin duda la administración de los recursos públicos; además, reflejan las preferencias y los elementos políticos subyacentes a todo sistema presupuestal. De esta manera se garantiza que, en el ámbito amplio de la sostenibilidad fiscal y de la mejor asignación y uso de los recursos, las necesidades y aspiraciones de la población se resuelvan a través de la acción estatal.
- Se debe tener en cuenta también el papel que desempeñan los incentivos en la presupuestación por resultados. Precisamente estos modelos de planificación permiten identificar mejor las ejecutorias de los actores involucrados en el proceso, por lo que deben establecerse reglas claras de incentivos y controles asociadas al logro de los objetivos y metas en todos los niveles del Estado.
- La presupuestación por resultados y los programas presupuestarios deben insertarse en un escenario amplio de planificación estatal. Es insuficiente formular unas metas productivas en los programas o proyectos de inversión para generar un presupuesto por resultados. Los procesos de presupuestación y planificación

requieren ser coherentes o consistentes con el marco de la planeación general y obedecer a los objetivos y metas que se derivan de ella.

Se presenta la experiencia de dicha implementación en dos países en desarrollo que muestran avances con la implementación del presupuesto por resultados (México y Perú) y de un país desarrollado (Gran Bretaña), con la mira puesta siempre en detectar patrones comunes de éxito que puedan ser replicados en el proceso colombiano.

**MÉXICO**

La experiencia de México para modernizar la gestión presupuestaria se inicia desde finales de la década de 1990, adoptándose de manera formal en 2007 un presupuesto basado en resultados.

El reto del país era más complejo si se tiene en cuenta que está organizado como un Estado federal con un nivel de autonomía subnacional más pronunciado que en otras naciones de corte unitario. Se trataba entonces de armonizar los planes de los gobiernos subnacionales con los lineamientos federales para encauzarlos todos hacia objetivos comunes.

En el proceso de implementar el sistema de presupuesto por resultados en México se destacan varios elementos<sup>2</sup>:

- Fue necesario lograr la alineación y congruencia entre los objetivos y metas de país con las perseguidas por los gobiernos federales. Las metas de país tienen vocación de largo plazo (hasta el año 2030), mientras que las de mediano plazo, coincidentes con los períodos presidenciales (cinco años), quedan establecidas y registradas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- La planificación sigue una orientación de arriba abajo, mediante la cual a nivel global se establecen los objetivos de país (suprafederales), las metas y las estrategias globales que guían la formulación de los planes subnacionales dentro del ámbito temporal del período presidencial, pero teniendo en cuenta los lineamientos de largo plazo. Eso permite que “la administración pública federal (APF) funcione en un marco que refleje constantemente la congruencia que existe entre las funciones que realiza el gobierno, los recursos que gasta y los objetivos y metas que quiere lograr”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Conferencia internacional “Presupuesto basado en resultados”. (2008). Ciudad de México, México: BID.  
<sup>3</sup> *Ibid.*

- Para alcanzar lo anterior fue necesaria la reforma al proceso de planificación y programación del presupuesto nacional. Esta modernización condujo a dos elementos principales que permitieron la aplicación del modelo de presupuestación por resultados: por una parte, se estableció la figura de programa presupuestario, mecanismo mediante el cual se identifican y agrupan los programas y proyectos, los responsables de ejecutarlos y los recursos asignados, lo cual permite una ejecución de políticas públicas de manera coherente y unificada; por otra, se identificó el concepto de actividad institucional, lo cual permite identificar de manera clara los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de los proyectos que realizan.

- Se avanzó en fortalecer una cadena de planificación y presupuestación —utilizando la metodología del marco lógico— claramente orientada por un enfoque de arriba abajo donde los instrumentos de planeación de alto nivel —el plan a largo plazo y el PND— proveen los indicadores y metas de resultados generales, bases para una planificación de tipo táctica —entidades y organismos— que alimenta los programas presupuestarios. Finalmente, sujeto a estas reglas de juego de objetivos e indicadores de resultados estratégicos se materializan los presupuestos anuales. En este sentido, son los recursos recogidos en el presupuesto los que se alinean con los objetivos y metas, y no al contrario.

- El establecimiento de una red de evaluaciones en todos los niveles de la cadena de planificación y presupuestación facilitada por el nuevo modelo permite identificar con más claridad las metas, objetivos, responsables y recursos invertidos. Bajo este esquema la identificación más precisa entre insumos (recursos) y productos (resultados) facilita una evaluación oportuna y efectiva de los gastos y, al final, de las políticas públicas a las cuales financian.

**PERÚ**

Perú ha avanzado de manera decidida en la implementación de un modelo de presupuestación por resultados, destacándose por la profundidad y rapidez de los cambios.

Los elementos distintivos del presupuesto por resultados en Perú son:

- Estableció programas presupuestales con los ejecutores de estrategias transversales, mediante un sistema de prioridades claras con resultados medibles, asociadas a recursos y responsables de rendir cuentas sobre ellos. Esto permite articular

- los esfuerzos en programas o estrategias conjuntas, evita la dispersión de los recursos y focaliza el gasto en objetivos de alto valor.
- Implementó un sistema de presupuestación de arriba abajo por medio del cual se sujetan las entidades, los planes operativos y los recursos a la consecución de metas globales y es relativamente sencillo determinar las contribuciones individuales al logro de estas.
- En relación con lo anterior, se facilitó implementar mecanismos de incentivos orientados al logro y se puede premiar o castigar de acuerdo con los resultados alcanzados. Esto permite detectar las desviaciones respecto de los planes originales y tomar los correctivos necesarios.
- El sistema se basa en el seguimiento y evaluación periódica de los programas presupuestales y las contribuciones individuales de los actores involucrados con información de desempeño confiable y oportuna, facilitado por un sistema en cascada de indicadores que van desde los de alto nivel, asociados a resultados finales o impacto de los programas, a indicadores de gestión o logro orientados a medir las acciones de las entidades responsables como contribución a los primeros.
- En este sentido, el presupuesto anual responde a los recursos requeridos por cada entidad ejecutora en desarrollo de los compromisos adquiridos para llevar a cabo, en su especialidad, los proyectos o acciones que contribuyan a los objetivos generales.

REINO UNIDO

En el Reino Unido la implementación de los procesos de presupuestación por resultados se realizó de manera formal en 1998, por el gobierno laborista de la época. Sin embargo, los acercamientos a este tipo de instrumentos tienen larga trayectoria en la práctica presupuestal británica, aun cuando sin la formalidad y rigurosidad emprendida por dicho gobierno.

Los elementos distintivos del modelo británico que merecen ser tenidos en cuenta, son los siguientes:

- El proceso de presupuestación por resultados tiene su marco de referencia en una visión amplia que se traduce en reglas fiscales definidas para el mediano plazo y la instauración de una presupuestación plurianual con revisiones periódicas de gasto cada dos o tres años.

- El sistema se basa principalmente en un instrumento denominado Acuerdos de Servicio Público (PSA, por sus siglas en inglés). Estos acuerdos actúan como un “contrato” entre las agencias u organismos ejecutores para desarrollar acciones en conjunto a fin de lograr objetivos y metas determinadas a un nivel más alto, y se realizan entre entidades de diferentes sectores o niveles de gobierno orientados por un responsable (*Senior Responsible Owner*, SRO), asesorados por una junta (*PSA Delivery Board*) conformada por los SRO de los departamentos o entidades que conforman el acuerdo.
- Dichos acuerdos se apoyan en un sistema de objetivos y metas definidos con claridad e indicadores en número suficiente para ejercer un control adecuado. Los objetivos se desarrollan en un modelo cascada que pasa desde indicadores de alto nivel a indicadores de proyectos o acciones específicas de cada entidad participante.
- Estos acuerdos reflejan al más alto nivel las prioridades estratégicas de los planes del Gobierno y todas las acciones de los ejecutores y los recursos asignados deben contribuir al logro de estas. En ese sentido, la presupuestación anual es principalmente la agregación de los recursos asignados a los acuerdos para cada una de las entidades, descontando los gastos fijos del Gobierno o aquellos no sujetos a los acuerdos, como por ejemplo los destinados a intereses de la deuda pública.
- El modelo permite una articulación con los planes y programas locales, de carácter indicativo, al establecer objetivos, indicadores y metas de los gobiernos subnacionales alineadas con las nacionales, que son incluidas en los acuerdos.
- El sistema de presupuestación por acuerdos se basa en un sistema de revisión periódica de gasto (cada dos años), el cual supervisa la ejecución de los recursos y que se hayan cumplido los objetivos y metas previstas para el período, se analizan las desviaciones y se toman los correctivos correspondientes.

3. Diagnóstico de la situación actual

El recién entregado Informe Ejecutivo de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública reconoce, en el resumen del capítulo 2, la existencia de aspectos del proceso presupuestal que hacen ineficaz e ineficiente el gasto público. Entre los muchos aspectos mencionados vale la pena rescatar, para los propósitos de este estudio, la mención expresa que allí se hace sobre “la carencia de un sistema de clasificadores

presupuestales moderno que permita la presupuestación por programas, la evaluación y el control a la ejecución de los mismos; [...] la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos”.

Esta limitación ha desembocado en una atomización del presupuesto que dificulta el cumplimiento de los objetivos del Estado y le resta capacidad al gasto para impactar la realidad. En la práctica, sin este instrumento el gasto se viene repartiendo por inercia entre una multitud de proyectos de inversión y rubros de funcionamiento que se ejecutan de forma desarticulada. Programado y ejecutado así el presupuesto languidece y deja de ser ese instrumento especial en el que “[...] se materializan en propuestas cuantificadas los diferentes propósitos de Estado y de gobierno que se ejecutarán a través de las entidades encargadas de su administración”<sup>4</sup>. La inercia presupuestal evita la adecuada revelación de preferencias y privilegia la inflexibilidad y la dispersión de las partidas.

Para superar esta situación la Comisión del Gasto recomienda “transitar en forma gradual, decidida y ordenada, hacia un esquema de presupuestación por programas”. Con la finalidad de instalar un modelo de este tipo en Colombia podrían seguirse los mismos lineamientos que hemos visto aplicados en otros países. Las normas vigentes en materia de presupuestación y planeación de la inversión pública en nada impiden formular arreglos de este tipo, solo que sin duda su adopción requerirá un cambio cultural profundo en el interior de la Administración Pública, que ha estado tradicionalmente orientada al cumplimiento normativo y al desempeño de funciones, más que hacia la entrega de productos y la gestión por resultados.

Para empezar, vale mencionar que la Ley 152 de 1994, orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, ordena conformar este instrumento por una parte general y un plan de inversiones; según lo menciona el literal c) del artículo 6.º de dicha ley, el plan de inversiones debe hacer “la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión”.

Acto seguido, el literal d) de la ley en mención estipula que dicha sección deberá presentar también “los presupuestos plurianuales [...] de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general” y, para cerrar, añade: “la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución”. En forma análoga,

el literal i) del artículo 1.º de la Ley 819 de 2003 exige: “En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto”. Estas disposiciones representan avances en la materia, pero siguen siendo insuficientes en la medida en que son esfuerzos descoordinados y con avances mínimos.

El anexo de metas y resultados al que alude la Ley 819 de 2003, de responsabilidad y transparencia fiscal, ha venido presentándose desde entonces, aunque únicamente para la fase de programación. A este anexo no se le hace seguimiento durante la ejecución y cierre y no está relacionado con los contenidos programáticos que integran el PND. Puede verificarse, por ejemplo en el Cuadro 19, sección 8.2.2 del Mensaje Presidencial al Proyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal 2018<sup>5</sup>, que el Ministerio de Agricultura piensa invertir un poco más de \$3 mil millones en la rehabilitación de 22.500 hectáreas de distritos de adecuación de tierras. Eso es más completo que la mera información financiera presupuestal, pero sería mejor todavía que la meta tuviera seguimiento físico a lo largo de la ejecución presupuestal y, aún más, que la programación de la meta, la inversión y el funcionamiento relacionados hicieran parte de un programa presupuestal comprensivo y multisectorial que pretendiera resolver varios de los problemas que aquejan al agro: seguridad, salud, crédito, asistencia técnica, y no solo la adecuación de tierras. La capacidad de impacto de este esfuerzo puede verse mermada por la falta de concurrencia de otras agencias que debieran trabajar en forma mancomunada para dar solución a problemas conexos.

Otro tanto ocurre con los indicadores de seguimiento al avance de las metas del PND, que programa y monitorea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), dependencia del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estos indicadores son un aporte a la cuantificación del logro y un paso en la dirección correcta en materia de gestión por resultados, aunque sufren de problemas similares; están diseñados desde el PND para medir su avance, pero no se hallan en la actualidad vinculados al presupuesto, tampoco fueron diseñados desde una óptica comprensiva en función de un problema determinado, sino tan solo para medir cuánto se ha logrado de una meta formulada de manera aislada y puntual<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011).

<sup>5</sup> Disponible en [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%-2FP\\_MHCP\\_WCC-087873%2F%2FidePrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%-2FP_MHCP_WCC-087873%2F%2FidePrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>6</sup> Disponibles en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

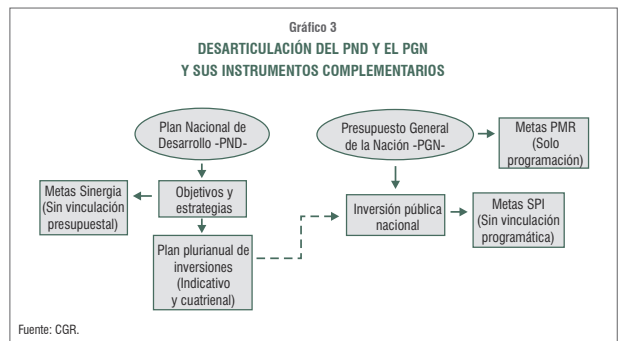
Asimismo, se ha hecho el esfuerzo de formular indicadores de producto y resultado asociados con los proyectos de inversión, a los cuales se les hace seguimiento en las plataformas tecnológicas del DNP. Aludimos en especial al Sistema de Proyectos de Inversión (SPI). Sin embargo estos indicadores, que reconocen la existencia de una cadena de valor y hacen uso de las técnicas por lo común recomendadas para su formulación y análisis (DNP, 2009), siguen apoyándose en los mismos proyectos de inversión preexistentes: “Es preciso advertir que la metodología de cadena de valor no sustituye la metodología de formulación de proyectos. Es más bien, parte integral de una adecuada formulación” (DNP, 2017).

La Metodología General Ajustada (MGA), mecanismo de formulación de los proyectos de inversión, reconoce en lo teórico la vinculación de estos con el Plan Nacional de Desarrollo en la introducción del *Manual de Procedimientos* del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), donde se plantea que este “se constituye en una herramienta para concretar los planes de desarrollo y de gobierno a través de proyectos específicos, enmarcados dentro del siguiente esquema lógico: planes, programas, proyectos” (DNP, 2006).

No obstante, esta vinculación teórica jamás encuentra correlato cierto en la realidad. Basta mencionar que más adelante, cuando se nombra, crea e identifica el proyecto de inversión, se le asigna un código de ocho dígitos, dividido en dos partes de cuatro dígitos cada una; los cuatro primeros identifican el denominado “tipo específico de gasto en inversión” (ibid.) y corresponden a dígitos que ubican el proyecto en una de seis categorías existentes: infraestructura, dotación, recurso humano, investigación y estudios, administración del Estado o subsidios y operaciones financieras, mientras que los segundos notan el sector y el subsector a cargo de la inversión que será ejecutada.

Si por ejemplo, un proyecto de inversión se identifica como 0121-0101-0001 y en él se han ejecutado \$200 mil millones, sabremos que estos recursos se emplearon en la construcción de infraestructura administrativa que el sector defensa le destina a la seguridad interna, pero no obtendremos ninguna información acerca de cuál es la meta del Plan de Desarrollo con la cual se relaciona esa inversión, ni en desarrollo de qué política se gastó este dinero. Tampoco tenemos forma de averiguar, sirviéndonos de la ejecución presupuestal de inversión, cuáles fueron los productos que se entregaron, ni los impactos que tuvieron. En conclusión, la clasificación de la inversión mezcla lo funcional y lo sectorial, pero no deja espacio para lo programático, lo cual impide la medición de los productos y resultados de las políticas.

Una mirada desapercibida de la situación podría aducir, de manera inmediata e ingenua, que la articulación de estos ejercicios podría darse en el PND; sin embargo, tradicionalmente la parte general y el plan de inversiones del PND no están articuladas con claridad. Es más, la unidad funcional para la ejecución de la inversión pública, que ha sido el proyecto de inversión, no está vinculada ni programática ni directamente con los objetivos y programas que integran el PND. Por consecuencia, aunque en teoría los proyectos de inversión se ejecutan para cumplir las metas del Plan, no es un ejercicio trivial saber a cuál o cuáles de ellas aportan con su ejecución financiera y, como resultado, tampoco es tarea fácil determinar cuánto cuesta cumplirlas (Gráfico 3).



Por lo tanto, estas innovaciones metodológicas se han aplicado sobre el sistema presupuestal preexistente y con la misma cultura del trabajo por silos. En ese sentido, no sirven para responder la pregunta fundamental del costo de las políticas, ni de sus resultados. Lo que se mide con ellas es sobre todo el avance físico de los proyectos o programas del PND, mas no se absuelve el interrogante sobre la vinculación programática de los proyectos y sus productos e impactos con las políticas públicas incluidas en el PND.

Es preciso insistir en un punto fundamental: en la medida en que todas estas innovaciones giran alrededor del proyecto de inversión y fueron diseñadas a partir de él y profundizando en él, sigue sin saberse cuál es el aporte de esas inversiones al cumplimiento de las políticas. Bien diferente hubiera sido el resultado si los indicadores y las

cadena de valor aludidas hubieran tenido como eje las políticas públicas consideradas como un conjunto de actuaciones multisectoriales coordinadas en el territorio para resolver un problema determinado.

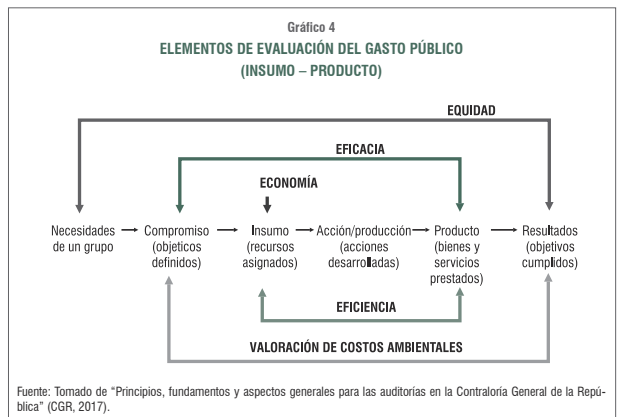
En ese caso estarían más cerca de decirnos cuántos recursos presupuestales ha consumido una política particular, cuáles productos ha entregado y cómo ha beneficiado a la población objetivo. Mientras en la práctica no se clasifique el presupuesto de inversión de modo programático y, por qué no, el de funcionamiento, ni se vinculen los gastos con políticas, programas y productos, resultados e impactos, la respuesta a los costos y alcances de las políticas seguirá sin responderse.

Esta falencia impide que la CGR ejerza adecuadamente las modalidades de control fiscal de gestión y resultados. Específicamente, el control de gestión se define como “el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad”, mientras que el control de resultados “es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado” (artículos 12 y 13 de la Ley 42 de 1993).

Cabe recordar que el control fiscal que ejerce la CGR tiene dos niveles: micro y macro. El primero cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal, mientras que el segundo comprende la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores de actividad.

El primer nivel se desarrolla mediante las diferentes modalidades de auditorías que siguen los lineamientos de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai). Los tipos de auditorías son la financiera, de desempeño y de cumplimiento. El desarrollo del segundo nivel del control fiscal se ejerce principalmente a través de la evaluación sectorial, los análisis y evaluaciones de políticas públicas y los estudios sectoriales que buscan determinar al final la calidad del gasto público sectorial en términos de los resultados e impactos de la acción estatal. En ambos niveles del control fiscal, teniendo en cuenta su alcance y

enfoques particulares, se persigue determinar o evaluar los conceptos en relación con los objetos o sujetos de control determinados (Gráfico 4).



Sin embargo, los sistemas actuales de planificación y presupuestación no facilitan, a través de las auditorías y estudios de política pública, la evaluación efectiva de estos objetivos del gasto público por parte de la Contraloría General de la República ni del Gobierno para el respectivo seguimiento. Tal y como se ha mencionado, un cambio cultural en el sector gubernamental es insumo central para introducir mejoras en el sentido de la gestión por resultados, pues se ha evidenciado que un esquema de presupuestación por programas es perfectamente compatible con la normatividad vigente, aunque se requieren ajustes en manuales, guías y procedimientos.

#### 4. Propuestas de metodología para Colombia

En primer lugar se presenta un caso específico de política adaptándolo con la metodología de presupuesto por resultados en líneas generales. Se debe identificar una problemática específica que pretenda resolverse mediante una intervención multisectorial organizada en una política. La identificación de las potenciales problemáticas a intervenir seguramente será materia de diagnósticos previos, cuya metodología y alcance no son objeto de este capítulo. Para efectos solo ilustrativos supongamos

que se ha identificado el embarazo adolescente como problemática a ser abordada en una política pública comprensiva. Siendo este un problema de causas múltiples, debe ser resuelto por varias agencias gubernamentales ubicadas en diversos sectores de la Administración Pública.

En este sentido, para la resolución de un problema específico se puede aportar desde varias perspectivas. Por simplicidad asumamos que las intervenciones para solucionarlo provendrán de los sectores de seguridad, en el caso de las menores de edad agredidas; de educación, en información de la población objetivo; de salud, en materia de anticoncepción, autocuidado y bienestar familiar, para garantizar un entorno familiar sano.

En cualquier caso se requiere asociar una meta específica, clara y medible para toda la política y asignarle un responsable de alto nivel en el Gobierno para su gestión y acompañamiento. Este responsable debe tener la capacidad, dada por norma o cualquier otro medio, de coordinar los esfuerzos y distribuir los recursos; si es responsable de los resultados, debería poder tomar las acciones conducentes a su logro. Estos elementos constituyen el nivel de resultados. La meta podría formularse, para el período de vigencia del Plan de Desarrollo, como “reducir en una cuarta parte la incidencia del embarazo adolescente” y el indicador asociado sería justamente la proporción de embarazos adolescentes sobre el total de embarazos; para finalizar, un ministro del gabinete podría estar a cargo de coordinar las acciones tendientes al cumplimiento de la meta (Gráfico 5).

Para continuar con la explicación del esquema propuesto habría que descender al siguiente nivel, el de productos. Se espera que la meta de resultado se obtenga como consecuencia de la ejecución de actividades concretas por parte de los organismos públicos ejecutores de la política.

A manera de ejemplo, supongamos que se diseñaron tres productos principales: una campaña nacional de información y prevención, un medio de acceso a anticonceptivos orales y una estrategia para prevenir y castigar el abuso de menores.

Si la ejecución del primer producto cuesta \$300 mil millones y va a ser desarrollado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y difundido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) a través de las secretarías de Educación municipales, esas dos entidades recibirían presupuesto para diseñar y difundir la campaña. Estos recursos podrían ser tanto de inversión como de funcionamiento, pues no se descarta que los funcionarios de las entidades participen en la ejecución de las actividades necesarias.

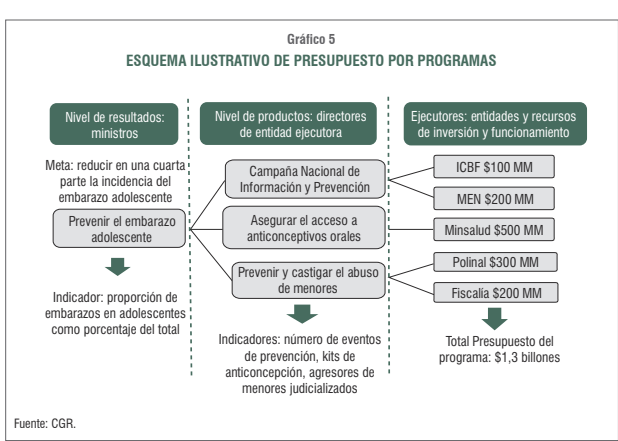
términos de los resultados obtenidos. Esto impulsa, no solo la gestión por resultados, sino también la eficiencia en el uso de los recursos, incentiva a los gerentes a lograr más resultados por cada peso invertido y facilita que la ciudadanía y los organismos de control así lo verifiquen.

La tercera es que reduce el incrementalismo presupuestal, pues gracias a esta innovación se hace posible determinar cuándo un programa ha cumplido su objetivo y desmontarlo, lo que libera recursos para nuevas iniciativas. No es despreciable el hecho de que también facilite la medición de los objetivos propuestos al inicio, así no se desperdician recursos en programas que ya no están aportando valor, o bien porque han cumplido su cometido, o bien porque las intervenciones que incorporan están mal diseñadas.

A partir de los elementos mencionados se pueden plantear algunas inquietudes. Tal vez la primera de ellas tiene que ver con la sostenibilidad de la política fiscal y la disciplina que debe observarse en el gasto público. Esta propuesta sigue en su inspiración la advertencia que hiciera en su momento la Comisión de Gasto Público, en el sentido de que “[...] todo el análisis y recomendaciones [...] se encuentran enmarcadas en el principio de sostenibilidad fiscal, es decir las recomendaciones no pueden ser interpretadas como necesidad de aumento en los gastos, a no ser que haya un esfuerzo en ingresos”. La sugerencia de adoptar la presupuestación por programas, que busca orientar los recursos hacia la financiación de políticas diseñadas específicamente para resolver ciertos problemas puntuales, no implica un costeo de necesidades, ni el abandono de una restricción fiscal endógena y vinculante.

No se propone aquí la construcción de un presupuesto costeoando las soluciones que demandan algunos problemas determinados. Por el contrario, lo que se pretende es aumentar la eficacia y promover la eficiencia del gasto concentrando los esfuerzos y dirigiendo los recursos disponibles hacia la solución del problema identificado. En ese sentido, se parte de los recursos disponibles y se busca aumentar el impacto de su ejecución por la vía de focalizar y coordinar los esfuerzos.

Justo ese es el segundo punto que merece alguna suerte de discusión. La coordinación de los programas presupuestarios no debería, en principio, requerir la creación de nuevas entidades. Es de esperarse que la coordinación se lleve a cabo por parte de un funcionario del alto gobierno encargado de tomar las decisiones necesarias para cumplir con lo pactado, actuando en el marco de las normas vigentes. Esta es una función más de corte gerencial y administrativo que legal. De forma eventual podría ser necesario algún tipo de flexibilidad en lo presupuestal para



Por su parte, el Ministerio de Salud ejecutaría \$500 mil millones en lo relativo a la anticoncepción y la Policía y la Fiscalía otro tanto para prevenir y castigar los abusos contra menores, delito que causa casos de embarazo adolescente. En total estaríamos hablando, en este hipotético caso, de un presupuesto plurianual de \$1,3 billones en el cuatrienio, tanto de funcionamiento como de inversión, de varios sectores y perspectivas, a fin de reducir en un 25% la incidencia del embarazo adolescente.

Los responsables de la entrega de estos productos deben reportar su avance al ministro que coordina la meta, al paso que este responde por los resultados que se observen ante la ciudadanía, el Congreso y el resto del gabinete. Como es apenas obvio, se asignarían también indicadores para medir el grado de avance en la entrega de los productos y los encargados de cumplir con cada uno de ellos son los responsables de estas metas puntuales de producto.

Las ventajas de este mecanismo de presupuestación saltan a la vista. La primera de ellas es que asocia una responsabilidad concreta a los responsables de presupuesto. Gracias a ello, las entidades públicas pasan de ser centros de costo de una empresa multiplanta llamada Gobierno nacional, para convertirse en ejecutores de política; pasan de gastar, a entregar productos que inducen y ofrecen resultados.

La segunda consiste en que la medición a la calidad de su gestión ya no depende del nivel de ejecución de los recursos presupuestales asignados y pasa a medirse en

transferir recursos entre las entidades ejecutoras de la política; esto puede resolverse con partidas globales por política, y para ello no es necesario modificar la estructura presupuestal nacional.

La adopción de estos cambios debe ser gradual, pues no parece plausible programar la totalidad del presupuesto bajo la modalidad programática. Hoy en día se reconoce la existencia de dos tipos de proyectos, los tipo A dirigidos a una población beneficiaria de bienes o servicios derivados de un proceso de transformación de recursos públicos, y los tipo B, los cuales sirven al propósito de mantener, preservar o apoyar las funciones propias del Estado (DNP, 2017). Dadas estas tipologías, pareciera que la presupuestación por programas podría recoger alguna proporción de los proyectos clasificados como de tipo A.

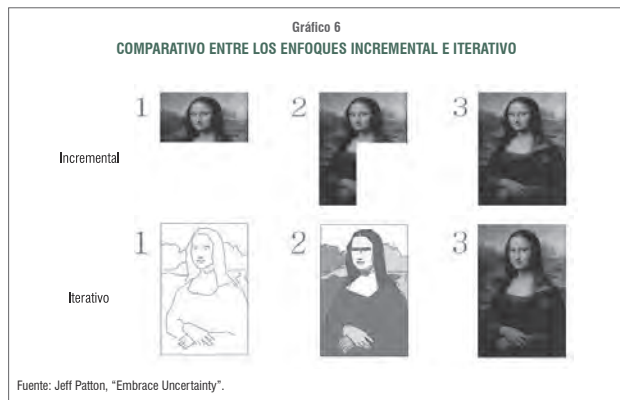
Otro aspecto a revisar, de cara a una posible implementación, es si se procede incremental o iterativamente y con un liderazgo propositivo y metas presupuestales de “arriba abajo” o reactivo y consolidando de “abajo arriba”. En cuanto a lo primero, una aproximación incremental precisa una definición muy clara del objetivo final deseado, que se ejecuta por fases y durante cada una de ellas se entregan unidades completas y funcionales de producto completamente terminado.

En el enfoque iterativo, por contraste, se parte de una idea aproximada del objetivo final que también se ejecutará por fases, pero ahora cada una ellas cubrirá la totalidad del producto, aunque cada vez con mayor profundidad; de esa forma es posible que ciertos aspectos puntuales se definan durante el proceso mismo de implementación. Se sugiere iniciar con un piloto trabajado de manera iterativa, en esa forma aspectos que deben definirse en guías, manuales e instructivos se pueden especificar paulatinamente a medida que se avance (Gráfico 6).

Naturalmente, habiendo incentivos perversos e inercias que juegan a favor del mantenimiento de las ineficiencias del proceso presupuestal, el liderazgo ha de ser propositivo y de “arriba abajo”. Lo mismo debe actuarse en materia presupuestal para preservar la disciplina fiscal e incorporar la restricción presupuestal al ejercicio por programas.

En cualquier caso es necesario contar con un equipo inicial de implementación de muy alto nivel y con suficiente apoyo político dentro de la administración. El desarrollo debe realizarse en el interior del Gobierno y con preferencia desde la Presidencia de la República, con la intención de garantizar la apropiación de los conceptos y la cultura de gestión por resultados. Al respecto, algunos estudios han caracterizado este tipo de enfoque como positivo, pues favorece una mayor presión

por lograr la reforma, centraliza metodologías y refuerza la coordinación y el seguimiento; no obstante, reconocen que la imposición puede dar lugar a un mero cumplimiento formal por parte de las agencias involucradas (Currístine, 2017).



Por último, los programas presupuestales pueden incorporar actores del sector descentralizado de la Administración Pública. Significa esto que las entidades territoriales e incluso las empresas industriales y comerciales, así como las sociedades de economía mixta, podrían vincularse de alguna forma al programa.

En algunos casos pueden ser beneficiarios de las iniciativas, o ejecutores de parte de las actividades que se requiera implementar, y es posible que esto represente o no la asignación de recursos. No implica la construcción de un único presupuesto a nivel del Gobierno general (es decir, incluyendo el de los gobiernos locales), pero sí la coordinación de presupuestos y actividades entre los diferentes actores participantes.

**5. Conclusiones y recomendaciones**

- El proceso de presupuestación por resultados es complejo en el sentido de que necesita varios elementos para su correcto funcionamiento, más allá de establecer metas e indicadores a los programas y proyectos. En este sentido, involucra la alineación de los planes generales y estratégicos con visión de largo plazo, donde los

procesos de presupuestación anuales reflejen con claridad los objetivos y las metas de dichos planes.

- Se debe lograr cierto grado de flexibilización presupuestaria en el sentido de asignar los recursos no por las funciones o categorías legales, sino para la consecución de resultados a través de programas y proyectos. En una primera etapa de implementación se requiere identificar, entre las partidas presupuestales, cuáles son susceptibles de ser formuladas por programas y proyectos medibles y cuáles por su naturaleza —como las transferencias o los pagos de intereses por la deuda— es necesario asignar de la manera tradicional.
- Es indispensable que se cambie el paradigma de asignar y ejecutar recursos presupuestales por centros de costos o entidades y migrar a una presupuestación por políticas públicas y programas. En este arreglo las entidades se miden por la contribución a la consecución de los objetivos propuestos de manera general. Así se pueden focalizar mejor los recursos hacia las políticas públicas prioritarias y se hace más sencillo su costeo y verificación de los resultados.
- Los procesos de presupuestación y asignación de recursos quizás deban combinar enfoques de arriba abajo y de abajo arriba. La primera opción ha de utilizarse para determinar los objetivos y metas generales, al igual que la planificación táctica orientada a la identificación y formulación de los programas presupuestarios, mientras que la determinación de los proyectos y acciones tendientes a desarrollar los programas presupuestarios precisa hacerse desde la planeación operativa en la esfera de las entidades individuales, para lo cual hay que gozar de cierta flexibilidad a la hora de formular y ejecutar proyectos de inversión.
- Para superar la desarticulación de esfuerzos relativos a la incorporación de un nivel de resultados en el presupuesto no hace falta modificar las normas generales que regulan este proceso, pueden inscribirse en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) los programas presupuestarios y asignar los recursos a este nivel, permitiendo los traslados entre las entidades ejecutoras al interior de cada programa, con el visto bueno del DNP y del Ministerio de Hacienda.
- A fin de seguir avanzando en fortalecer la gestión por resultados, el país debe unificar todos los esfuerzos, liderados conjuntamente entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, en un solo mecanismo. El proceso, más que una mera formalidad, ha de volverse una cultura en la cual los funcionarios asuman una promesa de valor de cara a la ciudadanía.

- La implementación de los instrumentos de la presupuestación por resultados y los programas presupuestales facilitarán la identificación clara de las políticas públicas en ejecución, que el ejercicio de control se oriente hacia la evaluación de impacto y resultados, y se pueda llegar a determinar la relación costo-beneficio de modo que se orienten los recursos hacia aquellas políticas públicas más rentables para la sociedad.

**Referencias**

Andrews, M. (2005). "Performance – Based Budgeting Reform. Progress, Problems and Pointers", en Shah, A., *Fiscal Management*, Washington D.C.: The World Bank.

Comisión de Gasto Público (2017). "Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: Resumen Ejecutivo", Bogotá [en línea], disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/uuid/dDocName%3aP\\_MHCP\\_WCC-096783](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/uuid/dDocName%3aP_MHCP_WCC-096783)

Conferencia Internacional "Presupuesto por resultados" (junio 9-10 de 2008). México, D. F.: BID.

Contraloría General de la República (2016). *Proceso de responsabilidad fiscal. Compilación normativa. Actualizada*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Currístine, T. (2017). *Institutionalizing Performance Budgeting: Key Institutions and Actors - Roles and Incentive Structures*. Seúl: Fiscal Affairs Department, IMF.

Dirección General de Presupuesto Público (2014). "Mejorando la calidad del gasto público. La experiencia PpR en Perú" (Presentación). Lima, Gabriela Carrasco Carrasco.

Departamento Nacional de Planeación (2006). "Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional BPIN", Bogotá (en línea), disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Manual%20de%20Proc%20del%20Bpin2006%20subs.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2009). "Guía metodológica para la formulación de indicadores", Bogotá (en línea), disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2017). "Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor", Bogotá (en línea), disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA\\_WEB/Guia%20Cadena%20de%20valor\\_v%205.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Guia%20Cadena%20de%20valor_v%205.pdf)

Kaufmann, J.; Sanginés, M.; García, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Nueva York: BID.

Kim, D. Y. (2007). "Paths toward Successful Introduction of Program Budgeting In Korea", en *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*. Seúl: Korea Institute of Public Finance, The World Bank.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional (2011). "Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano", Bogotá [en línea], disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?model=%2FOCS%2FMIG\\_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?model=%2FOCS%2FMIG_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

National Audit Office (NAO). "Assessing value for money" (en línea), disponible en: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/assessing-value-for-money/>

Patton, J. (2008). "Embrace Uncertainty" [en línea], disponible en: <https://www.infoq.com/presentations/Uncertainty-Jeff-Patton#>



El propósito de este libro es el de llamar la atención del lector y del país en general sobre el rol institucional de la Contraloría General de la República, que con el nuevo enfoque auditor y sus evaluaciones y análisis de políticas y programas, contribuye a una mejor gestión del recurso público, incorporando los principios de eficiencia, eficacia y economía en su gestión.

Este libro se presenta en un momento importante para el país, especialmente por los retos que enfrentará el nuevo Gobierno, para lo cual es crucial hacer un balance con base en las evaluaciones de políticas que se han implementado en los últimos años. Se espera que muchas, si no todas las observaciones que aquí se exponen sean tomadas en cuenta en la formulación de los programas a seguir, y que permitan identificar las políticas públicas que requiere Colombia para su desarrollo económico y social.

El Contralor General de la República agradece muy especialmente al doctor Roberto Junguito, exministro de Estado, al excontralor y exministro Antonio Hernández Gamarra y a Fernando Rojas, experto internacional en gestión pública, quienes fungieron como editores del libro y tuvieron a su cargo la selección de los artículos que aquí se presentan. Nuestros agradecimientos a la Unión Europea por financiar esta publicación.



Siendo las 8:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo miércoles 7 de noviembre de 2018, a las 3:00 p. m.

El Presidente,

*ERNESTO MACÍAS TOVAR*

La Primera Vicepresidenta,

*EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA*

El Segundo Vicepresidente,

*ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA*

El Secretario General,

*GREGORIO ELJACH PACHECO.*

