

Programa Colombia Transforma – Contraloría General de la  
República

# Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011

Consolidado

## Consultores:

Parte I: Recursos invertidos en la política

|                    |  |
|--------------------|--|
| Andrea Ordoñez     | <i>Regalías</i>  |
| Luna Martínez      | <i>Funcionamiento</i>  |
| Alejandra Calderón | <i>Proyectos de inversión</i>                                  |
| Adriana Rodríguez  | <i>Inversión de las entidades territoriales y coordinación</i> |

Parte II: Análisis de los proyectos de inversión del orden nacional

|                    |   |
|--------------------|---|
| Andrea Ordoñez     | <i>Reparación colectiva y vivienda</i>                      |
| Luna Martínez      | <i>Retornos y reubicaciones</i>                             |
| Alejandra Calderón | <i>Atención y Ayuda Humanitaria</i>                         |
| Jorge Granados     | <i>Restitución de tierras</i>                               |
| Adriana Rodríguez  | <i>Generación de ingresos, Indemnización y coordinación</i> |

20-9-2021

# Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011

## Tabla de contenido

|  |           |
|--|-----------|
| Presentación .....   | 4         |
| <b>I. Recursos invertidos en la política.....</b>  | <b>6</b>  |
| 1. Recursos de funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas .....        | 6         |
| 2. Recursos de regalías .....  | 11        |
| 3. Recursos de las entidades territoriales .....   | 22        |
| 4. Recursos de los proyectos de inversión del orden nacional .....   | 27        |
| Recursos asignados .....   | 27        |
| Recursos ejecutados.....   | 30        |
| Análisis por subcomponentes .....  | 32        |
| <b>II. Análisis de los proyectos de inversión del orden nacional .....</b>   | <b>38</b> |
| 1. Alcance y metodología .....   | 38        |
| 2. Proyectos de inversión analizados .....   | 41        |
| 3. Análisis de eficiencia de los proyectos de inversión .....  | 43        |
| 3.1 Ejecución presupuestal .....   | 44        |
| 3.2 Cumplimiento de plazos.....  | 52        |
| 4. Eficacia de los proyectos de inversión.....   | 56        |
| 4.1 Eficacia en relación con los objetivos y actividades planteados por la política de víctimas .....                                | 56        |
| 4.2 Suficiencia de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de población víctima a atender .....                   | 66        |
| 4.3 Cumplimiento de metas de los proyectos de inversión.....   | 71        |
| 4.4 Avance en los indicadores de goce efectivo de derechos.....  | 74        |
| 5. Análisis de efectividad de los proyectos de inversión.....  | 78        |
| 6. El componente étnico en los proyectos de inversión .....  | 82        |
| 6.1 Adopción de los lineamientos y disposiciones definidos por los decretos leyes étnicos dentro de los proyectos de inversión ..... | 82        |

|   |     |
|---|-----|
| 6.2 Presupuesto asociado al componente étnico de los proyectos de inversión .....   | 93  |
| 6.3 Metas asociadas a población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas ..... | 100 |
| 7. Conclusiones y recomendaciones .....   | 103 |
| 8. Anexos .....   | 117 |
| 9. Bibliografía.....  | 126 |

## Presentación

---

La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para el Posconflicto tiene en el marco de sus competencias liderar y coordinar el seguimiento a los recursos invertidos en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), por lo que de manera periódica evalúa, monitorea, vigila y controla la implementación de los recursos desde una perspectiva de política pública.

Teniendo en cuenta que en la Ley 1448 de 2011 se define un horizonte de implementación de diez años, el cual finalizó en junio de 2021, se identificó la importancia de contar con un balance de los resultados y recursos ejecutados frente a los productos, las metas logradas, los indicadores y los universos de población pendientes de atención, para establecer la eficiencia, eficacia y efectividad de los recursos ejecutados.

Para esto, la Contraloría solicitó el apoyo del Programa Colombia Transforma para contar con un equipo de consultores que desarrollara e implementara una metodología para el levantamiento y análisis de la información, cuyos resultados permitieran la consolidación de un informe balance de la efectividad de los recursos invertidos en la implementación de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes Étnicos en el período 2012 y 2020 con énfasis particular en los componentes de Restitución de tierras, Vivienda, Retornos y reubicaciones, Reparación colectiva, Ayuda y Atención Humanitaria, Generación de ingresos e Indemnización. En este contexto, el equipo de consultores seleccionado por el Programa Colombia Transforma y la CGR, elaboró siete informes para cada una de las medidas, cuyos principales resultados, conclusiones y recomendaciones se consolidan en el presente documento.

El Balance se divide en dos grandes partes. La **primera parte** presenta un análisis global de los recursos invertidos en la implementación de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas -PAARIV- en el periodo 2012 – 2020, lo cual se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero se analizan los recursos provenientes del presupuesto de funcionamiento destinado por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas -SNARIV- a la implementación de los diferentes componentes de la política pública de víctimas. En el segundo, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías -SGR- destinados a la PAARIV. En el tercero, los recursos reportados por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial -FUT- categoría víctimas. Y en el cuarto, los recursos asignados en los proyectos de inversión por las entidades del orden nacional.

Esta visión global de los recursos de la PAARIV se complementa en la **segunda parte** con los resultados del análisis detallado de los proyectos de inversión del orden nacional implementados para las siete medidas priorizadas, lo cual se desarrolla en siete capítulos.

El primero presenta los principales aspectos metodológicos incluyendo el alcance del análisis y las limitaciones técnicas enfrentadas. El segundo presenta la magnitud de proyectos de inversión incluidos en el análisis y puntualiza los criterios de inclusión y exclusión de proyectos dentro de cada medida, así como las principales inconsistencias encontradas. El tercer capítulo analiza la eficiencia de los proyectos de inversión en el uso de los recursos financieros asignados y el tiempo estipulado.

El cuarto, examina la eficacia de los proyectos de inversión en cuatro ámbitos: la existencia de actividades para cada uno de los componentes previstos por la norma; la suficiencia de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de población víctima a atender; el cumplimiento de las metas definidas en los proyectos de inversión y el avance en los indicadores de goce efectivo de derechos como una aproximación al logro último de los objetivos previstos para el grupo poblacional más significativo de víctimas.

El quinto capítulo se enfoca en el análisis de la efectividad a partir de un indicador que combina los resultados de eficiencia y eficacia que permite de manera sintética evaluar el desempeño de los proyectos de inversión y crear alertas tanto para control fiscal como para las entidades responsables de los mismos.

El sexto presenta el análisis del componente étnico de los proyectos el cual aborda tres ámbitos: la incorporación de los lineamientos y disposiciones establecidas dentro de los Decretos Leyes Étnicos (DLE); los montos destinados a la implementación de la PPARIV con población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas; y la identificación de metas específicas para esta población.

Se cierra con el capítulo 7, que recoge las principales conclusiones y recomendaciones para las entidades del SNARIV; para el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión, SPI, del Departamento Nacional de Planeación, DNP; para los entes territoriales y para los entes de control.

El equipo de consultores agradece a las profesionales y asesoras de la Contraloría Delegada para el Posconflicto por sus aportes y orientaciones en la construcción de la metodología, el acompañamiento durante el proceso de elaboración del balance y su contribución en la reflexión sobre los principales resultados.

# I. Recursos invertidos en la política

Esta primera parte del Balance se presentan los recursos invertidos en la implementación de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas -PAARIV en el periodo 2012 – 2020. El análisis se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera se analizan los recursos provenientes del presupuesto de funcionamiento destinado por las entidades del SNARIV a la implementación de los diferentes componentes de la política pública de víctimas. En la segunda, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías -SGR- destinados a la PAARIV. En la tercera, los recursos reportados por las entidades territoriales en el FUT Víctimas. Y en la cuarta, los recursos asignados en los proyectos de inversión por las entidades del orden nacional.

Puesto que el énfasis del Balance es analizar la eficiencia, eficacia y efectividad de los recursos invertidos en la política, estas categorías se abordan en cada sección dependiendo de la disponibilidad de datos. En el caso de los recursos de funcionamiento y recursos de las entidades territoriales se analiza la eficiencia a partir de la ejecución presupuestal; en lo relacionado con las regalías se logra una aproximación a la eficiencia, eficacia y efectividad, y respecto de los proyectos de inversión de las entidades nacionales se analiza la eficiencia referente a la ejecución presupuestal de todos los componentes y medidas de la PAARIV.

## 1. Recursos de funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas

Entre 2012-2020 se asignaron \$ 14.3 billones de pesos de recursos de funcionamiento para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral contenidas en la PAARIV; de los cuales se comprometieron \$ 13.6 billones de pesos, lo que equivale al 95.53% de los recursos asignados. Vale la pena aclarar que estos recursos son reportados por parte de las entidades del SNARIV al Ministerio de Hacienda y comprenden gastos de personal, gastos generales, entre otros, en donde se destaca, para el caso de la Unidad para las Víctimas, recursos relacionados con el pago de la medida de indemnización administrativa y judicial.

Al realizar un análisis por vigencias de los recursos de funcionamiento asignados por las entidades del SNARIV, se obtiene que el año 2020, fue la vigencia con mayor proporción de recursos en comparación con vigencias anteriores. En el mismo sentido, fue la vigencia en la que más recursos se comprometieron (20.09%) y obligaron (20.05%) para el cumplimiento de lo dispuesto en la PAARIV, respecto del total de recursos que en el periodo de análisis. Esto obedece a que los recursos del *Programa Ingreso Solidario*<sup>1</sup> para población víctima se registraron como parte de recursos de funcionamiento, lo que explica la diferencia de 1 billón de pesos frente al año anterior.

---

<sup>1</sup> Este programa, de acuerdo con el DPS (2020) es “(...) es un apoyo económico del Gobierno Nacional a hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica, cuyo fin es mitigar en esa población los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID-19. El programa busca apoyar a tres millones de hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad económica que no son beneficiarios de otros programas sociales como, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Compensación del impuesto sobre las ventas - IVA o Protección al Adulto Mayor -Colombia Mayor” Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>.

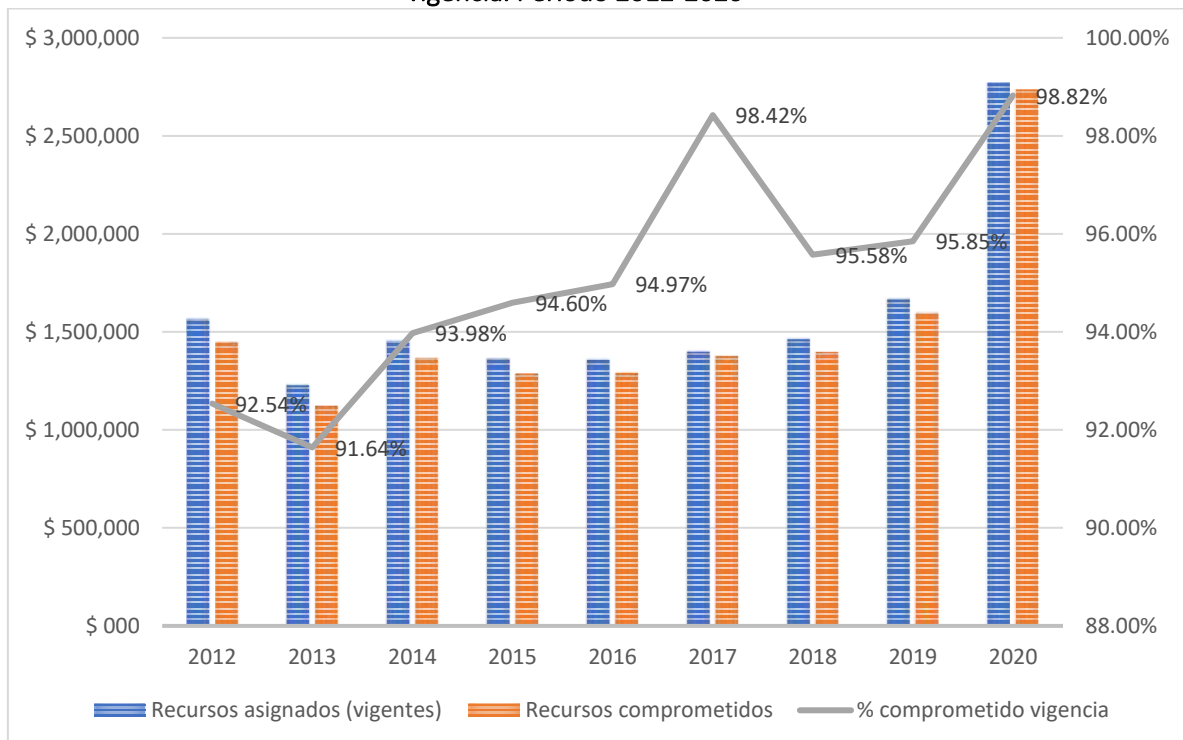
La tendencia frente al porcentaje de recursos comprometidos por vigencia tuvo un promedio del 95%, siendo la vigencia 2013 en la que menor cantidad de recursos se lograron comprometer (91.64%); y 2020 en la que más recursos se comprometieron (98.82%). A nivel de recursos obligados, 2017 es el año con mejor comportamiento (98.27%), al igual que 2020 (98.23%). En cambio, la vigencia 2012 fue la que tuvo el menor porcentaje de recursos obligados respecto del total asignado por recursos de funcionamiento para dicha vigencia (Tabla y gráfico 1).

**Tabla 1. Recursos de funcionamiento asignados, comprometidos y ejecutados y participación por vigencia- 2012 – 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**

| Vigencia             | Recursos asignados (vigentes) | Recursos comprometidos | Recursos ejecutados (obligados) | % sobre total comprometido | % sobre total obligado | % comprometido o vigencia | % obligado vigencia |
|----------------------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------|
| 2012                 | 1.563.809                     | 1.447.130              | 1.437.985                       | 10,62%                     | 10,71%                 | 92,54%                    | 91,95%              |
| 2013                 | 1.227.514                     | 1.124.914              | 1.132.689                       | 8,26%                      | 8,44%                  | 91,64%                    | 92,28%              |
| 2014                 | 1.453.298                     | 1.365.741              | 1.359.503                       | 10,03%                     | 10,12%                 | 93,98%                    | 93,55%              |
| 2015                 | 1.360.519                     | 1.286.999              | 1.283.509                       | 9,45%                      | 9,56%                  | 94,60%                    | 94,34%              |
| 2016                 | 1.358.636                     | 1.290.320              | 1.168.083                       | 9,47%                      | 8,70%                  | 94,97%                    | 85,97%              |
| 2017                 | 1.398.449                     | 1.376.376              | 1.374.189                       | 10,10%                     | 10,23%                 | 98,42%                    | 98,27%              |
| 2018                 | 1.462.475                     | 1.397.770              | 1.368.928                       | 10,26%                     | 10,20%                 | 95,58%                    | 93,60%              |
| 2019                 | 1.665.797                     | 1.596.664              | 1.582.781                       | 11,72%                     | 11,79%                 | 95,85%                    | 95,02%              |
| 2020                 | 2.768.659                     | 2.736.111              | 2.719.621                       | 20,09%                     | 20,25%                 | 98,82%                    | 98,23%              |
| <b>Total general</b> | 14.259.155                    | 13.622.024             | 13.427.288                      | 100,00%                    | 100,00%                | 95,53%                    | 94,17%              |

Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

**Gráfico 1. Recursos asignados y comprometidos y porcentaje de recursos comprometidos por vigencia. Periodo 2012-2020**



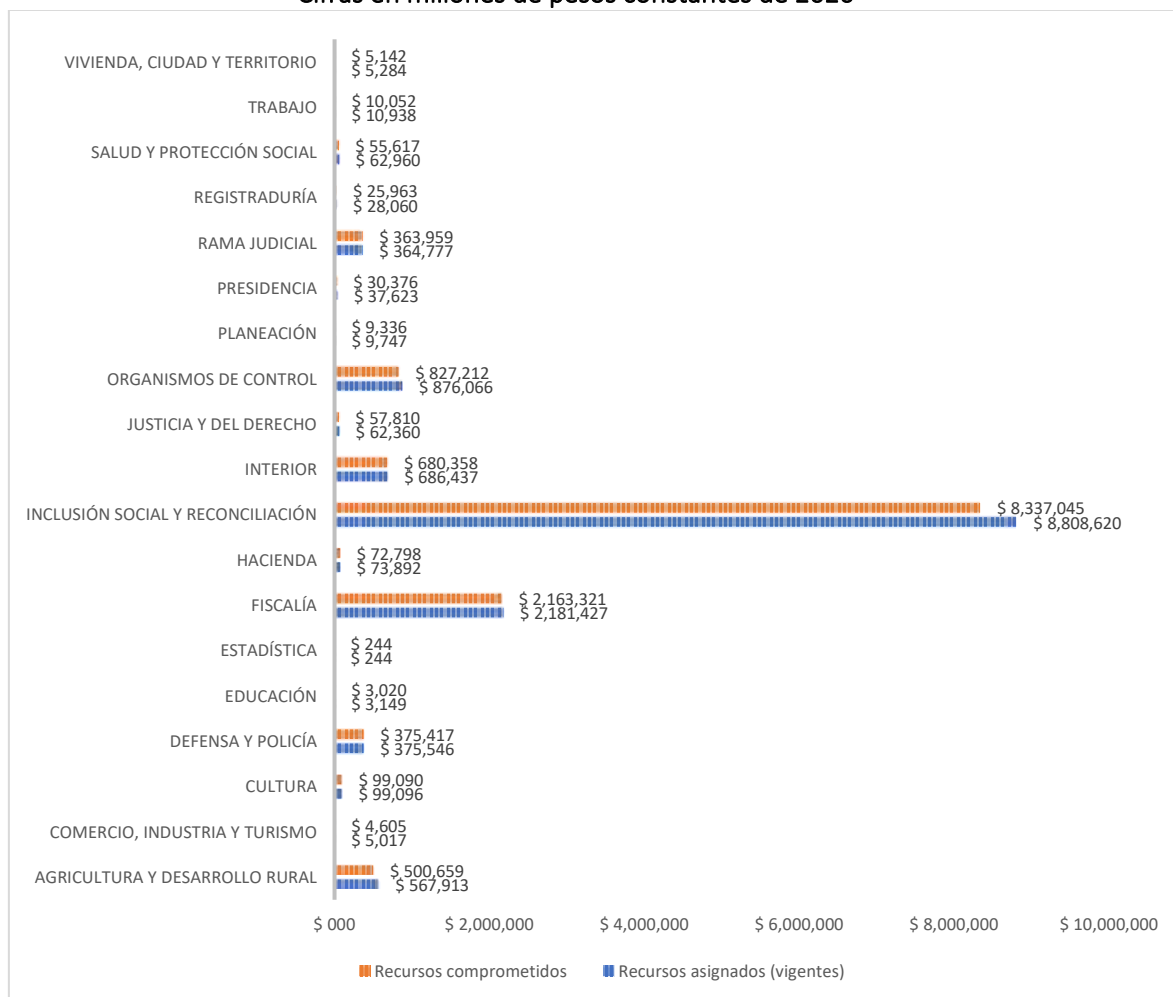
Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

El análisis por sectores muestra que el sector de *Inclusión social y reconciliación*, donde se encuentran las entidades que se crearon en el marco de la Ley 1448 de 2011, es el que ha tenido la mayor proporción de recursos asignados y comprometidos, contribuyendo con el 61.20% del total de recursos comprometidos por funcionamiento para la implementación de la PAARIV, siendo consecuente con lo propuesto en la Ley, dado que en este sector se encuentra la Unidad

para las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Departamento para la Prosperidad Social, en donde las dos primeras fueron creadas justamente con la Ley 1448 de 2011. En segundo lugar, se encuentra *Fiscalía* con 15.88% del total de recursos comprometidos; y en tercer lugar el sector de *Organismos de control* con el 6.07% del total de recursos comprometidos durante el periodo de análisis en lo correspondiente a recursos de funcionamiento.

Los tres sectores mencionados representan el 83.16% de los recursos comprometidos; mientras que el 16.84% restantes se lo reparten los otros 16 sectores que han tenido recursos de funcionamiento dirigidos a la implementación de la PAARIV. Esta concentración, particularmente en el sector de *Inclusión social y reconciliación*, da cuenta de la escasa participación de otras entidades del SNARIV más allá de las creadas con la PAARIV, en la implementación de las medidas dispuestas en la Ley, lo que se corresponde con los análisis realizados a nivel de proyectos de inversión para las siete medidas priorizadas. En la siguiente gráfica se ilustra la distribución por sectores.

**Gráfico 2. Recursos de funcionamiento asignados y comprometidos por sector. 2012-2020.**  
Cifras en millones de pesos constantes de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

Al revisar en detalle los recursos de funcionamiento que fueron comprometidos en el periodo 2012-2020 por las entidades creadas por la Ley 1448 de 2011, a saber, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, se observa que en su conjunto comprometieron recursos entre 2012 y 2020 por el orden de los \$ 7.4 billones de pesos.

El mayor porcentaje (92.81%) ha sido comprometido por la Unidad para las Víctimas, lo que se encuentra directamente relacionado con que: i) es la entidad que más recursos tiene asignados desde fuentes de funcionamiento; y ii) desde esta fuente también se cubre el pago de la medida de indemnización tanto a nivel administrativo como judicial<sup>2</sup>, recursos que representan el 89.21% del total de recursos por funcionamiento que se han comprometido desde la entidad en mención y el 82.80% de lo comprometido desde las tres entidades creadas por la Ley 1448 de 2011.

Para 2020, en lo correspondiente a gastos de personal y otros las tres entidades lograron comprometer recursos por \$ 157.857 millones de pesos, siendo la vigencia con mayor participación en este tipo de recursos durante el periodo de análisis (12.36%). Realizando un comparativo entre 2016 y 2020, se obtiene un incremento en valores reales del 0.5% para este tipo de gastos para el cierre del periodo de análisis.

Para el caso de los recursos comprometidos a la medida de indemnización que corresponden a un gasto misional, se debe mencionar que desde 2016, se nota una disminución en valores reales de alrededor del 1%, lo que ha hecho que, frente al total de recursos comprometidos que impacta directamente a esta medida. Así, desde 2016 se nota una disminución en promedio de \$ 45.000 millones, que solamente hasta 2019 tiene un nuevo aumento, pero solo en alrededor de \$ 10.000 millones y nuevamente para 2020 con cerca de \$ 8.000 millones, pero sin llegar a los más de \$750.000 millones que en promedio se tuvieron para las vigencias 2014 y 2016 (Tabla 2 y Gráfica 3).

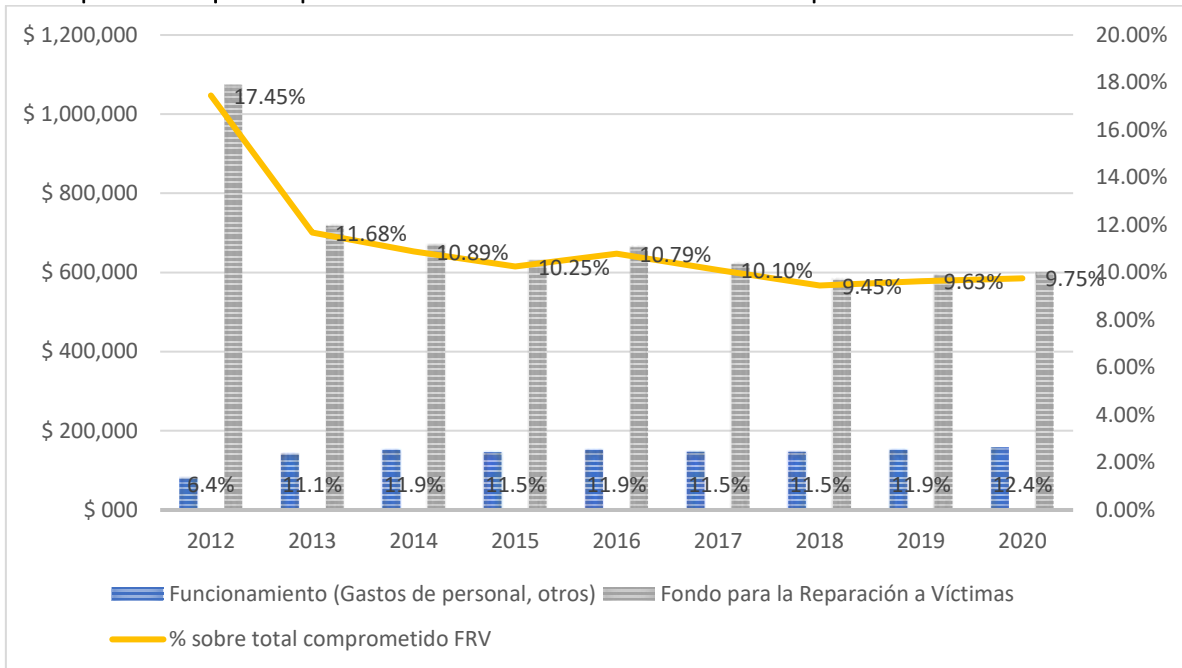
**Tabla 2. Presupuesto de funcionamiento comprometido por entidades creadas por la Ley 1448 de 2011. Vigencia 2012 – 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**

| Entidad                         | Rubro                               | 2012             | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | Total            |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>Unidad para las Víctimas</b> | Funcionamiento                      | 58.059           | 79.554         | 84.922         | 84.686         | 86.719         | 83.277         | 84.118         | 89.772         | 92.512         | 743.619          |
|                                 | Fondo para la Reparación a Víctimas | 1.072.945        | 718.285        | 669.317        | 629.910        | 663.477        | 620.854        | 581.092        | 592.143        | 599.624        | 6.147.646        |
|                                 | <b>Total UARIV</b>                  | <b>1.131.004</b> | <b>797.839</b> | <b>754.240</b> | <b>714.596</b> | <b>750.196</b> | <b>704.130</b> | <b>665.210</b> | <b>681.915</b> | <b>692.135</b> | <b>6.891.265</b> |
| <b>URT</b>                      | Funcionamiento                      | 19.594           | 52.630         | 54.695         | 51.059         | 53.267         | 51.244         | 51.068         | 51.869         | 53.641         | \$ 439.067       |
| <b>CNMH</b>                     | Funcionamiento                      | 3.987            | 10.071         | 11.868         | 10.620         | 11.958         | 11.990         | 12.058         | 10.240         | 11.704         | \$ 94.496        |
| <b>Total general</b>            |                                     | <b>1.154.585</b> | <b>860.540</b> | <b>820.803</b> | <b>776.274</b> | <b>815.421</b> | <b>767.365</b> | <b>728.336</b> | <b>744.024</b> | <b>757.480</b> | <b>7.424.829</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

<sup>2</sup> Como se evidencia en el análisis a nivel de recursos de inversión, esta medida también cuenta con recursos que provienen de dicha fuente.

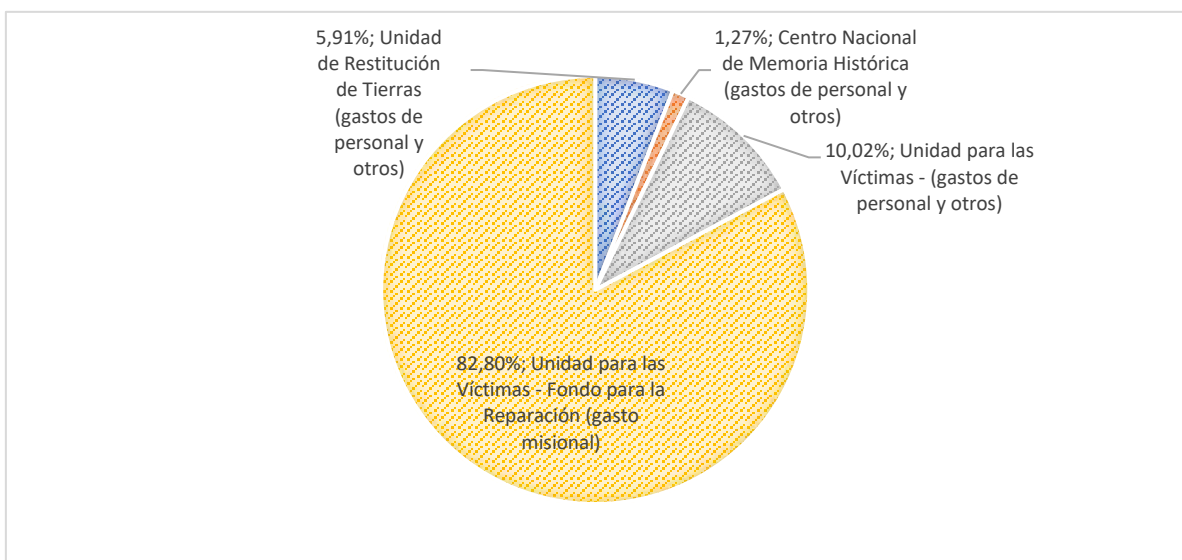
**Gráfico 3. Recursos de funcionamiento comprometidos por vigencia y porcentaje total comprometido para el periodo 2012 – 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

Como se mencionó líneas arriba, los recursos que se comprometieron para el pago de la medida de indemnización, que corresponden a un gasto misional, representan el 82.80% del total comprometido por funcionamiento. Frente al porcentaje de recursos comprometidos por las tres entidades para su funcionamiento en lo relacionado con gastos de personal y otros, se encuentra que la Unidad para las Víctimas, casi duplica a la Unidad de Restitución de Tierras, con un 10.02%, frente a un 5.91% para la segunda. El Centro Nacional de Memoria Histórica representa el 1.27% de los recursos comprometidos por parte de estas tres entidades en relación con fuentes de funcionamiento.

**Gráfico 4. Distribución de recursos de funcionamiento comprometidos según entidad. 2012-20**



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Funcionamiento Ministerio de Hacienda

## 2. Recursos de regalías

El Sistema General de Regalías -SGR-, es una fuente adicional de recursos que apalanca la implementación de la política de atención y reparación víctimas, mediante proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD-<sup>3</sup>. Este documento tiene como objetivo realizar un análisis de la eficacia, eficiencia y efectividad de los recursos de estos recursos a nivel general de la política pública de víctimas. En los informes individuales elaborados en el marco de este balance se detallan los proyectos de inversión de regalías de cuatro de las medidas priorizadas: vivienda, retornos y reubicaciones, generación de ingresos y ayuda humanitaria, pues para las otras tres no se encontraron proyectos de regalías para el financiamiento de estos componentes.

Entre 2012 y 2020, a través de 75 proyectos del SGR se destinaron \$196.550,7 millones para la política de atención y reparación víctimas. De estos, \$43.333 millones correspondieron a recursos propiamente de regalías, equivalentes al 44% del total de recursos; \$127.135,4 millones provinieron de recursos de la nación, equivalentes al 64,7%; y, \$26.082,3 millones correspondieron a recursos de otras fuentes (ver tabla 3).

**Tabla 3. Recursos de inversión de regalías destinados a la PAARIV. Vigencias 2012 a 2020**  
Cifras en millones de pesos constantes de 2020.

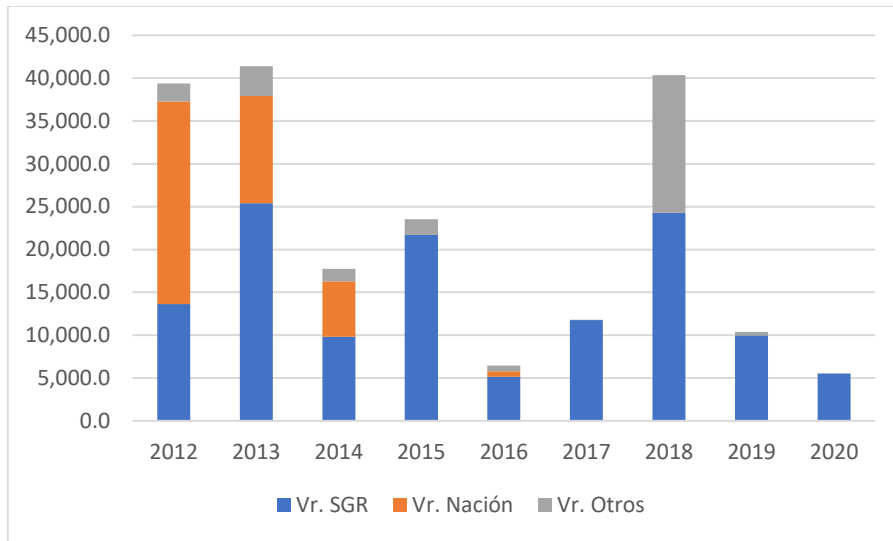
| Vigencia     | Vr. Proyecto | Vr. Recursos SGR | Vr. Recursos nación | Vr. Otros recursos |
|--------------|--------------|------------------|---------------------|--------------------|
| 2012         | \$ 39.384    | \$ 13.625        | \$ 23.656           | \$ 2.102           |
| 2013         | \$ 41.391    | \$ 25.389        | \$ 12.536           | \$ 3.466           |
| 2014         | \$ 17.729    | \$ 9.803         | \$ 6.478            | \$ 1.448           |
| 2015         | \$ 23.549    | \$ 21.684        | \$ -                | \$ 1.866           |
| 2016         | \$ 6.462     | \$ 5.132         | \$ 663              | \$ 667             |
| 2017         | \$ 11.791    | \$ 11.749        | \$ -                | \$ 42              |
| 2018         | \$ 40.330    | \$ 24.287        | \$ -                | \$ 16.043          |
| 2019         | \$ 10.371    | \$ 9.962         | \$ -                | \$ 409             |
| 2020         | \$ 5.545     | \$ 5.505         | \$ -                | \$ 40              |
| <b>Total</b> | \$ 196.551   | \$ 127.135       | \$ 43.333           | \$ 26.082          |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Los datos indicados en la tabla 3 permiten constatar que los años 2012, 2013 y 2014 concentran más del 60% de los recursos de regalías destinados a la política de atención y reparación a víctimas. Asimismo, se evidencian tendencias decrecientes o negativas de 2013 a 2014, de 2015 a 2016, y de 2019 a 2020. Además, se infiere que durante el período 2012-2016 se contó con participación de recursos de la nación, en tanto que para las vigencias 2017-2020 no hubo participación de estos recursos (Gráfico 5).

<sup>3</sup> Ley 1530 de 2012.

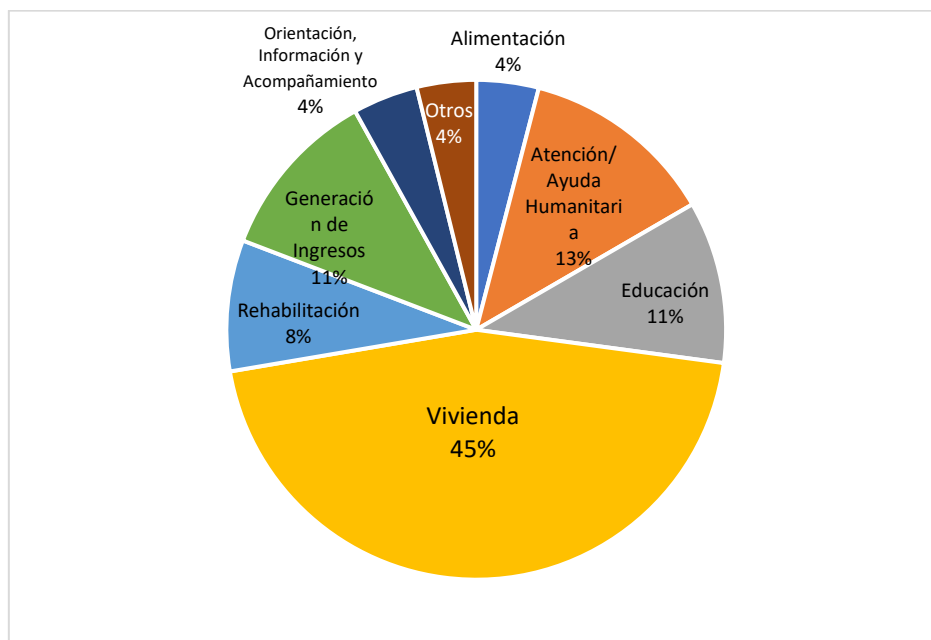
**Gráfico 5. Distribución de recursos de regalías por vigencia. Vigencias 2012 a 2020**  
Cifras en millones de pesos constantes de 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Estos recursos se destinaron mayoritariamente a proyectos de vivienda (47%); seguido de ello, el 43% de los recursos se distribuyó en los componentes de ayuda humanitaria, generación de ingresos, educación, y rehabilitación, con una participación de cada medida de entre el 9 y el 13%; además, se destinó un 4%, respectivamente, para las acciones de orientación, información y acompañamiento y para alimentación; y, el restante 4% de los recursos se asignó a medidas de satisfacción, enfoque diferencial, participación, fortalecimiento institucional, salud y retorno y reubicación (gráfico 6). En los informes individuales se analizan de manera detallada la eficacia, eficiencia y efectividad de los recursos asociados a las medidas priorizadas.

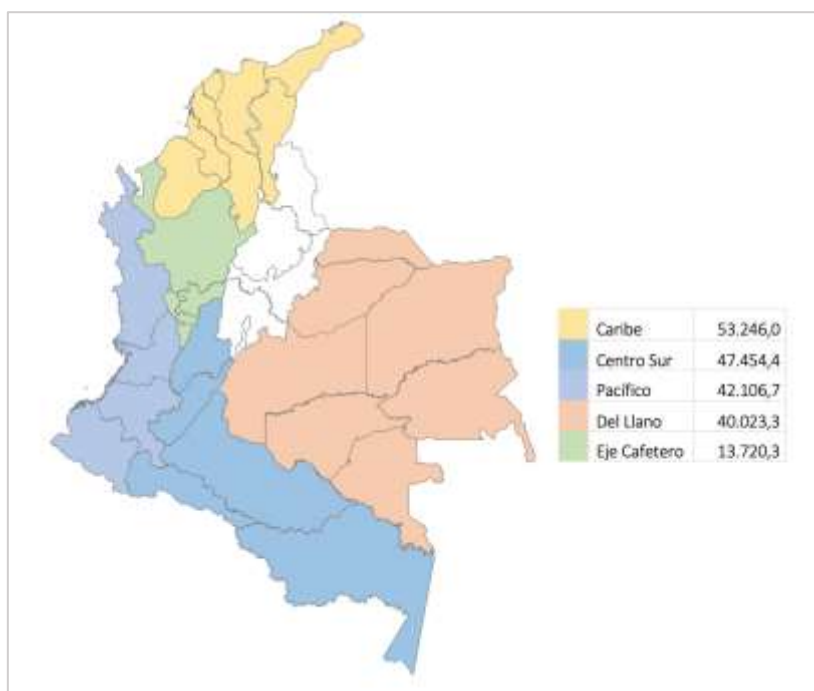
**Gráfico 6. Distribución de recursos de regalías por componente de la PAARIV. Vigencias 2012 a 2020**  
Cifras en millones de pesos constantes de 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

A nivel de regiones que destinaron recursos de regalías a la política de atención y reparación a víctimas, se observa una distribución similar en los montos asignados por las regiones Caribe, Centro Sur, Del Llano y Pacífico, con valores que fluctúan entre el 20,4% y 27,1% del total de los recursos. En tanto que la región del Eje Cafetero sólo tuvo una participación del 7% de los recursos y la región Centro Oriente no asignó recursos del SGR para las víctimas (ilustración 1).

**Ilustración 1. Distribución de recursos de regalías por región. Vigencias 2012 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**



Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

En términos de ejecución de los recursos, la información sobre el estado de los proyectos señala que 28 se encuentran en ejecución, correspondientes al 70,5% de los recursos; mientras que 45 proyectos se encuentran terminados, equivalentes al 26,8% de los recursos asignados; y, finalmente, un 2,7% de recursos se encuentra sin contratar (Tabla 4).

**Tabla 4. Estado de los recursos de inversión de regalías destinados a la PAARIV. Vigencias 2012 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**

| Estado        | Vr. Proyectos     | % de recursos | No. de Proyectos |
|---------------|-------------------|---------------|------------------|
| En ejecución  | \$ 138.580        | 70,5%         | 28               |
| Sin contratar | \$ 5.307          | 2,7%          | 2                |
| Terminado     | \$ 52.664         | 26,8%         | 45               |
| <b>Total</b>  | <b>\$ 196.551</b> | <b>100%</b>   | <b>75</b>        |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Debe considerarse que de los proyectos de inversión en ejecución, el 72% de los recursos corresponde a proyectos que tenían como última fecha de finalización el año 2019 y que, por tanto, que tengan un estado de ejecución a 31 de marzo de 2021 revela rezagos en el cumplimiento de los proyectos. De estos recursos en ejecución, seis (6) proyectos en la base Gesproy tienen información que sugiere pueden estar “abandonado, suspendido indefinidamente o de forma reiterada y/o con retrasos injustificados”. Específicamente, se tratan de tres (3) proyectos de vivienda, uno (1) de alimentación, uno (1) de ayuda humanitaria y uno (1) de enfoque diferencial étnico, con fechas de aprobación que van desde el año 2012 al año

2019. La tabla 5 detalla la información de estos proyectos con anotación de “abandonado, suspendido indefinidamente o de forma reiterada y/o con retrasos injustificados”.

**Tabla 5. Proyectos de inversión de regalías con anotación de “abandonado, suspendido indefinidamente o de forma reiterada y/o con retrasos injustificados”. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**

| Bpin          | Nombre OCAD           | Entidad ejecutora                   | Nombre del proyecto   | Fecha aprobación | Vr. Proyecto |
|---------------|-----------------------|-------------------------------------|---|------------------|--------------|
| 2012000060026 | Región Centro Sur     | Municipio de San Vicente del Caguán | Construcción de 810 viviendas para la población desplazada de la zona norte del departamento del Caquetá en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, Amazonia   | 28-12-12         | 31.675,7     |
| 2012440010004 | La Guajira - Riohacha | Municipio de Riohacha               | Construcción viviendas de interés social para familias desplazadas, Belén Curiel, en el municipio de Riohacha   | 05-10-12         | 5.666,7      |
| 2013058470005 | Antioquia - Urrao     | Municipio de Urrao                  | Subsidio para la construcción de 324 viviendas VIS para la población desplazada Urrao, Antioquia, occidente   | 20-03-14         | 9.140,2      |
| 2014810010003 | Arauca - Arauca       | Municipio de Arauca                 | Construcción e implementación de huertas para seguridad alimentaria de población víctima del municipio de Arauca  | 17-06-14         | 863,6        |
| 2016000030029 | Región Pacífico       | Departamento de Cauca               | Implementación de un proceso de caracterización integral a las víctimas del conflicto armado en el departamento del Cauca   | 15-08-17         | 2.265,6      |
| 2019130060001 | Bolívar - Achí        | Municipio de Achí                   | Formulación del plan etnodesarrollo, estructuración de proyectos y desarrollo de la identidad étnica para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas en el marco del postconflicto en las comunidades étnicas del municipio Achí | 13-02-19         | 396,9        |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Un análisis enfocado en los proyectos en ejecución aprobados de 2018 a 2020, evidencia que siete (7) de estos -de un total de dieciséis (16)- cuyos recursos asignados ascienden a \$42.357 millones, tienen fechas de finalización estimadas para 2019 y sin embargo, de acuerdo con el reporte de Gesproy, a marzo de 2021 continúan con estado en ejecución. En este sentido, se alerta sobre posibles retrasos y demoras en la ejecución de los siguientes proyectos que, a su vez, pueden implicar ineficiencias en el uso de los recursos de regalías.

**Tabla 6. Proyectos de inversión de regalías aprobados de 2018 en adelante con rezagos en su fecha final programada. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**

| BPIN          | Entidad ejecutora            | Nombre del proyecto   | Año de aprobación | Fecha final programación actual | Vr. Proyecto |
|---------------|------------------------------|---|-------------------|---------------------------------|--------------|
| 2018002200055 | Municipio de Valledupar      | Construcción de vivienda de interés prioritario para población víctima del conflicto en la urbanización El Porvenir, municipio de Valledupar, departamento del Cesar  | 06-07-18          | 30-11-19                        | 32.083,8     |
| 2018130420001 | Municipio de Arenal, Bolívar | Caracterización y formulación del plan etnodesarrollo para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas en el marco del postconflicto en las comunidades indígenas, negras, palenqueras y raizales del municipio de Arenal | 18-10-18          | 30-09-19                        | 398,9        |

| BPIN          | Entidad ejecutora                   | Nombre del proyecto   | Año de aprobación | Fecha final programación actual | Vr. Proyecto |
|---------------|-------------------------------------|---|-------------------|---------------------------------|--------------|
| 2018136700058 | Municipio de San Pablo              | Caracterización y formulación del plan etnodesarrollo para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas en el marco del postconflicto en las comunidades indígenas, negras, palenqueras y raizales del municipio de San Pablo                            | 01-11-18          | 31-08-19                        | 471,9        |
| 2018182050042 | Municipio de Curillo                | Fortalecimiento de las condiciones de vida de los adultos mayores en condiciones de abandono y vulnerabilidad por causa del conflicto armado en el municipio de Curillo   | 26-08-18          | 31-10-19                        | 515,4        |
| 2019130300001 | Municipio de Altos del Rosario      | Caracterización y formulación del plan etnodesarrollo para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas en el marco del postconflicto en las comunidades étnicas del municipio de Altos del Rosario  | 04-02-19          | 30-06-19                        | 396,9        |
| 2019182470004 | Municipio de El Doncello            | Construcción Centro de Integración para la Reconciliación de las Víctimas del Conflicto del municipio de El Doncello  | 23-04-19          | 30-09-19                        | 284,5        |
| 2019440980002 | E.S.E Hospital Santa Rita de Cassia | Fortalecimiento de las acciones de promoción y protección nutricional para el desarrollo integral de la primera infancia y mujeres gestantes, pertenecientes a grupos minoritarios y víctimas del conflicto armado en el municipio de Distracción, La Guajira | 08-02-19          | 31-12-19                        | 492,4        |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Asimismo, se alerta respecto los proyectos aprobados pero sin contratar en riesgo de liberación de recursos. Específicamente, se trata de dos (2) proyectos aprobados en 2019 y 2020, que aportan recursos a vivienda y a generación de ingresos por valor de \$5.306,6 millones. A continuación se detallan la información de dichos proyectos.

**Tabla 7. Proyectos de inversión de regalías aprobados sin contratar. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**

| BPIN          | Nombre OCAD         | Entidad ejecutora         | Nombre del proyecto   | Fecha aprobación | Vr. Proyecto |
|---------------|---------------------|---------------------------|---|------------------|--------------|
| 2019050910006 | Antioquia - Betania | Municipio de Betania      | Construcción de Vivienda nueva en sitio propio para población víctima del conflicto en el marco del convenio No. CN-2018-0066 Comité Departamental de cafeteros de Antioquia. Betania | 18-12-19         | 88,1         |
| 2020000070008 | Del Llano           | Departamento de Casanare* | Implementación y puesta en marcha de unidades productivas para la generación de ingresos de la población víctima del conflicto armado en el departamento de Casanare                  | 19-11-20         | 5.218,5      |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

\*La información de la entidad ejecutora en la base de datos no es completa, sólo aparece "Departamento" sin indicar cuál. En este sentido, se completaron los datos de entidad ejecutora de acuerdo a la información del proyecto.

También se alerta por tres (3) proyectos en estado de ejecución, aprobados en 2020 que a 31 de marzo de 2021, no contaban con acta de inicio de actividades y que tienen un valor total de \$721,5 millones (Tabla 8).

**Tabla 8. Proyectos de inversión de regalías aprobados, en ejecución sin acta de inicio. Cifras en millones de pesos constantes de 2020.**

| BPIN          | Nombre OCAD           | Entidad ejecutora        | Nombre del proyecto  | Fecha aprobación | Vr. Proyecto |
|---------------|-----------------------|--------------------------|--|------------------|--------------|
| 2019182470005 | Caquetá - El Doncello | Municipio de El Doncello | Construcción de parque temático en el Barrio Doce de Octubre para el fortalecimiento de la recreación y sano esparcimiento de la población vulnerable y víctima del conflicto armado del municipio de El Doncello en Caquetá | 13-05-19         | 456,9        |
| 2019182470006 | Caquetá - El Doncello | Municipio de El Doncello | Mejoramiento de Espacios para la Recreación e Integración de Población víctima y vulnerable del municipio de El Doncello   | 04-06-19         | 132,5        |
| 2019182470008 | Caquetá - El Doncello | Municipio de El Doncello | Mejoramiento de espacios para el deporte y la recreación de la población víctima y vulnerable que habita en el Barrio La Libertad de municipio de El Doncello, departamento del Caquetá                                      | 09-08-19         | 132,1        |

Por otra parte, se evidencia un incumplimiento generalizado de los plazos previstos para la terminación de los proyectos, toda vez que pasada la fecha programada de finalización, el 53,35% de los proyectos, continúan en ejecución. Incluso para algunos de los proyectos con estado "Terminado", la fecha de finalización fue posterior a la que se había programado inicialmente, fenómeno indicativo de posibles retrasos continuos en la ejecución de estos proyectos. A continuación se detalla la información de los proyectos que registran retrasos en el cumplimiento de los plazos, se advierte que respecto de 1 de ellos la base de datos no arrojó información de plazos, por lo cual se incluye con anotación "SIN DATOS".

**Tabla 9. Cumplimiento de plazos de los proyectos de inversión de regalías.**

| Año  | BPIN          | Entidad ejecutora                              | Estado general | Fecha Final programada | Fecha final ejecutada | Cumplimiento de plazos |
|------|---------------|--|----------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| 2012 | 2012000060026 | Municipio de San Vicente del Caguán            | En ejecución   | 31/05/19               |                       | 0%                     |
| 2012 | 2012002130005 | Departamento de Bolívar                        | Terminado      | 31/01/14               | 31/03/14              | 0%                     |
| 2012 | 2012440010004 | Municipio de Riohacha                          | En ejecución   | 31/05/18               |                       | 0%                     |
| 2013 | 2013005500306 | Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM | En ejecución   | 31/05/20               |                       | 0%                     |
| 2013 | 2013058470005 | Municipio de Urao                              | En ejecución   | 31/08/15               |                       | 0%                     |
| 2013 | 2013136880005 | Municipio de Santa Rosa del Sur                | Terminado      | 31/07/13               | 30/09/13              | 0%                     |
| 2013 | 2013707130007 | Municipio de San Onofre                        | Terminado      | 31/05/14               | 31/07/14              | 0%                     |
| 2013 | 2013810010003 | Municipio de Arauca                            | Terminado      | 31/12/13               | 31/03/14              | 0%                     |
| 2014 | 2014000030026 | Municipio de Tuluá                             | Terminado      | 31/12/15               | 31/01/16              | 0%                     |
| 2014 | 2014005500018 | Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM | En ejecución   | 30/09/17               |                       | 0%                     |
| 2014 | 2014471890002 | Municipio de Ciénaga                           | Terminado      | 30/09/14               | 31/10/14              | 0%                     |
| 2014 | 2014810010003 | Municipio de Arauca                            | En ejecución   | 31/12/18               |                       | 0%                     |
| 2015 | 2015000030062 | Departamento de Cauca                          | En ejecución   | 30/11/20               |                       | 0%                     |
| 2015 | 2015000030077 | Departamento de Cauca                          | En ejecución   | 31/01/20               |                       | 0%                     |
| 2015 | 2015005500063 | Departamento de Meta                           | En ejecución   | 31/10/16               |                       | 0%                     |
| 2015 | 2015810010005 | Municipio de Arauca                            | En ejecución   | 30/09/16               |                       | 0%                     |
| 2016 | 2016000030025 | Departamento de Cauca                          | En ejecución   | 30/11/19               |                       | 0%                     |

| Año  | BPIN           | Entidad ejecutora                            | Estado general       | Fecha Final programada | Fecha final ejecutada | Cumplimiento de plazos |
|------|----------------|--|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| 2016 | 2016000030029  | Departamento de Cauca                        | En ejecución         | 31/10/19               |                       | 0%                     |
| 2017 | 2017132120002  | Municipio de Córdoba                         | Terminado            | 31/07/18               | 31/08/18              | 0%                     |
| 2017 | 2017204000013  | Municipio de La Jagua de Ibirico             | Terminado            | 31/07/18               | 31/08/18              | 0%                     |
| 2017 | 2017236820003  | Municipio de San José de Ure                 | Terminado            | 28/02/18               | 31/03/18              | 0%                     |
| 2018 | 2018000070022  | Departamento de Casanare                     | Terminado            | 31/10/19               | 30/11/19              | 0%                     |
| 2018 | 2018002200055  | Municipio de Valledupar                      | En ejecución         | 30/11/19               |                       | 0%                     |
| 2018 | 2018130420001  | Municipio de Arenal Bolívar                  | En ejecución         | 30/09/19               |                       | 0%                     |
| 2018 | 2018132120004  | Municipio de Córdoba                         | Terminado            | 31/12/18               | 31/12/19              | 0%                     |
| 2018 | 2018136700058  | Municipio de San Pablo                       | En ejecución         | 31/08/19               |                       | 0%                     |
| 2018 | 2018182050042  | Municipio de Curillo                         | En ejecución         | 31/10/19               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019000070029  | Departamento de Casanare                     | En ejecución         | 30/04/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019050910006* | <b>Municipio de Betania</b>                  | <b>Sin contratar</b> | <b>SIN DATOS</b>       |                       | <b>SIN DATOS</b>       |
| 2019 | 2019053760016* | Municipio de La Ceja                         | En ejecución         | 31/01/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019130060001  | Municipio de Achí                            | En ejecución         | 30/09/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019130300001  | Municipio de Altos Del Rosario               | En ejecución         | 30/06/19               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019130420003* | Municipio de Arenal Bolívar                  | En ejecución         | 30/09/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019132120001  | Municipio de Córdoba                         | Terminado            | 31/03/19               | 30/04/19              | 0%                     |
| 2019 | 2019132120003  | Municipio de Córdoba                         | En ejecución         | 29/02/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019182470004  | Municipio de El Doncello                     | En ejecución         | 30/09/19               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019182470005* | Municipio de El Doncello                     | En ejecución         | 31/01/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019182470006* | Municipio de El Doncello                     | En ejecución         | 31/03/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019182470008* | Municipio de El Doncello                     | En ejecución         | 31/01/20               |                       | 0%                     |
| 2019 | 2019440980002  | E.S.E Hospital Santa Rita De Cassia          | En ejecución         | 31/12/19               |                       | 0%                     |
| 2020 | 2020410160005* | Municipio (Sin información en base de datos) | Terminado            | 31/05/20               |                       | 0%                     |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

\*Para estos proyectos de tomó información de finalización programa de los proyectos de inversión de la base Gesproy con corte 15 de junio de 2021 debido a que la base de Gesproy a corte 31 de marzo de 2021 no contenía tales campos.

En términos de efectividad, teniendo en cuenta los datos de avance físico y financiero de los proyectos de inversión, se evidencian bajos niveles de cumplimiento en las metas de los proyectos y deficiencias en el uso de los recursos (ver tabla 10). Así, el promedio de avance físico es del 71% y el promedio del avance financiero es del 75%. Con base en estos valores se calculó el índice de efectividad en el uso de los recursos, y se obtuvo que en promedio es del 65%<sup>4</sup>. La tabla 10 contiene el detalle de los datos de efectividad de los proyectos de inversión, indicándose en color rojo aquellos respecto de los cuales se alerta a la Contraloría General de la República en razón del bajo porcentaje de efectividad.

**Tabla 10.**  
**Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad de los proyectos de inversión de regalías.**

| Año  | BPIN          | Indicadores de eficiencia* |        |          | Eficacia (avance físico)** | Efectividad *** |
|------|---------------|----------------------------|--------|----------|----------------------------|-----------------|
|      |               | Avance financiero          | Plazos | Promedio |                            |                 |
| 2012 | 2012000060026 | 15%                        | 0%     | 8%       | 12%                        | 10%             |
| 2012 | 2012002130005 | 88%                        | 0%     | 44%      | 100%                       | 72%             |
| 2012 | 2012004730046 | 95%                        | 100%   | 97%      | 100%                       | 99%             |

<sup>4</sup> Como se verá en el apartado 5 de la II parte de este documento, el concepto de efectividad refiere a “alcanzar los objetivos con una óptima asignación de los recursos disponibles [es decir] maximizar el impacto al menor costo posible” (Cohen, E. y Franco, R, 1988, pág. 266), por ello combina tanto el indicado de avance físico (logro de objetivos) como el de avance financiero (uso de recursos disponibles) y cumplimiento de plazos. La fórmula para la aproximación numérica al concepto es el promedio entre los indicadores de eficiencia (avance financiero y cumplimiento de plazos) y eficacia (avance físico). Cabe señalar que para efectos del cálculo, frente al proyecto 2019050910006 del municipio de Betania aprobado en 2019 respecto del cual no se contaba con datos sobre cumplimiento de plazos, se asumió un valor de 0% en el indicador de eficiencia, considerando que el avance financiero del proyecto es del 0%.

| Año  | BPIN          | Indicadores de eficiencia* |           |          | Eficacia<br>(avance físico)** | Efectividad<br>*** |
|------|---------------|----------------------------|-----------|----------|-------------------------------|--------------------|
|      |               | Avance financiero          | Plazos    | Promedio |                               |                    |
| 2012 | 2012005850041 | 60%                        | 100%      | 80%      | 99%                           | 89%                |
| 2012 | 2012440010004 | 35%                        | 0%        | 18%      | 20%                           | 19%                |
| 2013 | 2013000030116 | 73%                        | 100%      | 87%      | 91%                           | 89%                |
| 2013 | 2013000030117 | 75%                        | 100%      | 87%      | 76%                           | 82%                |
| 2013 | 2013000030118 | 98%                        | 100%      | 99%      | 99%                           | 99%                |
| 2013 | 2013000030129 | 84%                        | 100%      | 92%      | 100%                          | 96%                |
| 2013 | 2013000060033 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2013 | 2013000060056 | 98%                        | 100%      | 99%      | 100%                          | 99%                |
| 2013 | 2013005500306 | 86%                        | 0%        | 43%      | 92%                           | 67%                |
| 2013 | 2013006860040 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2013 | 2013006860065 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2013 | 2013058470005 | 17%                        | 0%        | 8%       | 20%                           | 14%                |
| 2013 | 2013136880005 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2013 | 2013197430006 | 93%                        | 100%      | 96%      | 100%                          | 98%                |
| 2013 | 2013707130007 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2013 | 2013810010003 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2013 | 2013868650024 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014000030026 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2014 | 2014000030034 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014000060015 | 96%                        | 100%      | 98%      | 95%                           | 96%                |
| 2014 | 2014005500018 | 65%                        | 0%        | 33%      | 38%                           | 35%                |
| 2014 | 2014471890002 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2014 | 2014472880001 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014475700001 | 95%                        | 100%      | 98%      | 100%                          | 99%                |
| 2014 | 2014476600003 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014476600004 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014704180004 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2014 | 2014810010003 | 91%                        | 0%        | 46%      | 93%                           | 69%                |
| 2015 | 2015000030062 | 43%                        | 0%        | 22%      | 50%                           | 36%                |
| 2015 | 2015000030077 | 86%                        | 0%        | 43%      | 82%                           | 63%                |
| 2015 | 2015005500063 | 0%                         | 0%        | 0%       | 0%                            | 0%                 |
| 2015 | 2015204000001 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2015 | 2015206210002 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2015 | 2015234660012 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2015 | 2015810010005 | 50%                        | 0%        | 25%      | 0%                            | 13%                |
| 2016 | 2016000030025 | 79%                        | 0%        | 40%      | 86%                           | 63%                |
| 2016 | 2016000030029 | 55%                        | 0%        | 28%      | 44%                           | 36%                |
| 2016 | 2016704180004 | 93%                        | 100%      | 97%      | 100%                          | 98%                |
| 2017 | 2017000060024 | 90%                        | 100%      | 95%      | 100%                          | 97%                |
| 2017 | 2017002200026 | 99%                        | 100%      | 100%     | 99%                           | 99%                |
| 2017 | 2017132120002 | 99%                        | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2017 | 2017204000013 | 99%                        | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2017 | 2017236820003 | 100%                       | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2018 | 2018000070022 | 99%                        | 0%        | 50%      | 100%                          | 75%                |
| 2018 | 2018002200055 | 0%                         | 0%        | 0%       | 63%                           | 31%                |
| 2018 | 2018053610011 | 77%                        | 100%      | 89%      | 100%                          | 94%                |
| 2018 | 2018130420001 | 81%                        | 0%        | 41%      | 30%                           | 35%                |
| 2018 | 2018132120004 | 93%                        | 0%        | 46%      | 100%                          | 73%                |
| 2018 | 2018136000005 | 78%                        | 100%      | 89%      | 100%                          | 94%                |
| 2018 | 2018136700058 | 100%                       | 0%        | 50%      | 51%                           | 51%                |
| 2018 | 2018180940011 | 37%                        | 100%      | 69%      | 100%                          | 84%                |
| 2018 | 2018182050042 | 51%                        | 0%        | 25%      | 50%                           | 38%                |
| 2019 | 2019000070029 | 0%                         | 0%        | 0%       | 0%                            | 0%                 |
| 2019 | 2019050910002 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |
| 2019 | 2019050910006 | 0%                         | SIN DATOS | 0%       | 0%                            | 0%                 |
| 2019 | 2019053760016 | 42%                        | 0%        | 21%      | 0%                            | 11%                |
| 2019 | 2019080780004 | 100%                       | 100%      | 100%     | 100%                          | 100%               |

| Año          | BPIN          | Indicadores de eficiencia* |            |            | Eficacia<br>(avance físico)** | Efectividad<br>*** |
|--------------|---------------|----------------------------|------------|------------|-------------------------------|--------------------|
|              |               | Avance financiero          | Plazos     | Promedio   |                               |                    |
| 2019         | 2019130060001 | 25%                        | 0%         | 13%        | 50%                           | 31%                |
| 2019         | 2019130300001 | 50%                        | 0%         | 25%        | 0%                            | 12%                |
| 2019         | 2019130420003 | 70%                        | 0%         | 35%        | 0%                            | 18%                |
| 2019         | 2019132120001 | 98%                        | 0%         | 49%        | 100%                          | 75%                |
| 2019         | 2019132120003 | 0%                         | 0%         | 0%         | 43%                           | 22%                |
| 2019         | 2019134730001 | 50%                        | 100%       | 75%        | 100%                          | 88%                |
| 2019         | 2019182470004 | 93%                        | 0%         | 47%        | 0%                            | 23%                |
| 2019         | 2019182470005 | 100%                       | 0%         | 50%        | 0%                            | 25%                |
| 2019         | 2019182470006 | 92%                        | 0%         | 46%        | 0%                            | 23%                |
| 2019         | 2019182470008 | 0%                         | 0%         | 0%         | 0%                            | 0%                 |
| 2019         | 2019273610005 | 51%                        | 100%       | 76%        | 0%                            | 38%                |
| 2019         | 2019440980002 | 100%                       | 0%         | 50%        | 65%                           | 57%                |
| 2020         | 2020000070008 | 0%                         | 100%       | 50%        | 0%                            | 25%                |
| 2020         | 2020180940048 | 50%                        | 100%       | 75%        | 50%                           | 62%                |
| 2020         | 2020410160005 | 100%                       | 0%         | 50%        | 100%                          | 75%                |
| <b>Total</b> |               | <b>75%</b>                 | <b>46%</b> | <b>60%</b> | <b>71%</b>                    | <b>65%</b>         |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

\*Indicador eficiencia= avance financiero + cumplimiento de plazos /2

\*\*Indicador eficacia= avance físico.

\*\*\* Indicador efectividad= indicador eficiencia +indicador eficacia /2

Por vigencia, el promedio de efectividad oscila entre 86% de 2014 y 37% del 2019. Respecto de esta última vigencia, de diecisiete (17) proyectos aprobados, doce (12) presentan niveles de efectividad menores al 50% (Tabla 11).

Tabla 11. Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad por vigencia 2012-2020

| Vigencia | Indicadores de eficiencia |                        |          | Avance Físico | Efectividad |
|----------|---------------------------|------------------------|----------|---------------|-------------|
|          | Avance financiero         | Cumplimiento de plazos | Promedio |               |             |
| 2012     | 59%                       | 40%                    | 49%      | 66%           | 58%         |
| 2013     | 88%                       | 67%                    | 77%      | 92%           | 85%         |
| 2014     | 95%                       | 64%                    | 79%      | 93%           | 86%         |
| 2015     | 69%                       | 43%                    | 56%      | 62%           | 59%         |
| 2016     | 76%                       | 33%                    | 55%      | 77%           | 66%         |
| 2017     | 97%                       | 40%                    | 69%      | 100%          | 84%         |
| 2018     | 68%                       | 33%                    | 51%      | 77%           | 64%         |
| 2019     | 57%                       | 24%                    | 40%      | 33%           | 37%         |
| 2020     | 50%                       | 67%                    | 58%      | 50%           | 54%         |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

Desde la perspectiva de la entidad ejecutora, se evidencia bajos niveles de efectividad tanto en municipios como en departamentos. Lo anterior, por cuanto para el caso de los municipios el promedio es del 65% y para los departamentos del 73%.

Tabla 12. Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad por entidad ejecutora 2012-2020

| Entidad ejecutora                              | Indicadores de eficiencia |                        |          | Avance Físico | Efectividad |
|--|---------------------------|------------------------|----------|---------------|-------------|
|  | Avance financiero         | Cumplimiento de plazos | Promedio |               |             |
| Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM | 75%                       | 0,0%                   | 37,7%    | 65,0%         | 51%         |
| Departamento de Bolívar                        | 88%                       | 0,0%                   | 43,9%    | 100,0%        | 72%         |
| Departamento de Caquetá                        | 95%                       | 100,0%                 | 97,4%    | 100,0%        | 99%         |
| Departamento de Casanare                       | 53%                       | 33,3%                  | 43,2%    | 66,3%         | 55%         |
| Departamento de Cauca                          | 66%                       | 0,0%                   | 33,0%    | 65,5%         | 49%         |
| Departamento de Cesar                          | 50%                       | 100,0%                 | 74,8%    | 49,7%         | 62%         |

| Entidad ejecutora                          | Indicadores de eficiencia |                        |              | Avance Físico | Efectividad |
|--|---------------------------|------------------------|--------------|---------------|-------------|
|  | Avance financiero         | Cumplimiento de plazos | Promedio     |               |             |
| <b>Departamento de Meta</b>                | <b>0%</b>                 | <b>0,0%</b>            | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>   | <b>0%</b>   |
| Departamento de Nariño                     | 83%                       | 100,0%                 | 91,3%        | 91,8%         | 92%         |
| Departamento de Putumayo                   | 98%                       | 100,0%                 | 99,2%        | 98,7%         | 99%         |
| Departamento de Tolima                     | 95%                       | 100,0%                 | 97,3%        | 100,0%        | 99%         |
| Departamento de Valle del Cauca            | 100%                      | 100,0%                 | 99,9%        | 100,0%        | 100%        |
| E.S.E Hospital Santa Rita de Cassia        | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 64,9%         | 57%         |
| <b>Municipio de Achí</b>                   | <b>25%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>12,6%</b> | <b>50,0%</b>  | <b>31%</b>  |
| <b>Municipio de Altos Del Rosario</b>      | <b>50%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>24,9%</b> | <b>0,0%</b>   | <b>12%</b>  |
| Municipio de Arauca                        | 80%                       | 0,0%                   | 40,2%        | 64,4%         | 52%         |
| <b>Municipio de Arenal Bolívar</b>         | <b>76%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>37,8%</b> | <b>15,0%</b>  | <b>26%</b>  |
| Municipio de Baranoa                       | 100%                      | 100,0%                 | 100,0%       | 100,0%        | 100%        |
| Municipio de Belén de los Andaquíes        | 44%                       | 100,0%                 | 71,8%        | 74,8%         | 73%         |
| Municipio de Betania                       | 50%                       | 100,0%                 | 75,0%        | 50,0%         | 63%         |
| Municipio de Ciénaga                       | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 100,0%        | 75%         |
| Municipio de Córdoba                       | 72%                       | 0,0%                   | 36,2%        | 85,9%         | 61%         |
| <b>Municipio de Curillo</b>                | <b>51%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>25,3%</b> | <b>50,0%</b>  | <b>38%</b>  |
| <b>Municipio de El Doncello</b>            | <b>71%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>35,7%</b> | <b>0,0%</b>   | <b>18%</b>  |
| Municipio de Fundación                     | 100%                      | 100,0%                 | 100,0%       | 99,8%         | 100%        |
| <b>Municipio de Istmina</b>                | <b>51%</b>                | <b>100,0%</b>          | <b>75,7%</b> | <b>0,0%</b>   | <b>38%</b>  |
| Municipio de Ituango                       | 77%                       | 100,0%                 | 88,5%        | 100,0%        | 94%         |
| <b>Municipio de La Ceja</b>                | <b>42%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>21,0%</b> | <b>0,0%</b>   | <b>11%</b>  |
| Municipio de La Jagua de Ibirico           | 100%                      | 50,0%                  | 74,8%        | 100,0%        | 87%         |
| Municipio de La Paz                        | 100%                      | 100,0%                 | 100,0%       | 100,0%        | 100%        |
| Municipio de Los Palmitos                  | 97%                       | 100,0%                 | 98,4%        | 100,0%        | 99%         |
| Municipio de Montelíbano                   | 100%                      | 100,0%                 | 99,9%        | 100,0%        | 100%        |
| Municipio de Morales                       | 50%                       | 100,0%                 | 75,0%        | 100,0%        | 88%         |
| Municipio de Pueblo Viejo                  | 95%                       | 100,0%                 | 97,6%        | 100,0%        | 99%         |
| <b>Municipio de Riohacha</b>               | <b>35%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>17,7%</b> | <b>20,5%</b>  | <b>19%</b>  |
| Municipio de Rio Viejo                     | 78%                       | 100,0%                 | 88,8%        | 100,0%        | 94%         |
| Municipio de Sabana de San Ángel           | 100%                      | 100,0%                 | 100,0%       | 100,0%        | 100%        |
| Municipio de San José de Ure               | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 100,0%        | 75%         |
| Municipio de San Onofre                    | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 99,9%         | 75%         |
| Municipio de San Pablo                     | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 51,5%         | 51%         |
| <b>Municipio de San Vicente del Caguán</b> | <b>15%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>7,7%</b>  | <b>11,9%</b>  | <b>10%</b>  |
| Municipio de Santa Rosa del Sur            | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 100,0%        | 75%         |
| Municipio de Silvia                        | 93%                       | 100,0%                 | 96,3%        | 100,0%        | 98%         |
| Municipio de Tuluá                         | 100%                      | 0,0%                   | 50,0%        | 99,9%         | 75%         |
| <b>Municipio de Urrao</b>                  | <b>17%</b>                | <b>0,0%</b>            | <b>8,3%</b>  | <b>19,8%</b>  | <b>14%</b>  |
| Municipio de Valle del Guamuez             | 100%                      | 100,0%                 | 99,8%        | 100,0%        | 100%        |
| <b>Municipio de Valledupar</b>             | <b>0%</b>                 | <b>0,0%</b>            | <b>0,0%</b>  | <b>62,7%</b>  | <b>31%</b>  |
| <b>Total</b>                               | <b>75%</b>                | <b>46%</b>             | <b>60%</b>   | <b>71%</b>    | <b>65%</b>  |

Fuente: Elaboración propia con base en Gesproy-DNP.

La revisión general de los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías que contribuyen a la asistencia y reparación de la población víctima permite generar alertas sobre la eficiencia en el uso de los recursos y arribar a las siguientes conclusiones:

- Entre 2012 y 2020 se han aprobado 75 proyectos de inversión con recursos de regalías para la atención y reparación a víctimas por valor total de \$196.550,7 millones, de los cuales \$43.333 millones correspondieron a recursos propiamente de regalías (44%), y el restante a recursos complementarios de nación y otras fuentes.
- Se evidencian tendencias regresivas en el monto de los recursos asignados de 2013 a 2014, de 2015 a 2016, y de 2019 a 2020.

- La mayoría de los recursos asignados se destinó a vivienda, con el 47% de los recursos totales; seguido de lo cual, para la prestación de ayuda humanitaria se destinaron el 13% de los recursos.
- Durante el periodo de análisis se encontró tan solo un proyecto de inversión con recursos de regalías que contribuyó de manera directa al cumplimiento del componente de retornos y reubicaciones, aprobado en 2014 y ejecutado durante 2015. Llama la atención que no se encuentre ningún proyecto posterior a 2017, dado que justamente en septiembre de dicho año se formalizó el Acto Legislativo 04 en donde se realizó la designación de recursos a los OCAD-Paz. Quizás la clasificación para construcción de paz y no para víctimas explique esta situación.
- Tan sólo el 26,8% de los recursos asignados corresponden a proyectos con estado terminado. En tanto que el 70,5% de los recursos está en ejecución, y el 2,7% corresponde a proyectos aprobados, pero sin contratar y, por tanto, en riesgo de liberación de recursos.
- El 25,4% del total de los recursos destinados a la política de víctimas corresponde a proyectos aprobados con indicación “abandonado, suspendido indefinidamente o de forma reiterada y/o con retrasos injustificados” por valor total de \$50 mil millones.
- El promedio de avance financiero de los proyectos de inversión es del 75%, en tanto que el promedio de avance físico es del 71% y además se evidencia un incumplimiento generalizado en los tiempos programados para la ejecución de los recursos, por lo que el indicador de eficiencia en el uso de los recursos es de apenas el 60%, y el de efectividad del 65%.
- Se alerta sobre siete (7) proyectos en ejecución, aprobados de 2018 a 2020, que registran rezagos en la fecha de finalización programada y que, en total, representan el 21,6% de los recursos destinados a la política.

### 3. Recursos de las entidades territoriales

---

Entre 2013 y 2020<sup>5</sup>, los entes territoriales asignaron un total de \$ 33,9 billones de pesos de 2020 a la política pública de víctimas, de los cuales comprometieron el 91,5% (\$ 31,0 billones) y obligaron el 87,4% (\$ 29,7 billones). Esto corresponde a los recursos reportados como asignación definitiva en el FUT de víctimas. Debido a que estudios previos efectuados por la CGR han evidenciado problemas de calidad con la información reportada en este formulario<sup>6</sup>, se realizó un proceso de revisión y depuración consistente en la comparación de los recursos reportados como inversión en la política frente a los ingresos totales del mismo municipio (reportado en el formulario FUT ingresos). Y adicionalmente, para casos en los que los ingresos y la inversión en la política de víctimas no evidenciaban inconsistencia, pero los datos correspondían a valores muy altos en ambas cifras, se comparaban los ingresos del ente territorial con los de Bogotá DC. En ambos casos, se procedió a eliminar la información que evidenciaba errores o deficiencias de reporte. Este ejercicio de depuración dio como resultado la eliminación de la información de un municipio en cada una de las vigencias 2020, 2019 y 2018; 14 municipios en 2016; 9 en 2015; 11 en 2014; y 22 en 2013<sup>7</sup>.

La tabla 13 detalla los recursos asignados, comprometidos y obligados para cada vigencia discriminando entre la inversión de gobernaciones, de los municipios capitales y del resto de municipios.

---

<sup>5</sup> La fuente de información es el FUT de víctimas, el cual se implementó a partir de 2013 por esa razón este análisis se limita a l periodo 2013-2020.

<sup>6</sup> En el estudio desarrollado en el marco del Acuerdo de Trabajo de la CGR con la Embajada de los Estados Unidos de América por la CGR - INL y con la firma Proyectamos Colombia S.A.S (contrato de consultoría número 19C01518P0265 de 2018), se evidenciaron serias deficiencias sobre los registros de dicho instrumento para las vigencias 2017-2018, como sobreestimación o subestimación de los datos de inversión en la política pública de víctimas, reportes incompletos, falta de registro de atención a población víctima de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, entre otros. El estudio se desarrolló en 16 departamentos y 32 municipios del país.

<sup>7</sup> En la vigencia **2020** se eliminó la información del municipio Tununguá (Boyacá). En la vigencia **2019** se eliminó la información del municipio de Cocorná (Antioquia). De la vigencia **2018** se eliminó la información del municipio de Sabanalarga (Casanare). De la vigencia **2016** se eliminó la información de los municipios de Dibulla (La Guajira); Socotá (Boyacá); Distracción (La Guajira); Istmina (Chocó); Cantagallo (Bolívar); Murindó (Antioquia); Tamalameque (Cesar); Barranquilla (Atlántico); Neiva (Huila); Armenia (Quindío); Ubaque (Cundinamarca); Sogamoso (Boyacá); Barrancabermeja (Santander); Berbeo (Boyacá). De la vigencia **2015** se eliminó la información de las gobernaciones de los departamentos de Quindío y Santander ; y de los municipios de Puerto López (Meta); Pelaya (Cesar); Paipa (Boyacá); Chámeza (Casanare); Recetor (Casanare); Argelia (Cauca); San Martín (Meta). De la vigencia **2014** se eliminó la información de los municipios de Barranca de Upia (Meta); Sevilla (Valle del Cauca); Gutiérrez (Cundinamarca); Une (Cundinamarca); San Diego (Cesar); Valdivia (Antioquia); San Rafael (Antioquia); Puerto López (Meta); Quipama (Boyacá); San Martín (Meta) y Neiva (Huila). Y de la vigencia **2013** se eliminó la información de la gobernación del departamento de Guainía y de los municipios de San Rafael (Antioquia); Medellín (Antioquia); barranca de Upia (Meta); Toledo (Antioquia); Cravo Norte (Arauca); Toluviéjo (Sucre); Macaravita (Santander); Trinidad (Casanare); Medina (Cundinamarca); Cartago (Valle); Melgar (Tolima); Valdivia (Antioquia); Valle de San José (Santander); Soledad (Atlántico); Monterrey (Casanare); San Rafael (Antioquia); Santa Rosa de Osos (Antioquia); La Palma (Cundinamarca); Pamplona (Norte de Santander); Los Córdoba (Córdoba) y San Vicente (Antioquia).

Tabla 13. Recursos destinados a la política de víctimas por entidades territoriales  
Cifras en millones de pesos constantes de 2020

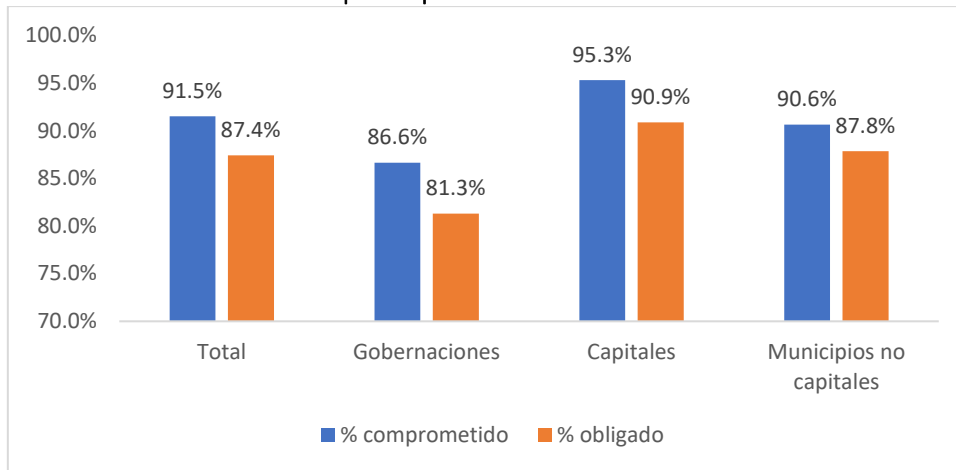
| Vigencia | Concepto               | Total      | Gobernaciones | No.* | Capitales  | No.* | Municipios no capitales | No.* |
|----------|------------------------|------------|---------------|------|------------|------|-------------------------|------|
| 2013     | Presupuesto definitivo | 3,064,746  | 837,162       | 28   | 1,610,799  | 28   | 616,786                 | 802  |
|          | Compromisos            | 2,607,361  | 559,078       |      | 1,577,983  |      | 470,300                 |      |
|          | Obligaciones           | 2,446,190  | 497,073       |      | 1,498,596  |      | 450,520                 |      |
| 2014     | Presupuesto definitivo | 3,710,647  | 931,979       | 29   | 1,949,995  | 29   | 828,673                 | 891  |
|          | Compromisos            | 3,261,675  | 728,562       |      | 1,827,461  |      | 705,653                 |      |
|          | Obligaciones           | 3,095,057  | 689,051       |      | 1,729,693  |      | 676,314                 |      |
| 2015     | Presupuesto definitivo | 2,813,561  | 352,734       | 30   | 1,344,666  | 31   | 1,116,161               | 900  |
|          | Compromisos            | 2,589,720  | 323,141       |      | 1,271,218  |      | 995,361                 |      |
|          | Obligaciones           | 2,473,973  | 283,889       |      | 1,241,974  |      | 948,110                 |      |
| 2016     | Presupuesto definitivo | 3,515,980  | 1,190,345     | 32   | 1,079,448  | 26   | 1,246,186               | 916  |
|          | Compromisos            | 3,148,469  | 998,458       |      | 997,140    |      | 1,152,871               |      |
|          | Obligaciones           | 3,031,376  | 939,600       |      | 967,038    |      | 1,124,738               |      |
| 2017     | Presupuesto definitivo | 4,126,787  | 1,035,099     | 32   | 1,653,361  | 31   | 1,438,327               | 955  |
|          | Compromisos            | 3,904,620  | 965,397       |      | 1,613,994  |      | 1,325,229               |      |
|          | Obligaciones           | 3,685,970  | 848,726       |      | 1,544,259  |      | 1,292,985               |      |
| 2018     | Presupuesto definitivo | 5,586,073  | 1,721,522     | 31   | 1,786,087  | 31   | 2,078,463               | 970  |
|          | Compromisos            | 5,088,497  | 1,419,338     |      | 1,738,836  |      | 1,930,323               |      |
|          | Obligaciones           | 4,941,151  | 1,402,731     |      | 1,682,645  |      | 1,855,775               |      |
| 2019     | Presupuesto definitivo | 6,119,933  | 1,650,190     | 31   | 2,468,511  | 31   | 2,001,233               | 926  |
|          | Compromisos            | 5,832,143  | 1,612,391     |      | 2,371,619  |      | 1,848,134               |      |
|          | Obligaciones           | 5,672,045  | 1,590,437     |      | 2,296,314  |      | 1,785,293               |      |
| 2020     | Presupuesto definitivo | 4,942,689  | 825,125       | 32   | 1,912,796  | 31   | 2,204,768               | 954  |
|          | Compromisos            | 4,578,684  | 796,781       |      | 1,758,369  |      | 2,023,535               |      |
|          | Obligaciones           | 4,274,853  | 693,774       |      | 1,585,378  |      | 1,995,701               |      |
| TOTAL    | Presupuesto definitivo | 33,880,415 | 8,544,156     |      | 13,805,663 |      | 11,530,597              |      |
|          | Compromisos            | 31,011,170 | 7,403,145     |      | 13,156,619 |      | 10,451,406              |      |
|          | Obligaciones           | 29,620,616 | 6,945,282     |      | 12,545,897 |      | 10,129,437              |      |

\* Se refiere al número de gobernaciones o municipios que reportan presupuesto definitivo.

Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2013-2020

La eficiencia en términos del uso de los recursos asignados, muestra mejores niveles de ejecución para las ciudades capitales, seguidas por los municipios no capitales, mientras que con porcentajes de ejecución inferiores en casi 10 puntos porcentuales se ubican las gobernaciones (Gráfico 7).

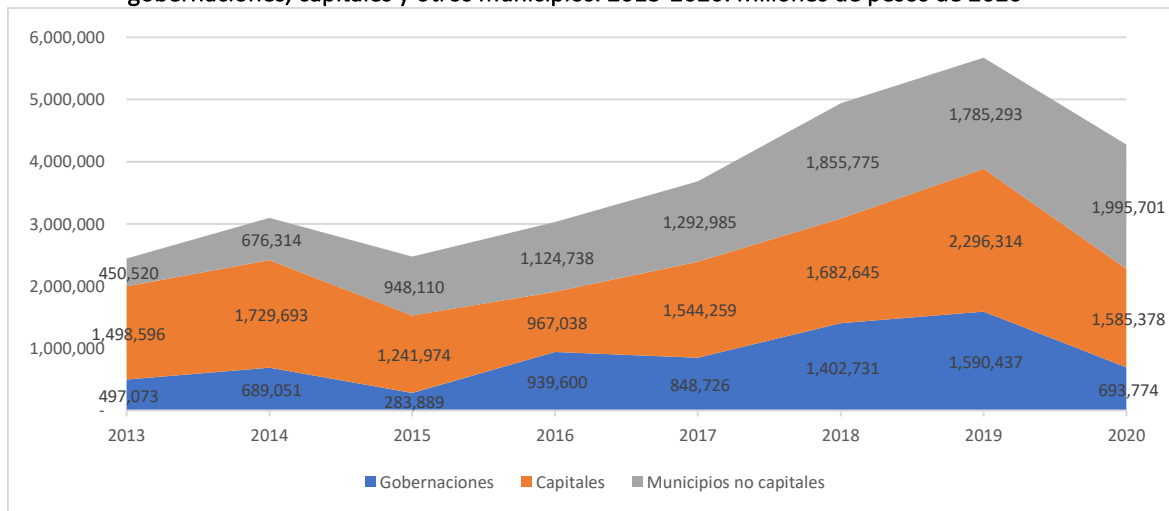
**Gráfico 6. Indicadores de ejecución presupuestal de los recursos asignados por las entidades territoriales para la política de víctimas.**



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2013-2020

La evolución de los recursos invertidos en el componente debe analizarse con precaución debido a las deficiencias de calidad de los reportes FUT y el proceso de depuración previamente comentados. Sin embargo, es posible concluir que el monto total de recursos de los entes territoriales tuvo una tendencia positiva o creciente entre los años 2015 y 2019, que cambia de manera drástica en el 2020 (Gráfico 8) explicado fundamentalmente por la reducción de la inversión de las gobernaciones y las ciudades capitales, que decrecen en 56% y 31% respectivamente entre 2019 y 2020 (Tabla 14).

**Gráfico 7. Recursos obligados por las entidades territoriales para la política de víctimas desagregados para gobernaciones, capitales y otros municipios. 2013-2020. Millones de pesos de 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2013-2020

**Tabla 14.**  
Tasas de crecimiento de los recursos obligados destinados a la política de víctimas por las entidades territoriales.

| Vigencia             | Total      | Gobernaciones | Capitales | Municipios no capitales |
|----------------------|------------|---------------|-----------|-------------------------|
| 2013 - 2014          | 27%        | 39%           | 15%       | 50%                     |
| 2014 - 2015          | -20%       | -59%          | -28%      | 40%                     |
| 2015 - 2016          | 23%        | 231%          | -22%      | 19%                     |
| 2016 - 2017          | 22%        | -10%          | 60%       | 15%                     |
| 2017 - 2018          | 34%        | 65%           | 9%        | 44%                     |
| 2018 - 2019          | 15%        | 13%           | 36%       | -4%                     |
| 2019 - 2020          | -25%       | -56%          | -31%      | 12%                     |
| <b>Total periodo</b> | <b>75%</b> | <b>40%</b>    | <b>6%</b> | <b>343%</b>             |

Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2013-2020

En términos de alertas por ineficiencia en el uso de los recursos se destacan 52 municipios y 2 gobernaciones que presentan porcentajes de recursos comprometidos menores o iguales 30% del presupuesto asignado. Estos entes territoriales habían asignado \$44.247 millones de pesos en 2020 para la política de víctimas, pero solo comprometieron \$9.670 millones, lo que arroja un total de \$34.577 millones que a pesar de reservarse para atender las necesidades y garantizar los derechos de la población víctima no fueron comprometidos en la vigencia (Tabla 15).

**Tabla 15. Entes territoriales con bajos niveles de ejecución presupuestal (% compromisos inferiores al 30%). Vigencia 2020. Cifras en millones de pesos de 2020**

| Municipio / gobernación          | Presupuesto Definitivo | Compromisos | % comprometido |
|----------------------------------|------------------------|-------------|----------------|
| Busbanzá (Boyacá)                | 5.9                    | -           | 0%             |
| Falan (Tolima)                   | 9.0                    | -           | 0%             |
| Palocabildo (Tolima)             | 6.0                    | -           | 0%             |
| Sativasur (Boyacá)               | 43.0                   | -           | 0%             |
| Sutamarchán (Boyacá)             | 6.2                    | -           | 0%             |
| Sutatenza (Boyacá)               | 26.0                   | -           | 0%             |
| Ubalá (Cundinamarca)             | 25.0                   | -           | 0%             |
| Honda (Tolima)                   | 35.0                   | 0.4         | 1%             |
| Almaguer (Cauca)                 | 13.0                   | 0.2         | 2%             |
| Venecia (Antioquia)              | 1,704.7                | 27.1        | 2%             |
| Yacuanquer (Nariño)              | 56.4                   | 1.8         | 3%             |
| Chaparral (Tolima)               | 46.4                   | 2.0         | 4%             |
| Guayatá (Boyacá)                 | 29.2                   | 1.4         | 5%             |
| Malambo (Atlántico)              | 119.5                  | 6.5         | 5%             |
| Salazar (Santander)              | 79.1                   | 4.7         | 6%             |
| Puerto Asís (Putumayo)           | 380.1                  | 36.3        | 10%            |
| California (Santander)           | 60.0                   | 5.9         | 10%            |
| Ortega (Tolima)                  | 60.0                   | 6.4         | 11%            |
| Güicán (Boyacá)                  | 10.0                   | 1.1         | 11%            |
| San Miguel de Sema (Boyacá)      | 26.6                   | 3.4         | 13%            |
| Macheta (Cundinamarca)           | 36.2                   | 5.3         | 15%            |
| Cucaita (Boyacá)                 | 3.0                    | 0.5         | 16%            |
| San José de Pare (Boyacá)        | 25.8                   | 4.0         | 16%            |
| Ponedera (Atlántico)             | 51.9                   | 8.5         | 16%            |
| Maicao (La Guajira)              | 47.3                   | 8.2         | 17%            |
| San Vicente del Caguán (Caquetá) | 14,973.8               | 2,615.2     | 17%            |
| Filandia (Quindío)               | 90.2                   | 15.8        | 18%            |
| Yacopí (Cundinamarca)            | 39.8                   | 7.1         | 18%            |
| Tota (Boyacá)                    | 9.0                    | 1.6         | 18%            |

| Municipio / gobernación                             | Presupuesto Definitivo | Compromisos    | % comprometido |
|---|------------------------|----------------|----------------|
| Cravo Norte (Arauca)                                | 54.6                   | 9.8            | 18%            |
| San Jacinto (Bolívar)                               | 259.5                  | 46.6           | 18%            |
| Almeida (Boyacá)                                    | 19.7                   | 4.2            | 21%            |
| La Belleza (Santander)                              | 31.4                   | 6.8            | 22%            |
| Leticia (Amazonas)                                  | 961.9                  | 209.0          | 22%            |
| La Virginia (Risaralda)                             | 3,915.3                | 931.0          | 24%            |
| Chinú (Córdoba)                                     | 54.8                   | 13.1           | 24%            |
| Buenaventura (Valle del Cauca)                      | 3,659.1                | 879.3          | 24%            |
| Teruel (Huila)                                      | 26.1                   | 6.3            | 24%            |
| Chivor (Boyacá)                                     | 473.9                  | 114.9          | 24%            |
| Macanal (Boyacá)                                    | 24.8                   | 6.1            | 24%            |
| Aquitania (Boyacá)                                  | 48.5                   | 11.9           | 25%            |
| Galán (Santander)                                   | 323.2                  | 86.5           | 27%            |
| San Luis de Gaceno (Boyacá)                         | 41.0                   | 11.1           | 27%            |
| Piedras (Tolima)                                    | 2.7                    | 0.7            | 27%            |
| Socha (Boyacá)                                      | 15.7                   | 4.3            | 27%            |
| Cajamarca (Tolima)                                  | 148.4                  | 40.5           | 27%            |
| Solita (Caquetá)                                    | 12,959.0               | 3,629.3        | 28%            |
| Puracé (Cauca)                                      | 49.0                   | 13.7           | 28%            |
| Nuevo Colón (Boyacá)                                | 26.8                   | 7.6            | 28%            |
| Santa Marta (Magdalena)                             | 2,298.7                | 661.5          | 29%            |
| La Llanada (Nariño)                                 | 20.6                   | 6.0            | 29%            |
| Chiquinquirá (Boyacá)                               | 142.1                  | 42.2           | 30%            |
| <b>Total municipios con baja ejecución</b>          | <b>43,574.8</b>        | <b>9,505.6</b> | <b>22%</b>     |
| Departamento del Putumayo                           | 413.8                  | 92.4           | 22%            |
| Departamento del Vaupés                             | 258.3                  | 71.9           | 28%            |
| <b>Total gobernaciones con baja ejecución</b>       | <b>672.1</b>           | <b>164.3</b>   | <b>24%</b>     |
| <b>Total entes territoriales con baja ejecución</b> | <b>44,246.9</b>        | <b>9,670.0</b> | <b>22%</b>     |

Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2013-2020

Al respecto se recomienda a la CGR efectuar seguimiento a los entes territoriales que evidencian ineficiencia en el uso de los recursos asignados para la política de víctimas relacionados en la tabla anterior sobre las razones de los bajos niveles de ejecución y las acciones que han tomado para corregir esa situación en la presente vigencia de 2021.

En los informes individuales de las medidas priorizadas se presentan y analizan los montos y la evolución de los recursos que han destinado los entes territoriales en el período 2013-2020.

## 4. Recursos de los proyectos de inversión del orden nacional

---

Esta sección presenta un análisis general de los presupuestos asignados (vigentes) y ejecutados (obligados) por los proyectos de inversión contenidos en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que aportan a la política de víctimas, esto es al desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 durante el periodo 2012 a 2020.

Se compone de tres secciones. La primera analiza el comportamiento de los recursos asignados (vigentes) por grandes componentes. La segunda examina los recursos ejecutados (obligados) también por grandes componentes. Y la tercera, la evolución a nivel de subcomponentes<sup>8</sup>.

### Recursos asignados

Los recursos de los proyectos de inversión destinados a las víctimas en cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 se distribuyen en cinco grandes componentes: asistencia, atención, reparación, costos institucionales e inversiones transversales, los cuales a su vez contienen los siguientes subcomponentes.

**Asistencia:** alimentación, asistencia judicial, atención/ayuda humanitaria, identificación, retornos/reubicación, educación otras fuentes, salud otras fuentes.

**Atención:** orientación, información y acompañamiento, centros regionales de atención.

**Reparación:** adquisición, adjudicación y restitución de tierras, indemnización, créditos y pasivos, empleo y generación de ingresos, garantías de no repetición, medidas de satisfacción, rehabilitación, reparación colectiva, vivienda, educación superior.

**Costos institucionales:** desarrollo tecnológico y sistemas de información, fortalecimiento institucional.

Por último las inversiones **transversales** se componen de recursos para la concurrencia con entidades territoriales, enfoque diferencial, participación y coordinación nación-nación.

En los nueve años del periodo de estudio (2012 a 2020) se asignaron \$34.4 billones de pesos constantes de 2020. La mayor asignación se presentó en 2019 con \$4.50 billones y la más baja en el año 2012 con \$3 billones (Tabla 16 y gráfico 9).

---

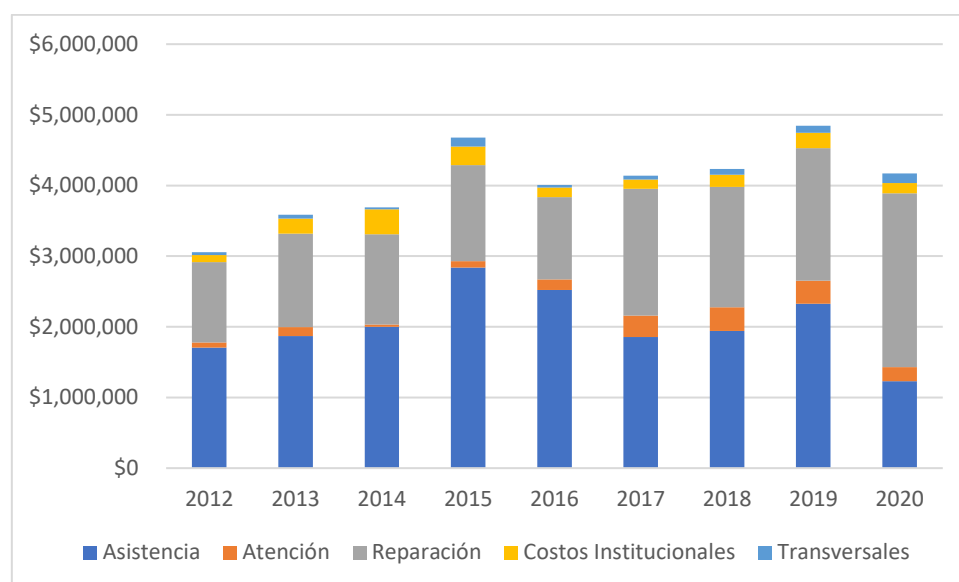
<sup>8</sup> La revisión detallada de los proyectos de inversión permitió detectar algunos errores tanto de cifras como de clasificación de los proyectos. Los ajustes efectuados por este motivo se describen en la parte II del balance, capítulo 2: Proyectos de inversión analizados y en el Anexo 8.1.

Tabla 16. Recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Millones de pesos de 2020

| Componentes               | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             | Total general     |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 1. Asistencia             | 1.707.850        | 1.870.218        | 1.831.866        | 2.450.696        | 2.215.181        | 1.652.671        | 1.736.956        | 2.072.395        | 1.629.468        | 17.167.301        |
| 2. Atención               | 70.465           | 124.972          | 35.577           | 92.185           | 149.416          | 300.218          | 335.721          | 325.151          | 197.413          | 1.631.119         |
| 3. Reparación             | 1.112.797        | 1.244.544        | 1.271.599        | 1.362.817        | 1.160.757        | 1.723.445        | 1.608.168        | 1.785.380        | 2.018.118        | 13.287.625        |
| 4. Costos Institucionales | 103.728          | 210.677          | 355.849          | 265.782          | 137.220          | 134.231          | 175.677          | 218.711          | 148.297          | 1.750.172         |
| 5. Transversales          | 37.979           | 54.196           | 25.381           | 126.401          | 37.255           | 53.529           | 82.130           | 99.983           | 133.199          | 650.052           |
| <b>Total general</b>      | <b>3.032.819</b> | <b>3.504.607</b> | <b>3.520.271</b> | <b>4.297.881</b> | <b>3.699.828</b> | <b>3.864.094</b> | <b>3.938.652</b> | <b>4.501.620</b> | <b>4.126.495</b> | <b>34.486.268</b> |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Gráfico 8. Recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Millones de pesos de 2020



Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

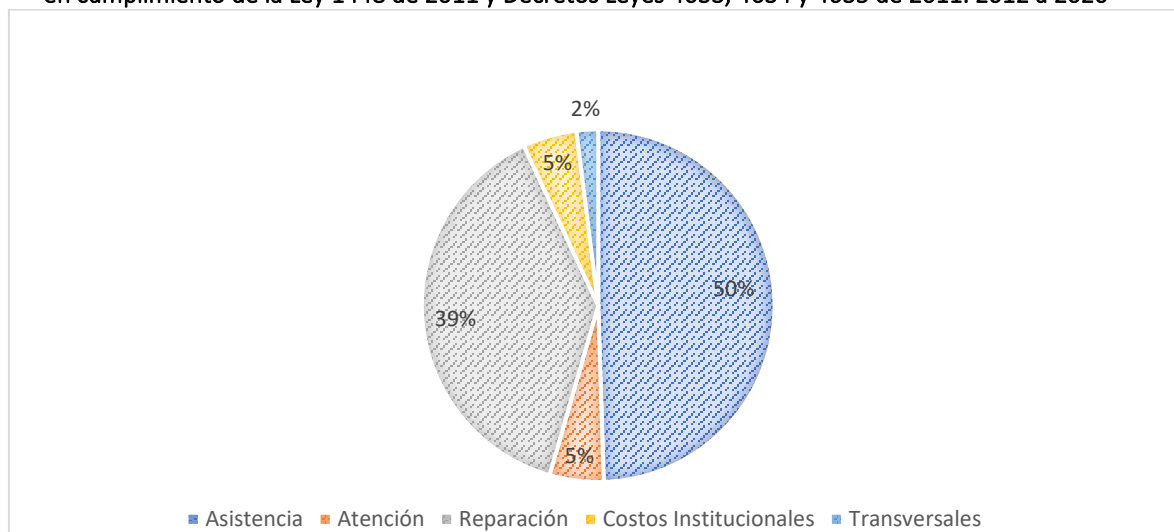
La distribución de los recursos asignados por componentes para todo el período de análisis, evidencia que el componente de asistencia concentra el 50% de los recursos, seguido por el 39% de reparación, mientras que los componentes de atención, costos institucionales e inversiones transversales representan porcentajes inferiores al 5% (Tabla 17 y gráfico 10).

Tabla 17. Distribución de los recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Porcentajes verticales.

| Componentes            | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020       | Total       |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| Asistencia             | 56%         | 52%         | 54%         | 61%         | 63%         | 45%         | 46%         | 48%         | 39%        | 50%         |
| Atención               | 2%          | 3%          | 1%          | 2%          | 4%          | 7%          | 8%          | 7%          | 5%         | 5%          |
| Reparación             | 37%         | 37%         | 35%         | 29%         | 29%         | 43%         | 40%         | 39%         | 49%        | 39%         |
| Costos Institucionales | 3%          | 6%          | 10%         | 6%          | 3%          | 3%          | 4%          | 5%          | 4%         | 5%          |
| Transversales          | 1%          | 2%          | 1%          | 3%          | 1%          | 1%          | 2%          | 2%          | 3%         | 2%          |
| <b>Total</b>           | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>39%</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

**Gráfico 9. Distribución de los recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020**



Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Las principales variaciones anuales presentadas en la tabla 18 y el gráfico 11 evidencian que en el total del periodo todos los componentes tuvieron un crecimiento a excepción del componente de asistencia. El crecimiento del total del periodo fue del 52%, destacándose los incrementos de los componentes de atención y reparación, del 222% y 386% respectivamente.

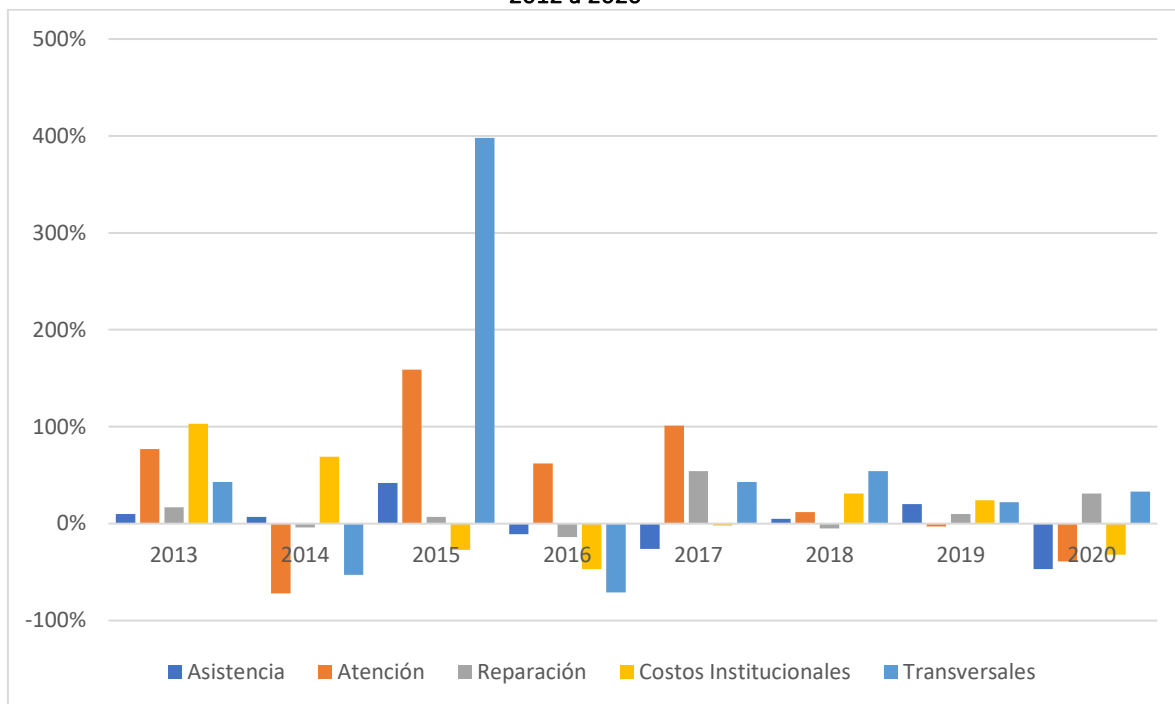
En cuanto a las variaciones anuales, sobresalen incrementos superiores al 100% en el caso de costos institucionales entre el año 2012-2013, inversiones transversales entre 2014-2015, y atención entre 2014 -2015 y entre 2016-2017. Mientras que las reducciones más drásticas se encuentran en los componentes de atención entre los años 2013-2014, con una reducción del 72%, y en el componente de inversiones transversales entre 2015 y 2016. Solo dos años presentaron reducción en el monto total asignado a la política, los años 2016 y 2020, cuando la asignación se reduce un 14% con respecto al año precedente.

**Tabla 18. Tasas de crecimiento de los recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Porcentajes.**

| Componentes            | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | Total del periodo |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Asistencia             | 10%       | 7%        | 42%       | -11%      | -26%      | 5%        | 20%       | -47%      | -28%              |
| Atención               | 77%       | -72%      | 159%      | 62%       | 101%      | 12%       | -3%       | -39%      | 180%              |
| Reparación             | 17%       | -4%       | 7%        | -14%      | 54%       | -5%       | 10%       | 31%       | 117%              |
| Costos Institucionales | 103%      | 69%       | -27%      | -47%      | -2%       | 31%       | 24%       | -32%      | 43%               |
| Transversales          | 43%       | -53%      | 398%      | -71%      | 43%       | 54%       | 22%       | 33%       | 251%              |
| <b>Total general</b>   | 17%       | 3%        | 27%       | -14%      | 3%        | 2%        | 14%       | -14%      | 36%               |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

**Gráfico 10. Tasas de crecimiento de los recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020**



Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

### Recursos ejecutados

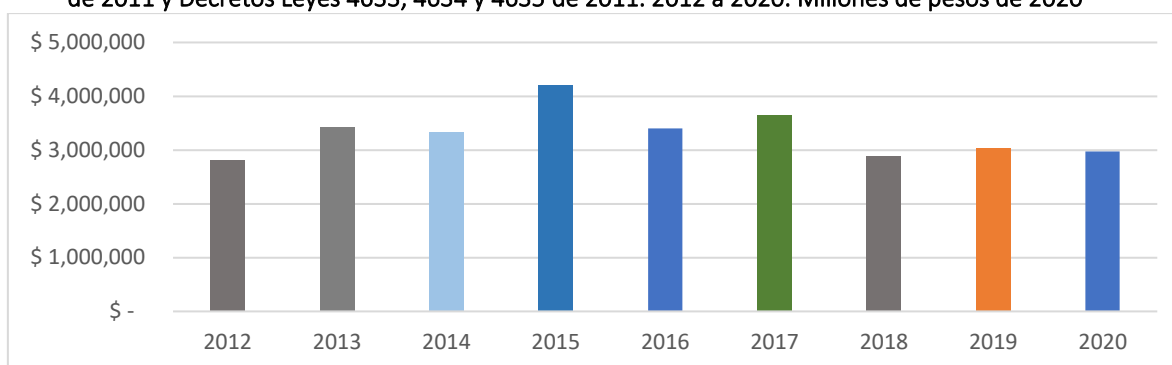
En cuanto a la ejecución de recursos (montos obligados) la tabla 19 y el gráfico 12 muestran que los recursos ejecutados de los proyectos de inversión entre 2012-2020 sumaron \$29.15 billones, que representan el 85% del valor asignado a la política. La mayor ejecución se presentó en 2015 con \$4.12 billones (13%) y la más baja en 2012 con \$ 2.80 billones (9%).

**Tabla 19. Recursos de los proyectos de inversión ejecutados/obligados en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020.**  
Millones de pesos de 2020

| Componentes                      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | Total general |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| <b>1. Asistencia</b>             | 1.645.993 | 1.828.226 | 1.733.473 | 2.400.613 | 1.835.453 | 1.593.568 | 1.641.427 | 1.874.462 | 1.544.768 | 16.097.983    |
| <b>2. Atención</b>               | 51.760    | 116.009   | 34.330    | 90.813    | 119.647   | 208.638   | 280.566   | 206.203   | 174.303   | 1.282.268     |
| <b>3. Reparación</b>             | 991.968   | 1.143.106 | 1.221.245 | 1.265.347 | 999.068   | 1.620.919 | 789.768   | 757.264   | 1.055.609 | 9.844.295     |
| <b>4. Costos Institucionales</b> | 82.170    | 199.724   | 325.967   | 247.823   | 116.583   | 115.437   | 115.160   | 157.858   | 126.567   | 1.487.290     |
| <b>5. Transversales</b>          | 32.614    | 52.307    | 22.799    | 118.658   | 25.500    | 48.951    | 62.565    | 34.604    | 46.028    | 444.026       |
| <b>Total general</b>             | 2.804.506 | 3.339.373 | 3.337.814 | 4.123.254 | 3.096.251 | 3.587.513 | 2.889.486 | 3.030.391 | 2.947.275 | 29.155.863    |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

**Gráfico 11. Recursos de los proyectos de inversión ejecutados/obligados en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Millones de pesos de 2020**



Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

La distribución de los recursos ejecutados por componentes muestra una distribución similar a la de los recursos asignados. La mayor concentración está en el componente de asistencia con el 55% de los recursos ejecutados, seguido por el 34% de reparación, 5% de costos institucionales, 4% y 2% de atención e inversiones transversales, respectivamente (Tabla 20).

**Tabla 20. Distribución de los recursos ejecutados/obligados de los proyectos de inversión por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020.**

| Componentes            | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total general |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Asistencia             | 59%  | 53%  | 52%  | 59%  | 63%  | 44%  | 57%  | 62%  | 39%  | 55%           |
| Atención               | 2%   | 3%   | 1%   | 2%   | 4%   | 6%   | 10%  | 7%   | 6%   | 4%            |
| Reparación             | 35%  | 36%  | 37%  | 30%  | 29%  | 46%  | 28%  | 25%  | 50%  | 34%           |
| Costos Institucionales | 3%   | 6%   | 10%  | 6%   | 3%   | 3%   | 4%   | 5%   | 4%   | 5%            |
| Transversales          | 1%   | 2%   | 15%  | 3%   | 1%   | 1%   | 2%   | 1%   | 2%   | 2%            |
| Total                  | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100%          |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Con respecto a la variación porcentual de los recursos ejecutados para todo el período, se evidencia un crecimiento del 6% entre 2012 y 2020. Por componentes, se observa que todos tuvieron un crecimiento superior al 41% a excepción de asistencia que tuvo una disminución del 30%. Se destaca el crecimiento del componente de atención con un 237% que pasa de \$51,760 millones a \$174.303 en 2020.

Las tasas de crecimiento anual de los recursos ejecutados para el total de componentes evidencian un decrecimiento en cuatro años, siendo las más significativas: el 20% en 2018 y de 19% en 2016. El componente de inversiones transversales entre el 2014-2015 presentó el crecimiento más significativo de los recursos ejecutados/obligados de todos los componentes (420%), principalmente por lo recursos ejecutados en materia de enfoque diferencial y debido a que la ejecución de recursos en el año 2014 fue muy baja (\$22.799 millones). También se destaca el crecimiento de los recursos ejecutados/obligados del componente de costos institucionales entre el 2012-2013 con el 143%, coincidente con el inicio de implementación de la Ley 1448 y con la etapa de alistamiento de las nuevas instituciones previstas.

En términos de decrecimiento de los recursos ejecutados se destacan la reducción en un 70% de los recursos de atención entre 2013 y 2014 y de 79% de las inversiones transversales entre 2015 y 2016 (Tabla 21).

Tabla 21. Tasas de crecimiento de los recursos ejecutados/obligados de los proyectos de inversión por componentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020.

| Componentes            | 2012-2013  | 2013-2014  | 2014-2015  | 2015-2016   | 2016-2017 | 2017-2018   | 2018-2019 | 2019-2020  | Total del periodo |
|------------------------|------------|------------|------------|-------------|-----------|-------------|-----------|------------|-------------------|
| Asistencia             | 11%        | -5%        | 44%        | -14%        | -26%      | 4%          | 14%       | -39%       | -30%              |
| Atención               | 124%       | -70%       | 165%       | 32%         | 74%       | 34%         | -27%      | -15%       | 237%              |
| Reparación             | 23%        | 0%         | 3%         | -20%        | 69%       | -53%        | -3%       | 92%        | 49%               |
| Costos Institucionales | 143%       | 63%        | -24%       | -53%        | -1%       | 0%          | 37%       | -20%       | 54%               |
| Transversales          | 60%        | -56%       | 420%       | -79%        | 91%       | 28%         | -45%      | 33%        | 41%               |
| <b>Total general</b>   | <b>22%</b> | <b>-2%</b> | <b>26%</b> | <b>-19%</b> | <b>7%</b> | <b>-20%</b> | <b>5%</b> | <b>-2%</b> | <b>6%</b>         |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

### Análisis por subcomponentes

Los recursos de los proyectos de inversión (presupuesto asignado y ejecutado) para los subcomponentes de la PAARIV se detallan en las tablas 22 y 23. Los subcomponentes con mayor asignación fueron los de Atención/ Ayuda Humanitaria con \$6.8 billones, seguido por Vivienda con \$6,0 billones y Educación otras fuentes con \$4,0 billones. Mientras que las asignaciones más bajas fueron las de Créditos y Pasivos y Asistencia Judicial con \$3 mil millones y \$13 mil millones, respectivamente (Tabla 22).

Tabla 22. Recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes y subcomponentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Millones de pesos de 2020

| Componente/ Subcomponente                               | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | Total general |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| <b>1. Asistencia</b>                                    | 1.707.850 | 1.870.218 | 1.831.866 | 2.450.696 | 2.215.181 | 1.652.671 | 1.736.956 | 2.072.395 | 1.629.468 | 17.167.301    |
| 1.1. Alimentación                                       | 41.519    | 282.761   | 252.129   | 336.134   | 204.155   | 282.795   | 261.970   | 537.648   | 352.478   | 2.551.589     |
| 1.2. Asistencia Judicial                                | 0         | 2.111     | 5.228     | 6.646     | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 13.986        |
| 1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria                        | 1.136.714 | 950.569   | 793.139   | 949.813   | 863.321   | 537.863   | 627.667   | 554.327   | 433.700   | 6.847.112     |
| 1.4. Identificación                                     | 2.949     | 1.299     | 1.091     | 1.105     | 1.101     | 1.049     | 1.370     | 2.777     | 2.815     | 15.557        |
| 1.5. Retornos - Reubicación                             | 22.600    | 131.307   | 125.146   | 138.042   | 18.148    | 23.756    | 62.640    | 88.480    | 93.136    | 703.255       |
| 1.6.2. Educación Otras fuentes                          | 339.209   | 44.589    | 328.911   | 635.099   | 765.351   | 452.987   | 447.735   | 530.913   | 468.690   | 4.013.483     |
| 1.6.4. Salud Otras Fuentes                              | 164.859   | 457.581   | 326.223   | 383.857   | 363.105   | 354.222   | 335.575   | 358.249   | 278.649   | 3.022.320     |
| <b>2. Atención</b>                                      | 70.465    | 124.972   | 35.577    | 92.185    | 149.416   | 300.218   | 335.721   | 325.151   | 197.413   | 1.631.119     |
| 2.1. Orientación, Información y Acompañamiento          | 58.545    | 93.253    | 4.755     | 71.117    | 149.416   | 300.218   | 335.721   | 325.151   | 197.413   | 1.535.589     |
| 2.2. Centros Regionales de Atención                     | 11.920    | 31.719    | 30.822    | 21.068    | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 95.530        |
| <b>3. Reparación</b>                                    | 1.112.797 | 1.244.544 | 1.271.599 | 1.362.817 | 1.160.757 | 1.723.445 | 1.608.168 | 1.785.380 | 2.018.118 | 13.287.625    |
| 3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras | 21.576    | 127.225   | 201.858   | 213.298   | 207.474   | 214.225   | 270.278   | 234.086   | 236.953   | 1.726.974     |
| 3.10. Indemnización                                     | 0         | 0         | 56.219    | 30.168    | 33.194    | 300.763   | 115.157   | 226.784   | 497.996   | 1.260.281     |
| 3.2. Créditos y Pasivos                                 | 0         | 0         | 375       | 284       | 1.095     | 1.547     | 0         | 0         | 0         | 3.302         |
| 3.3. Empleo y Generación de Ingresos                    | 439.356   | 216.136   | 201.596   | 215.130   | 325.527   | 325.798   | 314.051   | 275.734   | 321.070   | 2.634.399     |
| 3.4. Garantías de No Repetición                         | 7.018     | 41.391    | 41.977    | 56.060    | 55.160    | 55.972    | 24.791    | 46.184    | 24.516    | 353.069       |

|  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                   |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 3.5. Medidas de Satisfacción                             | 4.819            | 24.651           | 31.525           | 27.423           | 68.286           | 45.031           | 72.723           | 60.953           | 65.251           | 400.662           |
| 3.6. Rehabilitación                                      | 92.898           | 62.703           | 10.136           | 9.500            | 35.538           | 12.959           | 20.060           | 19.804           | 18.137           | 281.734           |
| 3.7. Reparación Colectiva                                | 0                | 52.787           | 25.481           | 37.167           | 37.618           | 68.012           | 67.317           | 62.111           | 46.456           | 396.949           |
| 3.8. Vivienda  | 547.129          | 680.372          | 669.550          | 756.508          | 380.170          | 694.278          | 697.370          | 834.235          | 775.167          | 6.034.779         |
| 3.9. Educación Superior                                  | 0                | 39.279           | 32.882           | 17.280           | 16.695           | 4.859            | 26.421           | 25.489           | 32.572           | 195.476           |
| 4. Costos Institucionales                                | 103.728          | 210.677          | 355.849          | 265.782          | 137.220          | 134.231          | 175.677          | 218.711          | 148.297          | 1.750.172         |
| 4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información | 0                | 378              | 3.023            | 9.074            | 69.712           | 66.533           | 69.427           | 95.833           | 71.056           | 385.037           |
| 4.2. Fortalecimiento Institucional                       | 103.728          | 210.299          | 352.825          | 256.708          | 67.508           | 67.698           | 106.249          | 122.877          | 77.241           | 1.365.134         |
| 5. Transversales   | 37.979           | 54.196           | 25.381           | 126.401          | 37.255           | 53.529           | 82.130           | 99.983           | 133.199          | 650.052           |
| 5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales            | 2.217            | 35.192           | 20.779           | 18.978           | 19.784           | 37.163           | 58.473           | 74.646           | 103.921          | 371.152           |
| 5.2. Enfoque Diferencial                                 | 35.761           | 17.596           | 4.601            | 107.423          | 3.617            | 2.788            | 826              | 3.041            | 11.480           | 187.133           |
| 5.3. Participación                                       | 0                | 1.409            | 0                | 0                | 13.855           | 13.578           | 10.609           | 11.343           | 9.545            | 60.338            |
| 5.4. Coordinación Nación - Nación                        | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                | 12.222           | 10.954           | 8.253            | 31.429            |
| <b>Total general</b>                                     | <b>3.032.819</b> | <b>3.504.607</b> | <b>3.520.271</b> | <b>4.297.881</b> | <b>3.699.828</b> | <b>3.864.094</b> | <b>3.938.652</b> | <b>4.501.620</b> | <b>4.126.495</b> | <b>34.486.268</b> |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Los subcomponentes con mayores valores de ejecución fueron los de Atención/ Ayuda Humanitaria con \$6,4 billones, seguida por Vivienda con \$3,7 billones y Educación otras fuentes con \$3,7 billones. Así mismo, las ejecuciones más bajas fueron las de Créditos y Pasivos y Asistencia Judicial con \$3 mil millones y \$5 mil millones, respectivamente (Tabla 23).

**Tabla 23.**  
**Recursos de los proyectos de inversión ejecutados/obligados en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y**  
**Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. 2012 a 2020. Millones de pesos de 2020**

| Componente/<br>Subcomponente                                    | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | Total<br>general |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| <b>1. Asistencia</b>  | 1.645.993 | 1.828.226 | 1.733.473 | 2.400.613 | 1.835.453 | 1.593.568 | 1.641.427 | 1.874.462 | 1.544.768 | 16.097.983       |
| <b>1.1. Alimentación</b>  | 39.013    | 274.321   | 250.978   | 333.363   | 200.969   | 255.740   | 236.258   | 502.127   | 339.697   | 2.432.467        |
| <b>1.2. Asistencia Judicial</b>                                 | 0         | 2.056     | 0         | 3.152     | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 5.208            |
| <b>1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria</b>                         | 1.079.889 | 935.570   | 763.683   | 940.429   | 649.984   | 514.649   | 591.908   | 528.121   | 416.565   | 6.420.798        |
| <b>1.4. Identificación</b>                                      | 2.180     | 441       | 980       | 975       | 1.101     | 993       | 1.370     | 2.777     | 2.422     | 13.240           |
| <b>1.5. Retornos - Reubicación</b>                              | 21.843    | 116.359   | 118.251   | 132.387   | 8.845     | 18.988    | 36.175    | 60.046    | 79.068    | 591.962          |
| <b>1.6.2. Educación Otras fuentes</b>                           | 339.207   | 42.752    | 273.358   | 607.359   | 695.785   | 448.976   | 440.141   | 467.375   | 445.323   | 3.760.278        |
| <b>1.6.4. Salud Otras Fuentes</b>                               | 163.861   | 456.727   | 326.223   | 382.948   | 278.768   | 354.222   | 335.575   | 314.016   | 261.693   | 2.874.031        |
| <b>2. Atención</b>  | 51.760    | 116.009   | 34.330    | 90.813    | 119.647   | 208.638   | 280.566   | 206.203   | 174.303   | 1.282.268        |
| <b>2.1. Orientación, Información y Acompañamiento</b>           | 42.430    | 85.261    | 4.472     | 70.811    | 119.647   | 208.638   | 280.566   | 206.203   | 174.303   | 1.192.331        |
| <b>2.2. Centros Regionales de Atención</b>                      | 9.330     | 30.748    | 29.858    | 20.002    | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 89.938           |
| <b>3. Reparación</b>  | 991.968   | 1.143.106 | 1.221.245 | 1.265.347 | 999.068   | 1.620.919 | 789.768   | 757.264   | 1.055.609 | 9.844.295        |
| <b>3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras</b>  | 11.029    | 92.903    | 185.321   | 191.633   | 172.314   | 184.477   | 246.428   | 210.241   | 197.074   | 1.491.420        |
| <b>3.10. Indemnización</b>                                      | 0         | 0         | 54.604    | 28.314    | 27.425    | 299.237   | 83.475    | 172.152   | 456.910   | 1.122.118        |
| <b>3.2. Créditos y Pasivos</b>                                  | 0         | 0         | 354       | 284       | 905       | 1.547     | 0         | 0         | 0         | 3.090            |
| <b>3.3. Empleo y Generación de Ingresos</b>                     | 387.790   | 183.141   | 176.766   | 163.667   | 275.289   | 278.139   | 267.363   | 164.199   | 265.729   | 2.162.083        |
| <b>3.4. Garantías de No Repetición</b>                          | 1.960     | 33.250    | 39.032    | 44.422    | 47.451    | 49.884    | 20.653    | 38.890    | 22.967    | 298.509          |
| <b>3.5. Medidas de Satisfacción</b>                             | 2.400     | 18.474    | 28.147    | 21.097    | 61.936    | 40.711    | 56.924    | 44.768    | 33.248    | 307.705          |
| <b>3.6. Rehabilitación</b>                                      | 63.579    | 45.920    | 9.781     | 7.679     | 33.327    | 11.864    | 15.325    | 16.814    | 12.812    | 217.102          |
| <b>3.7. Reparación Colectiva</b>                                | 0         | 51.519    | 24.808    | 35.098    | 17.267    | 56.746    | 60.688    | 54.832    | 30.875    | 331.832          |
| <b>3.8. Vivienda</b>  | 525.210   | 678.621   | 669.550   | 756.111   | 346.460   | 693.453   | 12.491    | 32.581    | 3.423     | 3.717.900        |
| <b>3.9. Educación Superior</b>                                  | 0         | 39.279    | 32.882    | 17.041    | 16.695    | 4.859     | 26.421    | 22.787    | 32.572    | 192.535          |
| <b>4. Costos Institucionales</b>                                | 82.170    | 199.724   | 325.967   | 247.823   | 116.583   | 115.437   | 115.160   | 157.858   | 126.567   | 1.487.290        |
| <b>4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información</b> | 0         | 378       | 231       | 8.852     | 55.461    | 64.789    | 61.551    | 85.589    | 69.052    | 345.902          |
| <b>4.2. Fortalecimiento Institucional</b>                       | 82.170    | 199.346   | 325.736   | 238.971   | 61.123    | 50.648    | 53.609    | 72.270    | 57.515    | 1.141.388        |
| <b>5. Transversales</b>   | 32.614    | 52.307    | 22.799    | 118.658   | 25.500    | 48.951    | 62.565    | 34.604    | 46.028    | 444.026          |
| <b>5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales</b>            | 2.217     | 34.512    | 18.451    | 18.932    | 11.188    | 34.565    | 44.764    | 13.141    | 18.512    | 196.282          |
| <b>5.2. Enfoque Diferencial</b>                                 | 30.397    | 17.596    | 4.349     | 99.725    | 2.929     | 2.405     | 703       | 172       | 11.480    | 169.757          |
| <b>5.3. Participación</b>                                       | 0         | 200       | 0         | 0         | 11.383    | 11.981    | 7.290     | 10.928    | 8.478     | 50.259           |
| <b>5.4. Coordinación Nación - Nacional</b>                      | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 9.808     | 10.362    | 7.558     | 27.728           |
| <b>Total general</b>  | 2.804.506 | 3.339.373 | 3.337.814 | 4.123.254 | 3.096.251 | 3.587.513 | 2.889.486 | 3.030.391 | 2.947.275 | 29.155.863       |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Las tasas de crecimiento de presupuesto asignado y ejecutado para cada uno de los subcomponentes de asistencia, atención, reparación, costos institucionales e inversiones transversales se detallan en las tablas 24 y 25.

Los subcomponentes con mayor incremento en la asignación de recursos en todo el periodo fueron los de concurrencia con entidades territoriales con un 4.587% (de \$2.217 millones en 2012 a 103.921 millones en 2020); medidas de satisfacción con un incremento del 1.254% (de \$4.819 millones en 2012 a 65.251 millones en 2020); adquisición, adjudicación y restitución de tierras con un incremento del 998%; y los subcomponentes de alimentación y retornos/reubicaciones con tasas del 749% y 312% respectivamente (Tabla 24).

Para el subcomponente de retornos y reubicaciones, el crecimiento de 2012 a 2013 en un 481% puede estar relacionado con la entrada en operación del proyecto de inversión del Departamento para la Prosperidad Social relacionado con el programa Familias en su Tierra, que integra una de las principales ofertas para dar cumplimiento al acompañamiento de la población víctima de desplazamiento forzado en este proceso. Justamente, para 2015 se evidencia un nuevo aumento, asociado a la asignación de más recursos a dicho programa. El comportamiento para las siguientes vigencias es posible explicarlo también debido a la dinámica de este programa y para el periodo comprendido entre 2018 y 2020, con el aumento de los recursos asignados al proyecto “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” de la Unidad para las Víctimas.

En cuanto a los subcomponentes de la política con los decrecimientos más significativos de recursos asignados/vigentes se encuentran el de atención/ayuda humanitaria con una caída del 62%, rehabilitación con un decrecimiento del 80% y enfoque diferencial con una disminución del 68% de los recursos asignados (Tabla 24).

**Tabla 24. Tasas de crecimiento de los recursos de los proyectos de inversión asignados/vigentes por componentes y subcomponentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes Étnicos. 2012 a 2020**

| Componentes/<br>subcomponentes                                 | 2012-<br>2013 | 2013-<br>2014 | 2014-<br>2015 | 2015-<br>2016 | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | Total<br>periodo |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| <b>1. Asistencia</b>   | 10            | -2            | 34            | -10           | -25           | 5             | 19            | -21           | -5               |
| <b>1.1. Alimentación</b>                                       | 581           | -11           | 33            | -39           | 39            | -7            | 105           | -34           | 749              |
| <b>1.2. Asistencia Judicial</b>                                | -             | 148           | 27            | -100          | -             | -             | -             | -             | -                |
| <b>1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria</b>                        | -16           | -17           | 20            | -9            | -38           | 17            | -12           | -22           | -62              |
| <b>1.4. Identificación</b>                                     | -56           | -16           | 1             | 0             | -5            | 31            | 103           | 1             | -5               |
| <b>1.5. Retornos - Reubicación</b>                             | 481           | -5            | 10            | -87           | 31            | 164           | 41            | 5             | 312              |
| <b>1.6.2. Educación Otras fuentes</b>                          | -87           | 638           | 93            | 21            | -41           | -1            | 19            | -12           | 38               |
| <b>1.6.4. Salud Otras Fuentes</b>                              | 178           | -29           | 18            | -5            | -2            | -5            | 7             | -22           | 69               |
| <b>2. Atención</b>   | 77            | -72           | 159           | 62            | 101           | 12            | -3            | -39           | 180              |
| <b>2.1. Orientación, Información y Acompañamiento</b>          | 59            | -95           | 1396          | 110           | 101           | 12            | -3            | -39           | 237              |
| <b>2.2. Centros Regionales de Atención</b>                     | 166           | -3            | -32           | -100          | -             | -             | -             | -             | -100             |
| <b>3. Reparación</b>   | 12            | 2             | 7             | -15           | 48            | -7            | 11            | 13            | 81               |
| <b>3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras</b> | 490           | 59            | 6             | -3            | 3             | 26            | -13           | 1             | 998              |
| <b>3.10. Indemnización</b>                                     | -             | -             | -46           | 10            | 806           | -62           | 97            | 120           | -                |
| <b>3.2. Créditos y Pasivos</b>                                 | -             | -             | -24           | 286           | 41            | -100          | -             | -             | -                |
| <b>3.3. Empleo y Generación de Ingresos</b>                    | -51           | -7            | 7             | 51            | 0             | -4            | -12           | 16            | -27              |
| <b>3.4. Garantías de No Repetición</b>                         | 490           | 1             | 34            | -2            | 1             | -56           | 86            | -47           | 249              |
| <b>3.5. Medidas de Satisfacción</b>                            | 411           | 28            | -13           | 149           | -34           | 61            | -16           | 7             | 1254             |

| Componentes/<br>subcomponentes                                  | 2012-<br>2013 | 2013-<br>2014 | 2014-<br>2015 | 2015-<br>2016 | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | Total<br>periodo |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| <b>3.6. Rehabilitación</b>                                      | -33           | -84           | -6            | 274           | -64           | 55            | -1            | -8            | -80              |
| <b>3.7. Reparación Colectiva</b>                                | -             | -52           | 46            | 1             | 81            | -1            | -8            | -25           | -                |
| <b>3.8. Vivienda</b>  | 24            | -2            | 13            | -50           | 83            | 0             | 20            | -7            | 42               |
| <b>3.9. Educación Superior</b>                                  | -             | -16           | -47           | -3            | -71           | 444           | -4            | 28            | -                |
| <b>4. Costos Institucionales</b>                                | 103           | 69            | -25           | -48           | -2            | 31            | 24            | -32           | 43               |
| <b>4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información</b> | -             | 701           | 200           | 668           | -5            | 4             | 38            | -26           | -                |
| <b>4.2. Fortalecimiento Institucional</b>                       | 103           | 68            | -27           | -74           | 0             | 57            | 16            | -37           | -26              |
| <b>5. Transversales</b>   | 43            | -53           | 398           | -71           | 44            | 53            | 22            | 33            | 251              |
| <b>5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales</b>            | 1487          | -41           | -9            | 4             | 88            | 57            | 28            | 39            | 4587             |
| <b>5.2. Enfoque Diferencial</b>                                 | -51           | -74           | 2235          | -97           | -23           | -70           | 268           | 278           | -68              |
| <b>5.3. Participación</b>                                       | -             | -100          | -             | -             | -2            | -22           | 7             | -16           | -                |
| <b>5.4. Coordinación Nación - Nación</b>                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -10           | -25           | -                |
| <b>Total general</b>  | 16            | 0             | 22            | -14           | 4             | 2             | 14            | -8            | 36               |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

Respecto a los recursos ejecutados en los nueve años del periodo de estudio (2012-2020) se destacan los crecimientos de los subcomponentes de Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras con 1687% y Medidas de Satisfacción con 1285%. Para el caso de Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras pasó de \$11 mil millones a \$197 mil millones y para medidas de satisfacción de \$2 mil millones a \$33 mil millones de pesos (Tabla 25).

Por el contrario, los subcomponentes con los mayores decrecimientos en los recursos ejecutados/obligados fueron los subcomponentes de vivienda con 99% y ayuda y atención humanitaria con una caída del 61%. Para el caso de vivienda la disminución fue de \$525 mil millones a \$3 mil millones, mientras que para ayuda y atención humanitaria fue de 1 billón de pesos a 416 mil millones de pesos (Tabla 25).

Para el caso de vivienda, la caída en el nivel de recursos obligados obedece, principalmente, a proyectos para la asignación de subsidios de Fonvivienda y MADR respecto de los cuales, de acuerdo con el procedimiento establecido por Ministerio de Hacienda a partir del 26 de diciembre de 2016, sólo autoriza giro de recursos sobre la base de viviendas terminadas y asignadas, de suerte que si bien se comprometen los recursos con los patrimonios autónomos en tanto no se reciban las viviendas tales recursos no pueden obligarse, reflejando tanto ineficiencia como ineficacia en el uso de los recursos<sup>9</sup>.

**Tabla 25. Tasas de crecimiento de los recursos de los proyectos de inversión ejecutados/obligados por componentes y subcomponentes en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 . 2012 a 2020. Porcentajes.**

| Componentes/<br>subcomponentes          | 2012-<br>2013 | 2013-<br>2014 | 2014-<br>2015 | 2015-<br>2016 | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | Total<br>periodo |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| <b>1. Asistencia</b>                    | 11            | -5            | 38            | -24           | -13           | 3             | 14            | -18           | -6               |
| <b>1.1. Alimentación</b>                | 603           | -9            | 33            | -40           | 27            | -8            | 113           | -32           | 771              |
| <b>1.2. Asistencia Judicial</b>         | -             | -100          | -             | -100          | -             | -             | -             | -             | -                |
| <b>1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria</b> | -13           | -18           | 23            | -31           | -21           | 15            | -11           | -21           | -61              |
| <b>1.4. Identificación</b>              | -80           | 122           | 0             | 13            | -10           | 38            | 103           | -13           | 11               |

<sup>9</sup> Contraloría General de la República, Informe de Auditoría Independiente. Auditoría Financiera Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA. Vigencia 2017, CGR-CDIFTCEDR No. 009, mayo de 2018.

| Componentes/<br>subcomponentes                           | 2012-<br>2013 | 2013-<br>2014 | 2014-<br>2015 | 2015-<br>2016 | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | Total<br>periodo |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| 1.5. Retornos - Reubicación                              | 433           | 2             | 12            | -93           | 115           | 91            | 66            | 32            | 262              |
| 1.6.2. Educación Otras fuentes                           | -87           | 539           | 122           | 15            | -35           | -2            | 6             | -5            | 31               |
| 1.6.4. Salud Otras Fuentes                               | 179           | -29           | 17            | -27           | 27            | -5            | -6            | -17           | 60               |
| 2. Atención  | 124           | -70           | 165           | 32            | 74            | 34            | -27           | -15           | 237              |
| 2.1. Orientación, Información y Acompañamiento           | 101           | -95           | 1483          | 69            | 74            | 34            | -27           | -15           | 311              |
| 2.2. Centros Regionales de Atención                      | 230           | -3            | -33           | -100          | -             | -             | -             | -             | -100             |
| 3. Reparación  | 15            | 7             | 4             | -21           | 62            | -51           | -4            | 39            | 6                |
| 3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras  | 742           | 99            | 3             | -10           | 7             | 34            | -15           | -6            | 1687             |
| 3.10. Indemnización                                      | -             | -             | -48           | -3            | 991           | -72           | 106           | 165           | -                |
| 3.2. Créditos y Pasivos                                  | -             | -             | -20           | 219           | 71            | -100          | -             | -             | -                |
| 3.3. Empleo y Generación de Ingresos                     | -53           | -3            | -7            | 68            | 1             | -4            | -39           | 62            | -31              |
| 3.4. Garantías de No Repetición                          | 1597          | 17            | 14            | 7             | 5             | -59           | 88            | -41           | 1072             |
| 3.5. Medidas de Satisfacción                             | 670           | 52            | -25           | 194           | -34           | 40            | -21           | -26           | 1285             |
| 3.6. Rehabilitación                                      | -28           | -79           | -21           | 334           | -64           | 29            | 10            | -24           | -80              |
| 3.7. Reparación Colectiva                                | -             | -52           | 41            | -51           | 229           | 7             | -10           | -44           | -                |
| 3.8. Vivienda  | 29            | -1            | 13            | -54           | 100           | -98           | 161           | -89           | -99              |
| 3.9. Educación Superior                                  | -             | -16           | -48           | -2            | -71           | 444           | -14           | 43            | -                |
| 4. Costos Institucionales                                | 143           | 63            | -24           | -53           | -1            | 0             | 37            | -20           | 54               |
| 4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información | -             | -39           | 3734          | 527           | 17            | -5            | 39            | -19           | -                |
| 4.2. Fortalecimiento Institucional                       | 143           | 63            | -27           | -74           | -17           | 6             | 35            | -20           | -30              |
| 5. Transversales   | 60            | -56           | 420           | -79           | 92            | 28            | -45           | 33            | 41               |
| 5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales            | 1457          | -47           | 3             | -41           | 209           | 30            | -71           | 41            | 735              |
| 5.2. Enfoque Diferencial                                 | -42           | -75           | 2193          | -97           | -18           | -71           | -75           | 6557          | -62              |
| 5.3. Participación                                       | -             | -100          | -             | -             | 5             | -39           | 50            | -22           | -                |
| 5.4. Coordinación Nación - Nación                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 6             | -27           | -                |
| <b>Total general</b>                                     | <b>19</b>     | <b>0</b>      | <b>24</b>     | <b>-25</b>    | <b>16</b>     | <b>-19</b>    | <b>5</b>      | <b>-3</b>     | <b>5</b>         |

Fuente: Elaboración consultoría. Abril 2021. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

En los informes individuales de las medidas priorizadas se analizan con detalle los proyectos de inversión bajo la perspectiva de la efectividad, la eficiencia y la eficacia de la inversión. Allí también se presentan conclusiones, recomendaciones y alertas específicas para la CGR.

## II. Análisis de los proyectos de inversión del orden nacional

La segunda parte del Balance contiene los principales resultados del análisis efectuado sobre los proyectos de inversión diseñados e implementados por las entidades del orden nacional para el desarrollo de siete de las medidas de la PAARIV durante el período 2012 a 2020.

Los resultados se presentan en siete capítulos, el primero de los cuales sintetiza los principales aspectos metodológicos, alcance y limitaciones técnicas enfrentadas. El segundo presenta el universo de proyectos analizados y los criterios de inclusión y exclusión utilizados. El tercero analiza la eficiencia de los proyectos de inversión en el uso de los recursos financieros asignados y el tiempo estipulado. El cuarto, se enfoca en la eficacia de los proyectos de inversión. El quinto en el análisis de la efectividad. El sexto presenta el análisis del componente étnico de los proyectos. Y el séptimo recoge las principales conclusiones y recomendaciones.

### 1. Alcance y metodología

El análisis de los proyectos de inversión de la política se concreta en doce preguntas orientadoras: 2 relacionadas con la eficiencia, 4 con eficacia, 1 con efectividad, 3 con la incorporación de las disposiciones de los Decretos Leyes étnicos y 2 con oportunidades de mejora e identificación de riesgos fiscales.

Para el abordaje de estas preguntas se han identificado como referentes básicos la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del mismo año; los informes de seguimiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas - CSMLV y de la Comisión de Seguimiento y monitoreo de los Decretos Ley – CSMDL; los Autos de la Corte Constitucional; los informes gubernamentales de la Política Pública dirigida a la Población Víctima; los informes de seguimiento al posconflicto desarrollados por los órganos de control. Y como fuente primaria de consulta el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión, SPI, del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Las variables e indicadores que permitieron responder las preguntas orientadoras se presentan en la tabla 26. Se incluye también la fuente de información asociada a dichas variables.

**Tabla 26. Matriz de consistencia. Componentes, preguntas, variables, indicadores y fuentes para el análisis de proyectos de inversión**

| Componentes       | Preguntas orientadoras   | Variables / Indicadores                                | Fuentes y limitaciones técnicas |
|-------------------|--|--|---------------------------------|
| <b>Eficiencia</b> | 1. ¿Se han ejecutado los recursos asignados?                   | - % de presupuesto comprometido y obligado             | SPI (DNP)                       |
|                   | 2. ¿Se han desarrollado las acciones en los tiempos definidos? | - % de proyectos que han cumplido los plazos previstos |                                 |

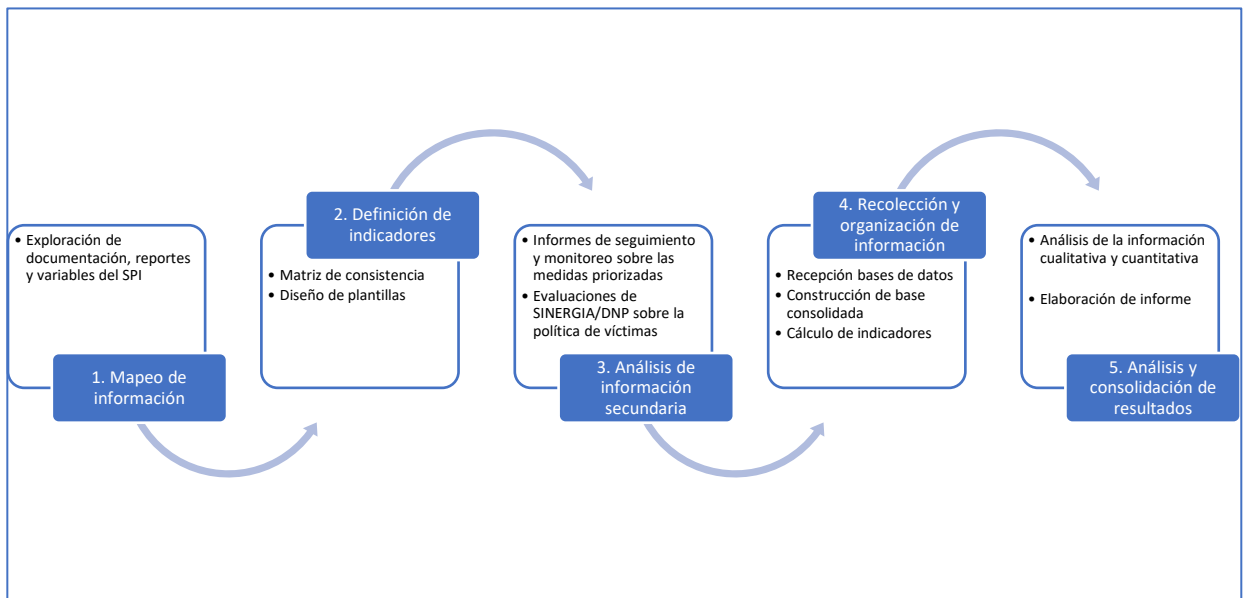
| Componentes                                   | Preguntas orientadoras  | Variables / Indicadores  | Fuentes y limitaciones técnicas  |
|---|---|--|--|
| <b>Eficacia</b>                               | 3. ¿Se han cumplido las metas definidas en los PI?  | - % de metas cumplidas (Avance físico)   | SPI (DNP).<br><br>Limitaciones:<br>- Los indicadores se obtienen a nivel de proyecto, no son específicos para la PAARIV.   |
|   | 4. ¿Los proyectos de inversión que desarrollan cada medida cubren todos los componentes y subcomponentes de la medida? ¿Cuáles están descubiertos?                                      | - Componentes y subcomponentes definidos en el marco normativo<br>- Componentes y subcomponentes desarrollados en los Proyectos de Inversión<br>- Número de PI asociados a cada subcomponente.<br>- Monto asociado a cada subcomponente. | - Ley 1448 y DEL<br>- SPI (DNP)<br><br>Limitaciones:<br>- Los recursos de las actividades son a nivel de proyecto, no son específicos para la PAARIV   |
|   | 5. ¿En qué grado se ha logrado el cumplimiento de los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED)?  | % de logro   | UARIV, Corte Constitucional, SPI   |
|   | 6. ¿Qué relación guardan las metas de los PI (en términos de población/hogares atendidos) con la magnitud de las necesidades (derechos pendientes de resarcir) de la población víctima? | - Sumatoria de personas atendidas en los proyectos de inversión<br>- Necesidades descubiertas .<br>- % de personas u hogares cubiertas por los PI / personas u hogares con necesidades no satisfechas                                    | - Datos de necesidades (UARIV-URT)<br>- SPI (DNP)  |
| <b>Efectividad</b>                            | 7. ¿Qué tan efectivos han sido los proyectos de inversión?  | Indicador de efectividad   | Información de eficiencia y eficacia   |
| <b>Análisis de los Decretos Leyes Étnicos</b> | 8. ¿Los proyectos de inversión incorporan los lineamientos y/o disposiciones de los Decretos Leyes Étnicos?   | - Lineamientos definidos en los Decretos Leyes que pueden observarse en los PI<br>- Inclusión de lineamientos en los PI.   | - SPI (DNP)<br><br>Limitaciones:<br>La información de productos y actividades requerida para este ejercicio solo está disponible desde 2014 en SPI. En consecuencia el periodo analizado es 2014-2020. |
|   | 9. ¿Qué porcentaje de los recursos de los PI  | - Monto de recursos destinado al componente étnico   | Limitaciones:<br>La marcación de montos para población étnica  |

| Componentes                    | Preguntas orientadoras  | Variables / Indicadores                             | Fuentes y limitaciones técnicas  |
|--------------------------------|---|---|--|
|                                | corresponde al componente étnico?   |   | está disponible desde 2015 en SPI. En consecuencia el periodo analizado es 2015-2020.            |
|                                | 10. ¿Qué porcentaje de las metas de los PI corresponde al componente étnico?  | - Número de metas enfocadas en el componente étnico | Limitaciones:<br>En razón a la disponibilidad de datos en SPI el periodo analizado es 2014-2020. |
| <b>Oportunidades de mejora</b> | 11. ¿Qué acciones o cambios se recomiendan para aumentar efectividad de la Ley 1448 y los DLE?<br><br>12. ¿Qué riesgos fiscales se han detectado? | Quién, cómo, cuándo                                 |  |

#### Etapas para el análisis de los proyectos de inversión

La estrategia metodológica para el análisis de los proyectos de inversión se desarrolló en cinco etapas que van desde el mapeo y revisión de fuentes hasta el análisis de información y consolidación de resultados (Gráfico 13).

Gráfico 12. Ruta metodológica para al análisis de proyectos de inversión



Fuente: Elaboración propia

## 2. Proyectos de inversión analizados

---

Entre 2012 y 2020 se desarrollaron 318 proyectos de inversión del presupuesto general de la nación que contribuyen a la implementación de la política de víctimas. En el marco de este balance se profundizó en los proyectos que desarrollan siete medidas de la PAARIV: i) reparación colectiva; ii) retornos y reubicaciones; iii) vivienda; iv) ayuda y atención humanitaria; v) indemnización administrativa; vi) restitución de tierras; y vii) generación de ingresos.

Para conformar el universo de proyectos de inversión a analizar se adoptaron dos criterios. El **primer criterio** corresponde a la información contenida en el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública (SPI) respecto de la clasificación de políticas, seleccionando aquellos catalogados como parte de la implementación de la PPARIV en cada una de las medidas priorizadas. Esto es, usando el trazador presupuestal de víctimas.

El **segundo criterio**, tiene que ver con información diferente al SPI, por ejemplo informes de ejecución de la PAARIV, en virtud de la cual la Contraloría General de la República y el equipo consultor identificaron proyectos de inversión que desarrollan acciones de la PPARIV, pero que no venían señalados en el SPI.

Finalmente, para dos de las medidas abordadas (retornos y reubicación y reparación colectiva) se consideró un **tercer criterio** de identificación a partir de palabras claves en el nombre de los proyectos, lo que sumado a la verificación de su aporte a la medida a partir del análisis de la cadena de valor, permitió incluir otros proyectos que le aportaban a las medidas. A partir del segundo criterio se adicionaron 4 proyectos de inversión y a partir del tercero se adicionó un proyecto.

Posteriormente, se examinó la cadena de valor de cada proyecto encontrando que en 27 casos los proyectos seleccionados no contribuían a la medida bajo la cual se habían clasificado y, por tanto, no fueron considerados en el análisis a profundidad por medida. Lo anterior dio lugar a la exclusión completa del universo de análisis de 16 proyectos pues se constató que no aportaban a ningún componente o medida de la PAARIV y a la exclusión parcial (solo para alguna/s de las vigencias o para alguno/s de los componentes de la PAARIV) de otros 2 proyectos. En los otros casos se hizo reclasificación de medidas, pues los proyectos sí aportaban a la PAARIV, pero en un componente distinto al de la marcación inicial del trazador. En términos de valores, la exclusión total y parcial de proyectos equivale al 4,69% del total de recursos asignados a víctimas de 2012 a 2020, y al 7,88% de los recursos asignados a las siete medidas priorizadas en el análisis, lo cual refleja deficiencias en el uso del trazador presupuestal de víctimas y la sobreestimación de la inversión de la política. Todos los detalles del proceso de inclusión y exclusión se encuentran en el Anexo 8.1.

El número de proyectos por medida priorizada para el período 2012 y 2020 tras este proceso de selección fue de 70 para generación de ingresos y empleo, 3 para la medida de indemnización administrativa, 14 para ayuda y asistencia humanitaria, 5 para retornos y reubicaciones, 15 para reparación colectiva, 9 para vivienda y 16 para restitución de tierras, los cuales fueron formulados por 20 entidades del SNARIV (Tabla 27).

Tabla 27. Proyectos de inversión asociados a las siete medidas de la PAARIV priorizadas

| Características de los PI                   |   | Generación de ingresos | Indemnización | Ayuda humanitaria | Retornos y reubicaciones | Reparación colectiva | Restitución de tierras | Vivienda |
|---|---|------------------------|---------------|-------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|----------|
| <b>Número de proyectos de inversión</b>     |   | <b>70</b>              | <b>3</b>      | <b>14</b>         | <b>5</b>                 | <b>15</b>            | <b>16</b>              | <b>9</b> |
| <b>Proyectos exclusivos de la PAARIV</b>    |   | 36                     | 3             | 12                | 5                        | 12                   | 10                     | 4        |
| <b>Proyectos no exclusivos de la PAARIV</b> |   | 34                     | 0             | 2                 | 0                        | 3                    | 6                      | 5        |
| <b>Proyectos por entidad</b>                | DPS   | 12                     |               |                   | 2                        |                      |                        | 3        |
|   | ADR   | 13                     |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | Ministerio de Trabajo                           | 18                     |               |                   |                          | 5                    |                        |          |
|   | SENA  | 4                      |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | URT   | 2                      |               |                   |                          |                      | 4                      |          |
|   | INCODER - ANT                                   | 1                      |               |                   |                          | 1                    | 5                      |          |
|   | UARIV   | 2                      | 3             | 9                 | 3                        | 4                    | 1                      |          |
|   | Ministerio de Comercio                          | 5                      |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | INCODER   | 3                      |               |                   |                          |                      | 2                      |          |
|   | Ministerio de Agricultura                       | 1                      |               |                   |                          |                      |                        | 4        |
|   | Servicio Público de Empleo                      | 2                      |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | UAE. Organizaciones solidarias                  | 3                      |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | Ministerio de Comercio - Artesanías de Colombia | 3                      |               |                   |                          |                      |                        |          |
|   | Ministerio de Cultura                           | 1                      |               |                   |                          | 1                    |                        |          |
|   | CNMH  |                        |               |                   |                          | 3                    |                        |          |
|   | Min. Interior                                   |                        |               |                   |                          | 1                    |                        |          |
|   | IGAC  |                        |               |                   |                          |                      | 1                      |          |
| Fonvivienda                                 |   |                        |               |                   |                          |                      | 2                      |          |
| SNR   |   |                        |               |                   |                          | 3                    |                        |          |
| ICBF  |   |                        | 5             |                   |                          |                      |                        |          |
| <b>Total entidades</b>                      |   | <b>14</b>              | <b>1</b>      | <b>2</b>          | <b>2</b>                 | <b>6</b>             | <b>6</b>               | <b>3</b> |

\* No es adecuado sumar los proyectos porque algunos de ellos fueron analizados en dos o más de las medidas priorizadas dado que sus acciones aportan a más de una de las medidas de la PAARIV.

Adicional al proceso de selección, la revisión de la cadena de valor, objetivos, productos y actividades de cada uno de los proyectos permitió identificar inconsistencias relacionadas con el porcentaje de recursos que algunos proyectos dirigidos a la población general establecieron para la atención de población víctima; la carencia de enfoque diferencial; la existencia de proyectos distribuibles o “proyectos madre” de manera simultánea con proyectos a los cuales les distribuyeron recursos; y proyectos que, si bien formularon adecuadamente su aporte a la PAARIV en términos de la cadena de valor, objetivos, productos y actividades y utilizaron el trazador presupuestal de víctimas, finalmente no apropiaron ni ejecutaron recursos. El Anexo 8.2 relaciona los proyectos de inversión que presentan tales inconsistencias, describe la situación encontrada y sugiere acciones puntuales por parte de la Contraloría General para dilucidar las situaciones observadas o requerir a las entidades implicadas.

### 3. Análisis de eficiencia de los proyectos de inversión

---

El marco conceptual de *eficiencia*, uno de los tres ejes del presente balance, se fundamenta en los aportes que desde la institucionalidad han desarrollado el Departamento Nacional de Planeación, DNP, en particular en el documento “*Medición de desempeño de la gestión pública*” de 2013 y en lo estipulado en el Decreto 403 de 2020 “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”. También se consideraron los aportes académicos de Mokate K. y Cohen E. y Franco R. en los textos *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* y *Evaluación de proyectos sociales*, respectivamente.

En ese marco, el concepto de eficiencia se entiende como “*el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible*”, por lo cual, en la medida en que no se cumplan los objetivos propuestos o no se aprovechen adecuadamente los recursos, es posible afirmar que una iniciativa es ineficiente (Mokate, K, 2001, pág. 5). Es importante tener en cuenta frente a este concepto, que la alusión a los costos se comprende desde un sentido amplio, es decir, no se reduce exclusivamente al dinero desembolsado, pues “*un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible*” (Mokate, K, 2001, pág. 10). En la misma línea de esta definición Cohen y Franco afirman que se puede definir la eficiencia “*como la relación existente entre los productos y los costos de los insumos que ha implicado el proyecto*” (Cohen, E. y Franco, R, 1988, pág. 103).

En sintonía con lo expresado en estas definiciones, desde el DNP se ha ligado el entendimiento de la *eficiencia* con el gasto o el uso de los recursos dispuestos para el desarrollo de una iniciativa, es decir, “*mide la máxima cantidad de producto que un nivel dado de costo en insumos puede generar, o alternativamente, el mínimo costo en insumos que se requiere para generar una cantidad dada de producto*”, en otras palabras la eficiencia “*mide qué tan cerca está el proceso de servicio de un estado óptimo de utilización de recursos, ya sea a través de una comparación con su programación o con otros procesos de servicio similares*” (DNP, 2013, pág. 18). En línea con lo anterior, el Decreto 403 de 2020, al referirse en su artículo 3 a los *Principios de la vigilancia y el control fiscal*, indica que la *eficiencia* es un principio que se sustenta en la necesidad de “*(...) buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*” (Presidencia de la República, 2020).

Atendiendo al enfoque de este balance y a la disponibilidad de datos, este ejercicio entenderá la *eficiencia* desde el punto de vista del adecuado u óptimo uso de recursos, lo cual incluye dos comparaciones: la comparación entre los recursos ejecutados y asignados o programados; y entre el plazo (tiempo) previsto para la ejecución y el tiempo real invertido en la ejecución.

El capítulo se divide en dos secciones, la primera aborda el cumplimiento en términos de ejecución presupuestal y la segunda el cumplimiento en términos de plazos de los proyectos de inversión de las siete medidas de la PAARIV priorizadas, tomando como fuente de información oficial el SPI.

### 3.1 Ejecución presupuestal

La ejecución presupuestal de los proyectos de inversión que desarrollaron la siete medidas priorizadas, entendida como el porcentaje de recursos vigentes que se compromete<sup>10</sup> y se obliga<sup>11</sup>, se muestra en los gráficos 1 y 2, las cuales muestran los datos correspondiente al periodo 2012-2020.

Los mejores resultados en términos de eficiencia en el uso de los recursos se observan en la medida de indemnización, con un 99.6% de los recursos comprometidos y un 89% obligados. Mientras que el desempeño más bajo se observa en las medidas de generación de ingresos, reparación colectiva y vivienda, las que solo obligaron el 82%, 81% y 62%, respectivamente<sup>12</sup>.

Para el caso de los proyectos de generación de ingresos y vivienda, de los cuales una proporción importante atiende tanto a población víctima como no víctima (34 de 70 proyectos en el caso de generación de ingresos y 4 de 9 en el de vivienda), se observan diferencias importantes entre la ejecución de los proyectos como un todo y la ejecución de los recursos específicos de víctimas<sup>13</sup>, siendo más acentuada la ineficiencia en el uso de los recursos cuando se trata de la política de víctimas.

Las vigencias con mayores ineficiencias, entendidas como los porcentajes más bajos de ejecución, corresponden al componente de vivienda donde sobresalen el bajo porcentaje de recursos comprometidos en 2020 (35%) y de obligados en el periodo 2018 a 2020 (5.3%, 3.9% y 0.4% para cada año). Para el caso del bajo compromiso de 2020 se evidencian inconsistencias en los datos de SPI<sup>14</sup>, mientras que los bajos niveles de obligación obedecen, principalmente, a recursos de subsidios de vivienda cuyos giros no se autorizan porque las viviendas no se han terminado y asignado, situación que reflejaría tanto ineficiencia como ineficacia pero que, de acuerdo con las explicaciones ofrecidas por las entidades implicadas que han sido documentadas en el marco de las acciones de control fiscal de la CGR, estaría asociada a que los proyectos no se acomodan estrictamente a una lógica temporal de anualidad, esto es, las viviendas que materializan los subsidios de vivienda -principalmente subsidios en especie- no se construyen, las más de las veces, en un solo año.

---

<sup>10</sup> Hace referencia a los compromisos entendidos como los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la Ley.

<sup>11</sup> Hace referencia a las obligaciones entendidas como el monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento total o parcial de los compromisos adquiridos por el recibo de bienes y servicios prestados pendientes de pago.

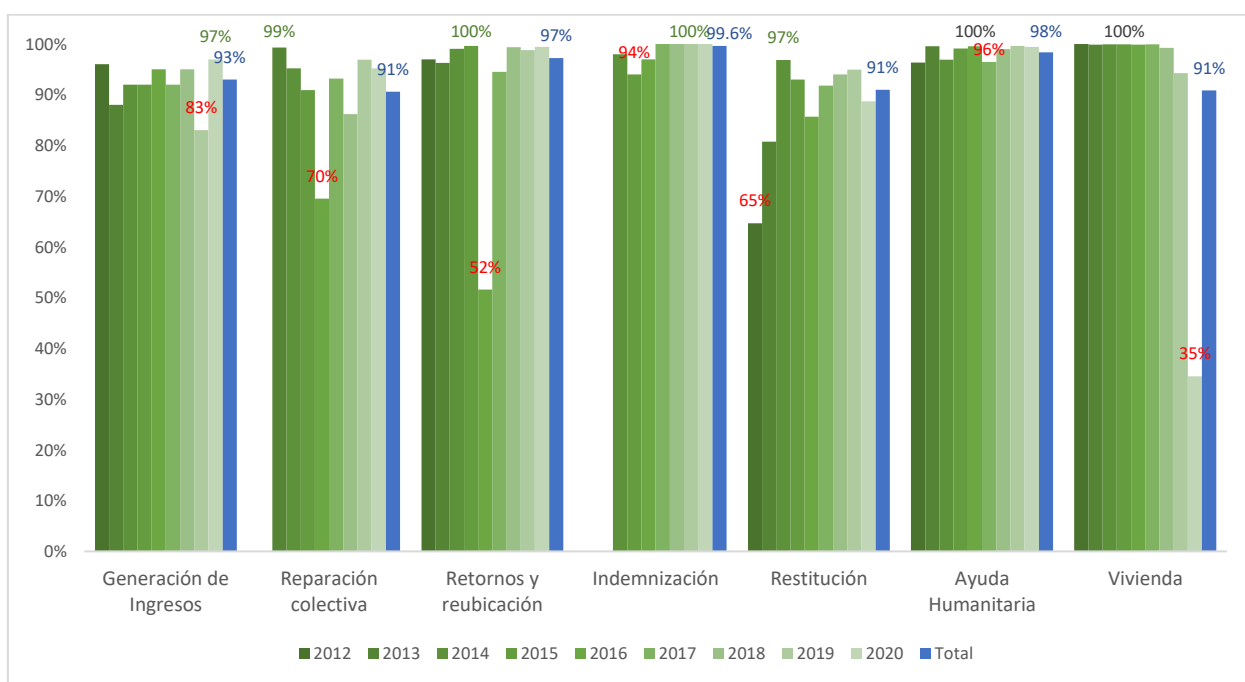
<sup>12</sup> Existen seis proyectos que estando marcados para una de las medidas priorizadas fueron analizados y se identificaron aportes a otras de las medidas priorizadas, por esa razón esos valores en este cuadro se están contando dos veces. En términos porcentuales ellos apenas representan el 2% de los recursos vigentes. Los proyectos son: 2012011000004 que aporta a generación de ingresos y a restitución de tierras; los proyectos 2016011000082, 2018011000456, 2013011000449 y 2015011000289 que desarrollan acciones de reparación colectiva y de generación de ingresos; y el proyecto 2012011000260 que desarrolla acciones de retornos y reubicación y de vivienda.

<sup>13</sup> En efecto, para el caso de generación de ingresos, el porcentaje comprometido para la PAARIV es inferior en 5 puntos frente al porcentaje comprometido de los proyectos completos (PAARIV y otras políticas). En el componente de vivienda, por su parte, 3 de las 7 vigencias de proyectos que incluyen otras políticas u otros componentes, muestran brechas considerables. En concreto, i) el proyecto de inversión 2018011000387 del DPS tuvo en la vigencia 2019 una ejecución global del 98% en contraste con el 11% para la política de víctimas; y en 2020 una ejecución global del 97% frente al 10% para los recursos de víctimas, y ii) el proyecto 2018011001151 del MVCT en la vigencia 2020 reporta una ejecución total del 100% en tanto que se reporta una ejecución del 35% para víctimas. Sin embargo, respecto de este último, se advierte una inconsistencia toda vez que el 100% de ejecución global implica la ejecución también del 100% de los recursos asignados para víctimas.

<sup>14</sup> Se evidencia, por ejemplo, que el proyecto 2018011001151 "Subsidio Familiar de Vivienda Nacional" de Fonvivienda a nivel de proyecto compromete el 100% de los recursos, pero a nivel de política reporta solo compromisos del 45% de los recursos asignados, lo que revela una inconsistencia en la información.

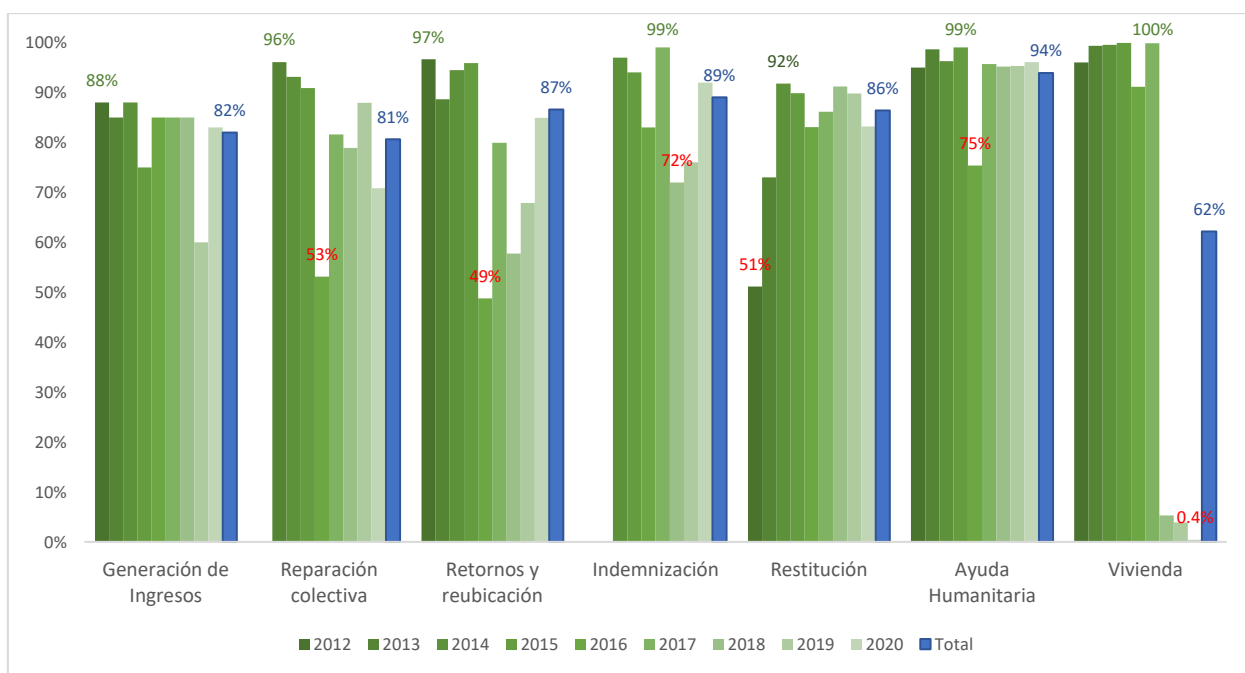
También se destacan los bajos niveles de obligación en 2016 de las medidas de reparación colectiva y retornos y de reubicación, en tanto solo lograron obligar el 53% y 49% de los recursos asignados; y, el caso de restitución de tierras en 2012 cuyo porcentaje de obligaciones apenas llegó al 51% lo que podría estar relacionado con que la Unidad de Restitución se creó a partir de ese año.

**Gráfico 14. Ejecución presupuestal (% comprometido). Siete medidas de la PAARIV priorizadas. 2012 - 2020.**



Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

**Gráfico 15. Ejecución presupuestal (% obligado). Siete medidas de la PAARIV priorizadas. 2012 -2020.**



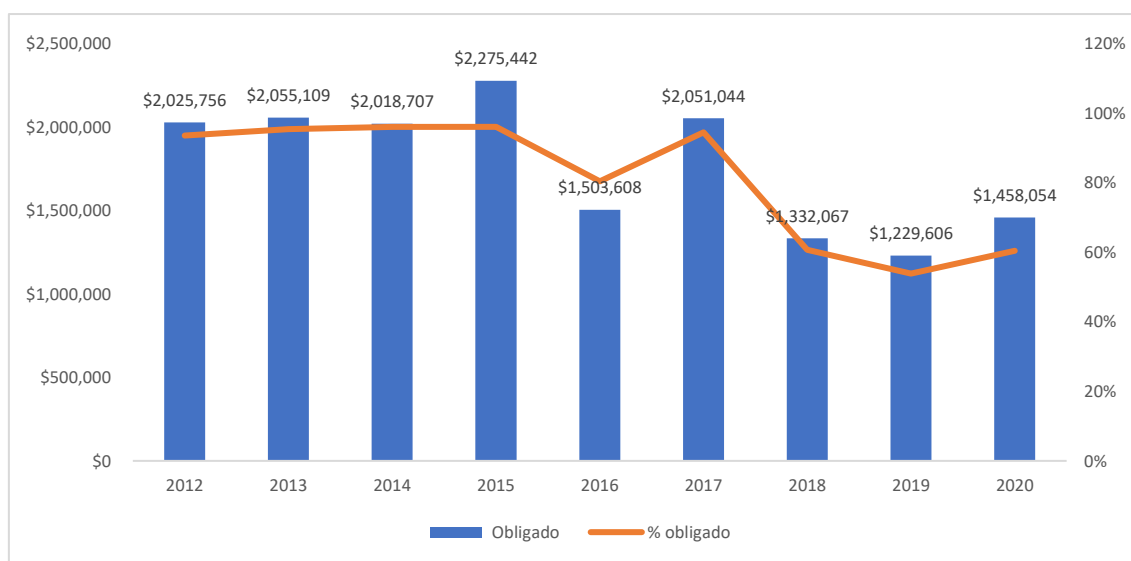
Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

La ejecución presupuestal de las siete medidas priorizadas en conjunto presenta un deterioro desde 2018 jalonado fundamentalmente por los bajos niveles de obligación del componente de vivienda. Sin embargo, cuando no se considera este componente la tendencia negativa en las últimas tres vigencias se mantiene (Tabla 28 y gráfico 16).

**Tabla 28. Recursos vigentes, comprometidos y obligados por vigencia. Siete medidas priorizadas. Periodo 2012 -2020. Millones de pesos de 2020.**

| Vigencia | Apropiado (vigente) | Comprometido | % comprometido | Obligado    | % obligado | % obligado (sin vivienda) |
|----------|---------------------|--------------|----------------|-------------|------------|---------------------------|
| 2012     | \$2,167,371         | \$2,098,664  | 97%            | \$2,025,756 | 93%        | 93%                       |
| 2013     | \$2,156,094         | \$2,096,056  | 97%            | \$2,055,109 | 95%        | 93%                       |
| 2014     | \$2,103,122         | \$2,052,241  | 98%            | \$2,018,707 | 96%        | 94%                       |
| 2015     | \$2,370,035         | \$2,323,026  | 98%            | \$2,275,442 | 96%        | 94%                       |
| 2016     | \$1,871,169         | \$1,797,890  | 96%            | \$1,503,608 | 80%        | 78%                       |
| 2017     | \$2,172,826         | \$2,104,515  | 97%            | \$2,051,044 | 94%        | 92%                       |
| 2018     | \$2,196,248         | \$2,138,849  | 97%            | \$1,332,067 | 61%        | 88%                       |
| 2019     | \$2,284,471         | \$2,171,443  | 95%            | \$1,229,606 | 54%        | 83%                       |
| 2020     | \$2,413,481         | \$1,863,607  | 77%            | \$1,458,054 | 60%        | 89%                       |

**Gráfico 16. Ejecución presupuestal (% obligado). Siete medidas de la PAARIV priorizadas. 2012 -2020. Millones de pesos de 2020**



Los montos asignados y no ejecutados, en términos de compromiso, de las siete medidas priorizadas en el período 2012 a 2020 ascienden a \$1.09 billones (pesos de 2020), y en términos de obligaciones a \$3.79 billones (pesos de 2020). Esto significa que entre 2012 y 2020, \$1.09 billones de pesos no fueron contratados a pesar de haber sido asignados y reservados para atender estos componentes de la política de víctimas; y, también, que \$3.79 billones no fueron obligados, lo que implica que finalmente los bienes y servicios no llegaron a las víctimas en la vigencia respectiva (Tablas 29 y 30). Sobresalen por su peso en los recursos no comprometidos y no obligados las vigencias 2018 a 2020. Esta última representa el 51% de los recursos no comprometidos de todo el periodo examinado (9 años) y las tres en conjunto representan el 76% de los recursos no obligados. La gráfica 17 ilustra el peso considerable que han ganado los recursos no obligados dentro del total de recursos asignados para las últimas tres vigencias del período analizado.

**Tabla 29. Recursos vigentes no comprometidos por vigencia. Siete medidas prioritizadas. 2012 -2020.**

Millones de \$ 2020.

| Vigencia     | Generación de Ingresos | Reparación colectiva | Retornos y reubicación | Indemnización | Restitución    | Ayuda Humanitaria | Vivienda       | Total            |
|--------------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------|----------------|-------------------|----------------|------------------|
| 2012         | 18,601                 | -                    | 714                    | -             | 7,620          | 41,722            | 50             | 68,707           |
| 2013         | 25,444                 | 240                  | 4,904                  | -             | 24,459         | 4,060             | 932            | 60,039           |
| 2014         | 15,859                 | 1,296                | 1,191                  | 1,187         | 6,384          | 24,645            | 320            | 50,882           |
| 2015         | 17,316                 | 3,984                | 554                    | 1,854         | 14,889         | 8,093             | 318            | 47,009           |
| 2016         | 15,773                 | 13,498               | 8,778                  | 1,150         | 29,737         | 3,949             | 393            | 73,279           |
| 2017         | 24,623                 | 5,176                | 1,303                  | 12            | 17,574         | 19,021            | 603            | 68,311           |
| 2018         | 17,025                 | 11,887               | 403                    | 192           | 16,250         | 6,094             | 5,548          | 57,398           |
| 2019         | 48,137                 | 2,207                | 1,059                  | -             | 11,754         | 2,196             | 47,675         | 113,028          |
| 2020         | 9,761                  | 2,666                | 528                    | 96            | 26,807         | 2,457             | 507,559        | 549,874          |
| <b>Total</b> | <b>192,539</b>         | <b>40,954</b>        | <b>19,434</b>          | <b>4,492</b>  | <b>155,474</b> | <b>112,237</b>    | <b>563,398</b> | <b>1,088,528</b> |

**Tabla 30. Recursos vigentes no obligados por vigencia. Siete medidas prioritizadas. 2012 -2020.**

Millones de \$ 2020.

| Vigencia     | Generación de Ingresos | Reparación colectiva | Retornos y reubicación | Indemnización  | Restitución    | Ayuda Humanitaria | Vivienda         | Total            |
|--------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------|----------------|-------------------|------------------|------------------|
| 2012         | 51,566                 | 0                    | 757                    | 0              | 10,547         | 56,826            | 21,919           | 141,615          |
| 2013         | 32,995                 | 1,293                | 14,948                 | 0              | 34,322         | 13,008            | 4,419            | 100,985          |
| 2014         | 24,830                 | 1,858                | 6,895                  | 1,615          | 16,537         | 29,455            | 3,226            | 84,415           |
| 2015         | 51,383                 | 3,999                | 5,655                  | 1,854          | 21,665         | 9,384             | 652              | 94,592           |
| 2016         | 50,238                 | 20,785               | 9,303                  | 5,769          | 35,160         | 212,596           | 33,711           | 367,562          |
| 2017         | 47,659                 | 14,041               | 4,768                  | 1,526          | 29,748         | 23,215            | 825              | 121,782          |
| 2018         | 46,688                 | 18,126               | 26,465                 | 31,682         | 23,850         | 30,163            | 687,207          | 864,181          |
| 2019         | 111,535                | 8,558                | 28,434                 | 54,632         | 23,845         | 26,207            | 801,654          | 1,054,865        |
| 2020         | 55,341                 | 16,175               | 14,068                 | 41,086         | 39,879         | 17,135            | 771,743          | 955,427          |
| <b>Total</b> | <b>472,237</b>         | <b>84,834</b>        | <b>111,293</b>         | <b>138,163</b> | <b>235,553</b> | <b>417,989</b>    | <b>2,325,356</b> | <b>3,785,425</b> |

**Gráfico 17**

**Recursos asignados obligados y no obligados por vigencia. Siete medidas de la PAARIV prioritizadas. 2012 -2020. Millones de \$ de 2020.**



A partir del costeo de cada medida efectuado por la CSMLV para el Octavo Informe de la Ley 1448 de 2011<sup>15</sup>, la tabla 31 presenta el número de personas víctimas o sujetos de atención que se

<sup>15</sup> El costo unitario (expresado en millones de pesos de 2020) usado para estas estimaciones corresponde a \$3.3 por hogar en el caso de generación de ingresos; \$3,432.6 por plan de reparación colectiva; \$7.97 por hogar para retornos y reubicaciones; \$18.99 que corresponde al promedio ponderado de indemnizaciones por hecho victimizante; \$1.43

hubiera podido atender en cada vigencia y para cada medida con los recursos no comprometidos, y en la tabla 32 con los recursos no obligados.

**Tabla 31. Víctimas o sujetos pendientes de atención que se hubieran podido atender con los recursos no comprometidos. Seis\* medidas priorizadas. 2012 -2020.**

|                  | Generación de Ingresos | Reparación colectiva           | Retornos y reubicación | Indemnización | Ayuda Humanitaria | Vivienda      |
|------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| Unidad de medida | Hogares                | Planes de reparación colectiva | Hogares                | Víctimas      | Hogares           | Viviendas     |
| 2012             | 5,590                  | -                              | 90                     | -             | 29,101            | 1             |
| 2013             | 7,647                  | 0                              | 615                    | -             | 2,832             | 26            |
| 2014             | 4,766                  | 0                              | 149                    | 63            | 17,190            | 9             |
| 2015             | 5,204                  | 1                              | 70                     | 98            | 5,645             | 9             |
| 2016             | 4,740                  | 4                              | 1,101                  | 61            | 2,754             | 11            |
| 2017             | 7,400                  | 2                              | 164                    | 1             | 13,267            | 17            |
| 2018             | 5,117                  | 3                              | 51                     | 10            | 4,251             | 152           |
| 2019             | 14,467                 | 1                              | 133                    | -             | 1,532             | 1,309         |
| 2020             | 2,934                  | 1                              | 66                     | 5             | 1,714             | 13,940        |
| <b>Total</b>     | <b>57,866</b>          | <b>12</b>                      | <b>2,439</b>           | <b>237</b>    | <b>78,285</b>     | <b>15,473</b> |

\* No se incluye la medida de restitución de tierras pues no se cuenta con costeo de la misma.

En este sentido, cabe afirmar que la eficiencia en el uso de los recursos, medida como el compromiso de la totalidad de los recursos asignados, hubiera permitido el acceso a los programas de generación de ingresos a 57.866 hogares; la financiación de 12 planes de reparación colectiva a sujetos de reparación colectiva; medidas de retorno y reubicación a 3.439 hogares; acceso a ayuda humanitaria a 78.285 hogares y 15.473 viviendas.

Ahora, la no obligación de la totalidad de los recursos asignados, implica que 141.926 hogares víctimas no recibieron los bienes o servicios previstos y respaldados por la apropiación presupuestal en el caso de generación de ingresos; 25 sujetos de reparación colectiva no desarrollaron sus planes de reparación colectiva; 13.965 hogares no recibieron la atención en el caso de retornos y reubicaciones; 7.276 víctimas no recibieron los recursos correspondientes a indemnización; 291.547 hogares no recibieron ayuda humanitaria y 63.863 hogares no recibieron vivienda (Tabla 32). Estas ineficiencias obedecen tanto al no compromiso de recursos (ya mencionado) como a las ineficiencias provocadas por procesos de seguimiento y selección de proveedores o contratistas deficientes o por otras razones, tales como problemas de orden público, afectaciones climáticas, afectaciones por la pandemia, entre otros situaciones imprevistas o de fuerza mayor.

**Tabla 32. Víctimas o sujetos pendientes de atención que se hubieran podido atender con los recursos no obligados. Seis\* medidas priorizadas. 2012 -2020.**

|                  | Generación de Ingresos | Reparación colectiva           | Retornos y reubicación | Indemnización | Ayuda Humanitaria | Vivienda  |
|------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------|-------------------|-----------|
| Unidad de medida | Hogares                | Planes de reparación colectiva | Hogares                | Víctimas      | Hogares           | Viviendas |
| 2012             | 15,498                 | -                              | 95                     | -             | 39,636            | 602       |
| 2013             | 9,916                  | 0                              | 1,876                  | -             | 9,073             | 121       |
| 2014             | 7,462                  | 1                              | 865                    | 85            | 20,545            | 89        |
| 2015             | 15,443                 | 1                              | 710                    | 98            | 6,545             | 18        |

por hogar para la medida de ayuda humanitaria y \$36.41 que corresponde al promedio ponderado de la solución de vivienda de áreas urbanas y rurales. El costeo para restitución de tierras no pudo efectuarse por carencia de información.

|              | Generación de Ingresos | Reparación colectiva | Retornos y reubicación | Indemnización | Ayuda Humanitaria | Vivienda      |
|--------------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| 2016         | 15,098                 | 6                    | 1,167                  | 304           | 148,286           | 926           |
| 2017         | 14,323                 | 4                    | 598                    | 80            | 16,192            | 23            |
| 2018         | 14,032                 | 5                    | 3,321                  | 1,669         | 21,039            | 18,873        |
| 2019         | 33,521                 | 2                    | 3,568                  | 2,877         | 18,279            | 22,017        |
| 2020         | 16,632                 | 5                    | 1,765                  | 2,164         | 11,952            | 21,195        |
| <b>Total</b> | <b>141,926</b>         | <b>25</b>            | <b>13,965</b>          | <b>7,276</b>  | <b>291,547</b>    | <b>63,863</b> |

\* No se incluye la medida de restitución de tierras pues no se cuenta con costeo de la misma.

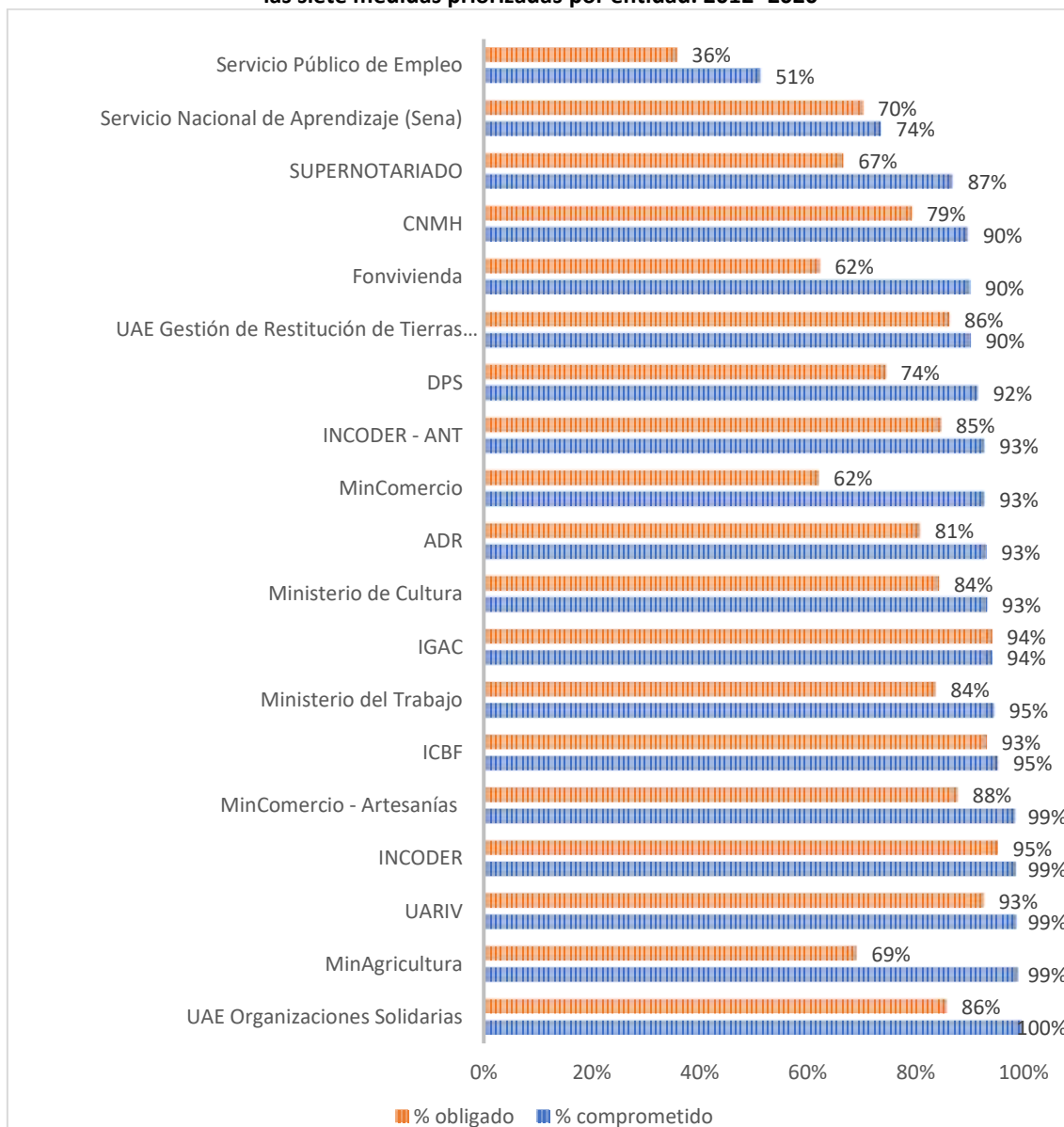
Por entidades, se destaca la baja ejecución presupuestal a nivel de compromisos del Servicio Público de Empleo -SPE, que solo comprometió el 51% de lo asignado, y del Sena con apenas un 74% de compromisos. En contraste, entidades como el INCODER, Artesanías de Colombia, UARIV, Ministerio de Agricultura y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias presentan porcentajes de compromiso superiores al 99%. En términos de baja proporción de recursos obligados, al SENA y al SPE se suman PS, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, el Centro de Memoria Histórica, Fonvivienda y Supernotariado, todos ellas con porcentajes inferiores al 80% (Tabla 33 y Gráfico 18).

**Tabla 33. Recursos vigentes, comprometidos y obligados por entidad. Siete medidas priorizadas. Periodo 2012 -2020. Millones de pesos de 2020.**

| Entidad  | Apropiado (vigente) | Comprometido      | % Comprometido | Obligado          | % obligado |
|--|---------------------|-------------------|----------------|-------------------|------------|
| ADR  | 387,153             | 360,475           | 93%            | 312,778           | 81%        |
| DPS  | 1,359,896           | 1,245,096         | 92%            | 1,012,668         | 74%        |
| INCODER  | 246,496             | 243,119           | 99%            | 234,840           | 95%        |
| INCODER - ANT                                    | 554,545             | 514,439           | 93%            | 469,699           | 85%        |
| MinAgricultura                                   | 1,228,383           | 1,216,048         | 99%            | 848,311           | 69%        |
| MinComercio                                      | 130,292             | 120,875           | 93%            | 80,839            | 62%        |
| MinComercio - Artesanías                         | 8,890               | 8,757             | 99%            | 7,802             | 88%        |
| Ministerio de Cultura                            | 59,150              | 55,143            | 93%            | 49,873            | 84%        |
| Ministerio del Trabajo                           | 330,623             | 312,679           | 95%            | 276,735           | 84%        |
| Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)          | 256,316             | 188,659           | 74%            | 180,002           | 70%        |
| Servicio Público de Empleo                       | 37,728              | 19,352            | 51%            | 13,500            | 36%        |
| UAE Gestión de Restitución de Tierras Despojadas | 1,297,290           | 1,170,022         | 90%            | 1,118,959         | 86%        |
| UAE Organizaciones Solidarias                    | 10,403              | 10,371            | 100%           | 8,919             | 86%        |
| UARIV  | 7,847,573           | 7,749,787         | 99%            | 7,267,543         | 93%        |
| Centro Nacional de Memoria Histórica             | 346,819             | 311,126           | 90%            | 274,925           | 79%        |
| ICBF   | 880,197             | 838,673           | 95%            | 820,033           | 93%        |
| Fonvivienda                                      | 4,648,731           | 4,188,652         | 90%            | 2,893,416         | 62%        |
| SUPERNOTARIADO                                   | 71,441              | 62,058            | 87%            | 47,579            | 67%        |
| IGAC   | 32,892              | 30,973            | 94%            | 30,973            | 94%        |
| <b>Total</b>                                     | <b>19,734,819</b>   | <b>18,646,306</b> | <b>94%</b>     | <b>15,949,394</b> | <b>81%</b> |

En rojo las entidades con proporciones de compromisos y obligados inferiores al 80%. Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

**Gráfico 18. Porcentajes de presupuesto vigente comprometido y obligado de los recursos asignados a las siete medidas priorizadas por entidad. 2012 -2020**



Fuente: Informes de cada medida priorizada con base en SPI-DNP

Para identificar y analizar las posibles causas del bajo nivel de ejecución, se seleccionaron las vigencias específicas de los PI analizados con porcentaje de recursos comprometidos inferior al 60% en los casos de GI y vivienda, inferior al 70% en el caso de reparación colectiva y de ayuda y atención humanitaria, inferior a 80% para restitución de tierras, inferior al 85% de obligados en el caso de retornos y reubicaciones<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Los valores de corte para hacer el análisis de baja ejecución se decidieron en función de la magnitud de proyectos de inversión y la detección de situaciones atípicas de cada una de las siete medidas priorizadas. Este último caso ocurre para la medida de retornos y reubicación, cuyos datos de porcentaje de ejecución medido como porcentaje de recursos comprometidos son altos, pero se observan unos proyectos y vigencias con obligaciones muy bajas, razón por la cual se decide analizar todos los proyectos de inversión con porcentaje de obligados inferior al 85%. La disparidad de criterios no invalida el análisis efectuado pues se trata ante todo de una revisión de índole cualitativa sobre las razones y las consecuencias de baja ejecución.

La revisión de la documentación de SPI (Ficha EBI, Ficha de Víctimas, Resumen ejecutivo, cadena de valor, esquema financiero) permitió la identificación de razones de baja ejecución en solo en 16 de las 42 vigencias analizadas<sup>17</sup>, dentro de las que se destacan:

- Demoras en la fase precontractual (ocho casos)
- Dificultades en los procesos de contratación derivados de la articulación con recursos de cooperación internacional sujetos a reglamentaciones y trámites particulares (tres casos).
- Limitaciones para la ejecución debidas a la pandemia de la Covid-19 (dos casos).
- Dificultades del sujeto de reparación (movimiento sindical) para consensuar acciones en el marco del proceso de reparación colectiva (un caso).
- Limitaciones y plazos para contratación que establece la Ley de Garantías (un caso)
- Retraso en la recepción de los recursos del proyecto madre o distribuible (un caso).
- Razones climáticas relacionadas con la ola invernal (un caso).
- Demoras en la contratación y entrenamiento de profesionales y técnicos nuevos en la Supernotariado lo que afectó los tiempos de respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en temas de protección, restitución y formalización de tierras (un caso).

El análisis de las razones de baja ejecución citadas en los proyectos de retorno y reubicación permitió identificar cuellos de botella que afectan especialmente el retorno de comunidades étnicas, entre las que se destacan las siguientes:

- Baja capacidad de los territorios para cubrir la operación de la ruta de acompañamiento individual en el proceso de retorno y reubicación (dos casos).
- No contar con seguridad jurídica de la propiedad de los territorios de comunidades étnicas y/o no contar con sentencias de restitución de tierras (tres casos) .
- Problemas de seguridad que impidieron el desarrollo de las acciones (tres casos).
- Dificultades para la ubicación de los hogares beneficiarios de los programas (un caso).

En otros cinco casos parecen existir errores en el registro de SPI o deficiencias en planeación, pues a pesar de que no se comprometen recursos o de que se compromete una proporción ostensiblemente inferior a lo asignado, las metas se superan en varias vigencias, de manera considerable.

Para el caso de vivienda es preciso anotar que, como lo ha advertido previamente la CSMLV y las auditorías efectuadas por la CGR, hasta la vigencia 2017 los montos reportados como obligados no significaban que los recursos se hubieran materializado en soluciones de vivienda, únicamente eran indicativos de que los recursos habían sido trasladados de la entidad otorgante de subsidios a las entidades administradoras de los recursos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2014)<sup>18</sup>. En este sentido, la información contenida en los proyectos de inversión resulta insuficiente, por sí sola, para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos destinados al componente, en particular en las vigencias anteriores a 2018, debido a los cambios en los procedimientos sobre giro y obligación de recursos.

---

<sup>17</sup> Como se explica en el párrafo precedente se seleccionaron las vigencias específicas de los PI analizados con bajo porcentaje de recursos comprometidos. En ese sentido, la unidad de análisis es cada vigencia de cada proyecto.

<sup>18</sup> El hito que parece explicar esta situación es el procedimiento establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir del 26 de diciembre de 2016, según el cual sólo se autoriza el giro de recursos sobre la base de viviendas terminadas y entregadas, de suerte que si bien se comprometen los recursos con los patrimonios autónomos, en tanto no se reciban las viviendas tales recursos no pueden obligarse.

Finalmente, aunque no es posible identificar con precisión el impacto que las ineficiencias en el uso de recursos tuvieron para la población víctima, se constatan:

- Personas y familias que no recibieron servicio de extensión agropecuaria, subsidio integral de tierras, formación, orientación laboral y asesoría en planes de negocios; según lo programado.
- Sujetos de reparación colectiva que no recibieron asistencia técnica ni procesos de fortalecimiento conforme a lo planificado y conforme a los recursos asignados para ese fin.
- Hogares retornados no atendidos, esquemas de atención territoriales no desarrollados y planes de retorno o reubicación sin seguimiento.
- Hogares que no recibieron ayuda humanitaria.
- Hogares que no recibieron protección individual de sus derechos de propiedad en el marco del proceso de restitución de tierras.
- Hogares que han visto postergado en el tiempo el acceso a vivienda en condiciones dignas.

## 3.2 Cumplimiento de plazos

Para aproximarse al cumplimiento de plazos de los PI se identificaron las modificaciones en el horizonte de ejecución de los PI, esto es, casos en los cuales los PI aumentaron o redujeron el plazo de ejecución inicialmente definido.

17 proyectos de las medidas priorizadas modificaron el horizonte de tiempo inicialmente definido, 4 de ellos lo ampliaron y 13 lo redujeron. Se trató de una práctica más frecuente en el caso de generación de ingresos (19% de los proyectos). Sólo en un uno de los 17 casos fue posible identificar la justificación de este cambio.

**Tabla 34. Proyectos de inversión que modificaron su horizonte o plazo de ejecución. Siete medidas priorizadas. 2012 -2020.**

| Medidas priorizadas             | Proyectos | Cambiaron el plazo de ejecución |            | % con cambio de plazo | Cuenta con justificación | Indicios de ineficiencia | Indicios de ineficacia |
|---------------------------------|-----------|---------------------------------|------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
|                                 |           | Reducción                       | Ampliación |                       |                          |                          |                        |
| 1. Generación de Ingresos       | 70        | 11                              | 2          | 19%                   | 1                        | 8                        | 9                      |
| 2. Reparación colectiva         | 15        | 1                               | 1*         | 13%                   | 0                        | 0                        | 0                      |
| 3. Retornos y reubicación       | 5         | 0                               | 0          | 0%                    | NA                       | NA                       | NA                     |
| 4. Indemnización                | 3         | 0                               | 0          | 0%                    | NA                       | NA                       | NA                     |
| 5. Restitución de tierras       | 16        | 0                               | 2          | 13%                   | 0                        | 0                        | 2                      |
| 6. Ayuda y atención humanitaria | 14        | 0                               | 0          | 0%                    | NA                       | NA                       | NA                     |
| 7. Vivienda                     | 9         | 1                               | 0          | 11%                   | 0                        | 0                        | 0                      |
| <b>Total general</b>            |           |                                 |            |                       | <b>1</b>                 | <b>8</b>                 | <b>11</b>              |

\*Este proyecto también fue reportado en la medida de generación de ingresos pues se trata de un proyecto que aborda los dos componentes: generación de ingresos y reparación colectiva.

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

A efectos de identificar posibles impactos del cambio de horizonte, en la eficiencia y/o eficacia de los proyectos de inversión fue necesario revisar la cadena de valor, las metas y recursos asociados con estas modificaciones. Se concluye que en 8 de los 17 proyectos se identificaron indicios de ineficiencia y en 12 de ineficacia. Ineficacia relacionada principalmente porque no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados ya que los proyectos se cierran tempranamente. Ineficiencia, en cuanto no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados,

interrumpidos, que rompen la cadena de valor y de producción de resultados para la PV (Tabla 10).

**Tabla 35. Proyectos de inversión que modificaron su horizonte o plazo de ejecución. Siete medidas prioritizadas. 2012 -2020**

| Nombre, entidad y código BPIN del proyecto   | Horizonte |            | Justificación | Indicios de ineficiencia  | Indicios de ineficacia   |
|--|-----------|------------|---------------|---|--|
|  | Inicial   | Final      |               |   |  |
| <b>Generación de ingresos</b>  |           |            |               |   |  |
| Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD<br>DPS<br>2011011000531  | 2012-2015 | 2012-2018  | No encontrada | No hay  | Si, tenía incumplimiento de metas antes de su ampliación y no se evidencian ajustes para corregirlo. |
| Implementación de una política pública de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado en edad de trabajar nivel nacional<br>Min. Trabajo<br>2013011000001  | 2013-2015 | 2013-2017  | No encontrada | No hay  | No hay   |
| Incremento de la demanda de mano de obra de la población víctima promoviendo su vinculación al mercado laboral<br>Min. Trabajo<br>2015011000290                            | 2015-2019 | 2015-2016* | No Encontrada | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor. | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados   |
| Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD<br>Incoder<br>36000380000   | 2006-2014 | 2006-2013  | No encontrada | No hay  | No hay   |
| Implementación de mecanismos para el desarrollo social y económico de las víctimas a nivel municipal<br>MinTrabajo<br>2012011000445  | 2012-2013 | 2012       | No encontrada | No hay  | No hay   |
| Apoyo demanda de la mano de obra de las víctimas del conflicto armado en el sector privado mediante campañas masivas en medios, nacional **<br>MinTrabajo<br>2013011000449 | 2013-2015 | 2013-2014  | No encontrada | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor. | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados   |
| Implantación sostenibilidad productiva en las unidades productivas apoyadas por el sector de la inclusión social y la rec nacional<br>DPS<br>2013011000187                 | 2014-2020 | 2014       | No encontrada | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor. | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados   |
| Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional.<br>Incoder<br>2013011000604   | 2014-2017 | 2014-2016* | No encontrada | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor. | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados   |
| Implementación programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de  | 2012-2014 | 2012-2013  | No encontrada | Si, no se cumplen los tiempos planeados,  | Si, no se cumplen las metas y  |

| Nombre, entidad y código BPIN del proyecto  | Horizonte |           | Justificación  | Indicios de ineficiencia  | Indicios de ineficacia  |
|---|-----------|-----------|--|---|---|
|   | Inicial   | Final     |  |   |   |
| <b>resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural</b><br>Incoder<br>2011011000329  |           |           |  | dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor.  | objetivos últimos planteados  |
| <b>Implementación programas de desarrollo rural para familias campesinas en zonas focalizadas por la política de restitución de tierras, nivel nacional</b><br>Incoder<br>2013011000587                         | 2013-2016 | 2013-2015 | No encontrada  | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor.   | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados  |
| <b>Implantación fondo colombiano de modernización y desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas -Fomipyme - atención a la población desplazada -APD –</b><br>MinComercio<br>1106001100000 | 2006-2013 | 2006-2012 | La vigencia 2013 pasó a formar parte de un nuevo PI.   | No  | No  |
| <b>Implementación del programa de formación para jóvenes víctimas del conflicto armado a nivel nacional</b><br>MinTrabajo<br>2013011000477  | 2013-2015 | 2013      | No encontrada  | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor.   | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados  |
| <b>Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional.</b><br>ADR<br>2013011000178  | 2014-2018 | 2014-2017 | No encontrada  | Si, no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados que rompen la cadena de valor.   | Si, no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados  |
| <b>Reparación colectiva</b>   |           |           |  |   |   |
| <b>Apoyo a la consolidación de los derechos de las víctimas en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras a nivel nacional</b><br>UARIV<br>2014011000056   | 2014-2016 | 2014-2018 | No encontrada  | No, el proyecto incluye otros componentes. Para tener certeza habría que analizar el comportamiento de los otros componentes en términos de plazos y metas. | Si, las demoras en la concreción de contratos, deriva por ejemplo en que una de las entidades operadoras decida no prestar los servicios de fortalecimiento, por tanto, las actividades planeadas finalmente no son ejecutadas. |
| <b>Vivienda</b>   |           |           |  |   |   |
| <b>Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional</b><br>MADR<br>2018011000229   | 2019-2033 | 2019-2022 | No encontrada, pero es previsible que corresponda al cambio de competencia para la ejecución y formulación | No  | No  |

| Nombre, entidad y código BPIN del proyecto  | Horizonte |           | Justificación  | Indicios de ineficiencia | Indicios de ineficacia  |
|---|-----------|-----------|--|--------------------------|---|
|   | Inicial   | Final     |  |                          |   |
|   |           |           | de la política pública de vivienda (Ley 1955/19).*** |                          |   |
| <b>Restitución de tierras</b>   |           |           |  |                          |   |
| <b>Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional</b><br>ANT-INCODER<br>2013011000189. | 2013-2018 | 2013-2021 | No   | No                       | Si, al corte de 2018 no se habían cumplido las metas y objetivos últimos planteados |
| <b>Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional</b><br>INCODER<br>2013011000155.  | 2013-2018 | 2013-2021 | No   | No                       | Si, al corte de 2018 no se habían cumplido las metas y objetivos últimos planteados |

\* En 2016 se realizó un proceso de reformulación de algunos proyectos de inversión para adaptarlos al modelo de marco lógico dando cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en cuanto los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación debían formular o reformular los programas de inversión de acuerdo con la metodología que estableciera el DNP para avanzar en la lógica de orientación de la inversión a resultados y promover el uso eficiente y transparente de los recursos. En este sentido, es posible que los cambios en plazos de los proyectos marcados con \* correspondan a este proceso, sin embargo no existen observaciones en el SPI que permitan confirmar esta situación.

\*\* Incluye también recursos y acciones del componente de Reparación Colectiva

\*\*\* Esta Ley establece que a partir de 2020 la formulación y ejecución de la política de vivienda rural estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. No obstante, el Banco Agrario de Colombia y el MADR tienen la responsabilidad de finalizar los proyectos de VISR vigentes cuya asignación se efectuó a partir de la vigencia 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

## 4. Eficacia de los proyectos de inversión

---

La eficacia se define como el “grado en que se alcanzan los objetivos propuestos” por un programa (Mokate, K, 2001, pág. 5) o, de una manera más amplia, como lo sugieren Cohen y Franco (1988) involucra tanto el cumplimiento de objetivos esperados con la ejecución de un proyecto como el logro de los cambios o soluciones para atender el problema social que se está atendiendo (Cohen, E. y Franco, R, 1988, pág. 98).

En línea con lo anterior, y en el marco de las mediciones de desempeño de la gestión pública lideradas desde el DNP, se ha señalado que el concepto de eficacia se encuentra relacionado con el cumplimiento de las “metas y objetivos a nivel de productos y resultados (...) en cualquier momento de la intervención y en cualquiera de las fases de los resultados” (DNP, 2013, pág. 18). Por su parte el Decreto 403 de 2020, en su artículo 3, al exponer los principios de la vigilancia y el control fiscal, indica que la eficacia es un principio encaminado a identificar que “(...) los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.” (Presidencia de la República, 2020).

En términos concretos la aproximación a la eficacia en el presente Balance se realiza en cuatro ámbitos: i) existencia de actividades para cada uno de los componentes previstos por la norma; ii) suficiencia de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de población víctima a atender; iii) cumplimiento de las metas definidas en los proyectos de inversión, y; iv) avance en los indicadores de goce efectivo de derechos, como una aproximación al logro último de los objetivos previstos para el grupo poblacional más significativo de víctimas.

En desarrollo de lo anterior, este capítulo contiene 4 secciones, cada una de las cuales aborda los ámbitos previamente mencionados.

### 4.1 Eficacia en relación con los objetivos y actividades planteados por la política de víctimas

El primer ámbito de análisis de la eficacia de los proyectos de inversión se refiere a los objetivos, productos y actividades planteados en estos, y supone el examen de su relación frente a los alcances y componentes definidos por la Ley para cada una de las medidas priorizadas. De esta forma se busca responder si los proyectos de inversión incluyen todos los componentes y subcomponentes establecidos en el marco normativo. Para esto, en primer lugar, se relacionan los componentes y subcomponentes que se han definido en las leyes y la normatividad asociada para cada medida. Y, en segundo lugar, se presentan los resultados en términos de desarrollo, o no, del lineamiento dentro de los proyectos de inversión, destacando los vacíos existentes y los efectos de estas falencias para los logros últimos de la política.

Los informes individuales contienen un análisis más amplio al respecto, pues se aprovechó la revisión actividad por actividad para hacer una clasificación en categorías y subcategorías que, incluidas o no en la normativa, responden a las características de cada una de las siete medidas priorizadas. Allí se presenta, además, el soporte normativo de cada categoría y un análisis de los recursos asignados (vigentes) y ejecutados (obligados), por vigencia y entidad. Las conclusiones más relevantes de ese análisis se presentan a continuación para cada una de las siete medidas priorizadas.

## Generación de ingresos

En la tabla 36 se presentan los 5 componentes y 16 subcomponentes del derecho a la generación de ingresos. Estos componentes se derivan de los elementos normativos que rigen la política de víctimas, tales como la Ley 1448 de 2011, los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Conpes 3726 de 2012 y los Autos de la Corte Constitucional, en especial el Auto 313 de 2016 y el Auto 331 de 2019, siendo este último el que ofrece mayor desarrollo y profundidad en el alcance y contenido del derecho a la generación de ingresos y empleo. Además, se presenta el resultado en términos de la existencia de cada subcomponente dentro de las 2500 actividades contenidas en los 70 proyectos de inversión analizados.

**Tabla 36. Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Generación de ingresos.**

| Componentes   | Subcomponente   | Presencia en las actividades de los PI |
|---|---|--|
| 1. <u>Diagnóstico</u> para detectar necesidades, habilidades, capacidades y conocimientos para identificar alternativas de generación de ingresos                 | 1.1 Sobre la oferta   | Sí                                     |
| 2. Creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada persona o familia desplazada. <u>Enganche laboral</u> .             | 2.1 Acompañamiento  | Sí                                     |
|   | 2.2 Enganche laboral  | Sí                                     |
| 3. Creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada persona o familia desplazada. <u>Capacitación para el trabajo</u> . | 3.1 Acompañamiento  | Sí                                     |
|   | 3.2 Formación   | Sí                                     |
| 4. Creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada persona o familia desplazada. <u>Emprendimiento</u> .               | 4.1 Verificar calidad y viabilidad de las propuestas presentadas  | Sí                                     |
|   | 4.2 Acompañamiento  | Sí                                     |
|   | 4.3 Participación de la PD en la formulación  | Sí                                     |
|   | 4.4 Entrega de bienes y recursos  | Sí                                     |
|   | 4.5 Fortalecimiento de capacidades productivas  | Sí                                     |
|   | 4.6 Fortalecimiento de capacidades de las organizaciones o asociaciones   | Sí                                     |
|   | 4.7 Fortalecimiento colectivo de las comunidades étnicas *  | Sí                                     |
|   | 4.8 Apoyo diferencial étnico *  | Sí                                     |
| 5. Coordinación interinstitucional  | 5.1 Para formular y/o operar los programas**  | Sí                                     |
|   | 5.2 Coordinación para operar el tránsito de la población desplazada de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización socioeconómica | No se encontraron actividades          |
|   | 5.3 Coordinación para formular la política  | No se encontraron actividades          |

\* Estos lineamientos se analizan en profundidad en el capítulo 6 sobre enfoque étnico de los proyectos de inversión.

\*\* Se refiere la coordinación entre las entidades que permita brindar información clara, completa y concreta, y que contribuya a la unificación de procesos y procedimientos y/o la elaboración de una ruta.

Tras el análisis de los objetivos, productos y actividades de los proyectos de inversión del período 2012-2020 se concluye que los **5 componentes y 14 de los 16 subcomponentes que han sido establecidos en el marco legal de la PPARIV para la generación de ingresos y empleo han sido desarrollados por las entidades del gobierno nacional en el marco de sus proyectos de inversión.** Los dos elementos ausentes corresponden a los subcomponentes de coordinación para la

formulación de la política y a la coordinación, definición y operación del tránsito de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización económica de la población víctima, ambos pertenecientes al componente de coordinación interinstitucional.

Estos resultados son compatibles con las conclusiones de la Evaluación Institucional del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado (PRIEV)<sup>19</sup>, del Ministerio de Trabajo, realizada por el DNP en 2019 (DNP, 2019). En efecto, una de las conclusiones de la evaluación es que no hay definición de criterios de salida del Programa de Rutas, lo que resulta coherente con la inexistencia de acciones de coordinación para definir y operar el tránsito de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización económica de la población víctima.

Otra de las conclusiones de la evaluación que ilustra debilidades en la coordinación interinstitucional se relaciona con la **inexistencia de metodologías claras de articulación, armonización de sistemas de información, reglas de focalización precisas y estrategias de logro de metas por cada entidad involucrada, para garantizar la sostenibilidad del modelo de superación de situación de vulnerabilidad**. Esa evaluación también afirma que no se evidencia el cumplimiento de la misión que le atribuyó la Ley 1448 al Ministerio de Trabajo, como rector de la política pública de empleo, en cuanto a definir las líneas estratégicas para atender a las víctimas, y coordinar y hacer seguimiento a las entidades ejecutoras. En este sentido, la evaluación concluye: "...casi ocho años después de expedida la Ley 1448, aún no se cuenta con un documento estratégico que defina la política de empleo e ingresos para las víctimas del conflicto". Tal falencia contrasta con el papel del Ministerio de Trabajo como ejecutor de programas, como concluye la evaluación: "el MT está actuando como operador de una política que, aún hoy no está definida, cuando su rol era, precisamente, definirla". Situación compatible con lo observado en el análisis de las actividades desarrolladas en los PI del periodo 2012-2020, en cuanto a la inexistencia de actividades para la formulación de la política.

Otro de los resultados de la categorización efectuada, es la existencia de una alta dispersión en el componente de emprendimiento, tanto a nivel de proyectos (51 de los 70 proyectos) como de entidades (12 de las 14 entidades que desarrollan acciones sobre generación de ingresos de la PAARIV), lo cual podría estar asociado con la duplicación innecesaria de procesos, tales como manuales; metodologías; sistemas de información, monitoreo y evaluación, entre otros. Y, en este sentido, podría significar el uso ineficiente de recursos de inversión. En línea similar, la evaluación del DNP ya citada concluye que el MT replica, a través de ese programa de rutas, lo que otras entidades como el SENA, el DPS y el Ministerio de Agricultura vienen ejecutando desde hace años, con lo cual "perdió la oportunidad de escalar las acciones y de hacerlas masivas, tal y como también lo previó el Decreto 4800" y, "al replicar lo que otras entidades ya hacían, se evidencian dos consecuencias: una, altos costos de aprendizaje que no es posible cuantificar y, dos, pérdida de economías de escala para lograr una cobertura masiva". Además, dada la inexistencia de sistemas de información articulados, podría derivar en duplicidad de beneficiarios en los registros de la PPARIV.

---

<sup>19</sup> El PRIEV está a cargo del Ministerio del Trabajo y su objetivo es restituir las capacidades laborales y productivas de las víctimas, con el fin de contribuir a su reparación integral. Se ejecuta a través de tres componentes: i) Formación para el trabajo y vocacional, dirigido a la acumulación de competencias laborales en los jóvenes, para aumentar sus niveles de empleabilidad; ii) Emprendimiento, en el que se implementan estrategias de autoempleo y generación de ingresos para población víctima; y iii) Reparación colectiva, para construir capacidades en los grupos o comunidades sujetos del derecho.

## Reparación colectiva

En la tabla 37 se presentan los componentes y subcomponentes que se derivan de los elementos normativos como son la Ley 1448 de 2011, los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y las resoluciones 948 y 1092 de 2017 de la Unidad para las Víctimas. Además, se resumen los resultados derivados de la revisión de las 692 actividades de los 15 proyectos de inversión.

**Tabla 37 Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Reparación Colectiva.**

| Componente  | Subcomponente   | Presencia en las actividades de los PI |
|---|---|--|
| <b>1. Desarrollo de la ruta de reparación colectiva para la construcción de PIRC</b>          | 1.1 Identificación de los SRC - Alistamiento                                      | Sí                                     |
|   | 1.2 Caracterización / Diagnóstico del daño  | Sí                                     |
|   | 1.3 Formulación PIRC  | Sí                                     |
| <b>2. Implementación de las medidas contenidas en los PIRC</b>                                | 2.1 Rehabilitación comunitaria  | Sí                                     |
|   | 2.2 Garantías de no repetición  | Sí                                     |
|   | 2.3 Medidas de satisfacción   | Sí                                     |
|   | 2.4 Restitución   | Sí                                     |
|   | 2.5 Indemnización colectiva (para Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos - SRCE) | Sí                                     |
|   | 2.6 Reparación Simbólica  | Sí                                     |
|   | 2.7 Fortalecimiento de los SRC  | Sí                                     |
| <b>3. Proceso de gestión de oferta para la contribución a los derechos básicos de los SRC</b> | 3.1 Salud   | No se encontraron actividades          |
|   | 3.2 Educación   | No se encontraron actividades          |
|   | 3.3 Alimentación  | No se encontraron actividades          |

De acuerdo con la información expuesta en la tabla 37, no se hallaron actividades asociadas al componente de gestión de oferta para la garantía de derechos básicos de los SRC. Si bien este vacío no supone necesariamente la falta de realización de estas acciones, toda vez que pudieron realizarse mediante la destinación de otros recursos (por ej. de funcionamiento) o con recursos de inversión clasificados bajo el componente de coordinación nación -nación-, el hecho de que se hayan identificado proyectos de inversión de solo 4 entidades, además de la UARIV, en materia de reparación colectiva sí es un elemento a considerar en el análisis de la materialización del “Proceso de Gestión de Oferta” en bienes y servicios concretos que apunten a una reparación transformadora mediante la garantía de derechos básicos. Lo anterior cobra relevancia considerando las recomendaciones previamente formuladas por la CMSDL en el sentido de que, en relación con las necesidades de los SRCE, no basta con gestionar oferta sino que es preciso que este componente se traduzca “en verdaderas acciones reparadoras, cuyo cumplimiento pueda ser exigido por los SRCE tanto a la Unidad como a las entidades competentes” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020).

En el mismo sentido, respecto de la implementación de medidas de reparación colectiva, el hecho de que solo 5 entidades hayan invertido recursos en la materia resulta insuficiente para dar cumplimiento a los ingentes esfuerzos que supone el cumplimiento de los PIRC. En la comprensión de esta situación pueden concurrir varios factores.

De un lado, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV) ha advertido las debilidades de la Unidad para las Víctimas en movilizar al SNARIV y lograr que las diferentes entidades focalicen su oferta para atender a los procesos de reparación colectiva (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011

“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2020). De hecho, la Unidad para las Víctimas, en el informe 2020, reconoció el “obstáculo existente frente a la oferta institucional para la reparación colectiva, pues solo algunas instituciones han implementado estrategias concretas, con presupuesto para la atención a las medidas de los PIRC. Uno de los pocos casos concretos, es en el Ministerio de Trabajo” (Unidad para las Víctimas, 2020).

También debe tenerse en cuenta que varias de las competencias para la implementación de las medidas de reparación colectiva recaen en entidades territoriales, las cuales no se tuvieron en cuenta en el universo de análisis de este acápite (aunque sí pueden consultarse en el capítulo 2: Recursos de entidades territoriales del balance sobre la medida de reparación colectiva). Adicionalmente, es dable que la forma en la que se dispone la información por las entidades del SNARIV en los proyectos de inversión, no permita rastrear de manera efectiva los recursos destinados a la implementación del componente de reparación colectiva. Tómese como ejemplo de ello algunos de los proyectos de inversión del Ministerio del Trabajo que, con aportes evidentes y concretos a la reparación colectiva, se clasificaron en SPI como exclusivos de empleo y generación de ingresos. Esos proyectos, en particular, representan el 11,9% de los recursos provenientes de proyectos de inversión que aportaron al componente de reparación colectiva.

El análisis efectuado también evidenció la ausencia de actividades y objetivos dirigidos a la restitución de tierras a nivel colectivo para los SRCE, cuyas competencias corresponden a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras. Esta situación podría guardar relación con dos aspectos. Primero, la falta de coordinación de los procesos de reparación colectiva y los procesos de restitución de derechos territoriales, deficiencia advertida por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 (CSMDLE) en el informe al Congreso del año 2016 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, 2016). Segundo, el hecho de que el Modelo Operativo de Reparación Colectiva omite la referencia a la restitución de las tierras y derechos territoriales (Unidad para las Víctimas, 2018)<sup>20</sup>.

Sobre el particular, el Séptimo Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 advirtió sobre la exclusión del derecho al territorio en el proceso de concertación de las medidas de reparación colectiva (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019). Además, como ya se indicó, la manera en que ha consignado la información en el SPI impide identificar adecuadamente la coordinación del programa de reparación colectiva con la restitución de tierras.

Adicionalmente, se identificó que los recursos invertidos en la implementación de la ruta de reparación colectiva corresponden en un 100% a la Unidad para las Víctimas. Si bien un proyecto de inversión del Ministerio del Interior incluyó como actividad “apoyar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV en la fase de pre consulta y consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC”<sup>21</sup>, no asignó recursos para ello. Cabe

---

<sup>20</sup> El artículo décimo segundo de la citada resolución sobre medidas de reparación colectiva señala que “Los Planes Integrales de Reparación Colectiva contemplarán las medidas mencionadas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-Ley 4633, 4634, y 4635 de 2011, dependiendo de los daños identificados y de la tipología del sujeto de reparación colectiva señaladas en la presente resolución y descritas en el anexo técnico. Las diferentes medidas se materializarán de la siguiente manera:

1. Medidas de restitución: Entrega de bienes y/o servicios que busquen la reconstrucción, mejoramiento y/o dotación de espacios de uso colectivo; la implementación de proyectos productivos colectivos y las entregas de bienes de uso colectivo, así como el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las Organizaciones y Grupos”.

<sup>21</sup> Actividad correspondiente al proyecto de inversión 2015011000091 denominado “Mejoramiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar sus formas propias de gobierno nacional” asociada el objetivo “Diseñar e implementar para la población Afrocolombiana el plan de caracterización de los

considerar que esta actividad se trata de una función legal del Ministerio del Interior que debe ejecutarse tanto en la caracterización de los daños de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como en la del pueblo Rrom<sup>22</sup>; actividad que presuntamente se realizó en vigencias anteriores y posteriores pues, de acuerdo con cifras de la Unidad para las Víctimas a en diciembre de 2020, 51 SRCE se encontraban en fase de implementación del PIRC (Unidad para las Víctimas, 2020).

Esta situación parece ser indicativa, nuevamente, de que la formulación de los proyectos de inversión y, por tanto, la información disponible en el SPI no permite identificar con certeza y completitud la destinación de recursos para la ejecución de estas actividades, máxime cuando estas pueden ser financiadas por otras fuentes de recursos, tales como los de funcionamiento.

### Retornos y reubicaciones

La definición de los componentes y subcomponentes del acompañamiento al retorno y la reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado tuvo en cuenta la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y las reglamentaciones que al respecto han emitido la Unidad para las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social. Estos componentes se presentan en la tabla 13 que, además, indica el resultado sobre el desarrollo, o no, de estos en los proyectos de inversión, obtenido tras la revisión de las 478 actividades de los 5 proyectos de inversión.

**Tabla 38 Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Retornos y reubicaciones.**

| Componente   | Subcomponente   | Presencia en las actividades de los PI |
|--|---|--|
| <b>1. Acompañamiento individual</b>  | 1.1 Traslado de población víctima de desplazamiento forzado a su lugar de retorno o reubicación | Sí                                     |
|  | 1.2 Apoyo para la sostenibilidad del retorno o reubicación                                      | Sí                                     |
|  | 1.3 Esquemas especiales de acompañamiento familiar  | Sí                                     |
|  | 1.4 Acompañamiento a connacionales víctimas en el exterior                                      | Sí                                     |
| <b>2. Acompañamiento a comunidades</b>   | 2.1 Planes de retorno y reubicación   | Sí                                     |
|  | 2.2 Esquemas especiales de acompañamiento comunitario   | Sí                                     |
|  | 2.3 Integración comunitaria y arraigo territorial   | Sí                                     |
| <b>3. Acompañamiento a retornos de emergencia</b>  | 3.1 Acompañamiento técnico a entidades territoriales para el abordaje de retornos de emergencia | No                                     |
|  | 3.2 Traslado de la población a su lugar de retorno  | No                                     |
|  | 3.3 Elaboración de planes de retornos de emergencia   | No                                     |
| <b>4. Coordinación interinstitucional para el acompañamiento al retorno y la reubicación</b> | 4.1 Análisis de viabilidad de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad             | Sí                                     |
|  | 4.2 Sostenibilidad de los principios de seguridad*, dignidad y voluntariedad                    | No                                     |

territorios colectivos y ancestrales de conformidad con los lineamientos señalados en el Auto 005 de 2009 emanado de la sentencia T-025 de 2004”.

<sup>22</sup> El párrafo primero del artículo 99 del Decreto Ley 4634 de 2011 señala que “el Ministerio del Interior coordinará tanto la fase de preconsulta como el proceso mismo de la consulta previa de los PIRC”; en el mismo sentido, el párrafo 1 del artículo 105 señala que “El Ministerio del Interior coordinará tanto la fase de preconsulta como el proceso mismo de la consulta previa de los PIRC”.

| Componente | Subcomponente  | Presencia en las actividades de los PI |
|------------|--|--|
|            | 4.3 Asistencia técnica a entidades territoriales para la implementación del acompañamiento | Sí                                     |

\* Sobre el principio de seguridad se examinó específicamente la existencia de actividades de gestión para la verificación del principio y para avanzar en la elaboración de los planes de acompañamiento de la Fuerza Pública, a los que se refiere el artículo 2.2.7.7.29. del Decreto 1084 de 2015.

El análisis arrojó que las actividades contenidas en los proyectos de inversión no recogen la totalidad de los componentes y subcomponentes derivados de la normatividad<sup>23</sup>. Se identificaron actividades orientadas a los componentes 1. Acompañamiento individual (y a todos sus subcomponentes); 2. Acompañamiento comunitario (y a todos sus subcomponentes); y 4. Coordinación institucional (para dos de sus tres subcomponentes); pero no se identificaron actividades que abordaran el componente 3. *Acompañamiento a retornos de emergencia*. La inexistencia de actividades en este componente puede deberse a que el Protocolo de Retorno y Reubicación que incorporó a los retornos de emergencia como una de sus rutas operativas, solamente entró en vigor hasta finales de 2019; o a que dicho acompañamiento se asume como parte del acompañamiento comunitario.

Respecto del subcomponente 4.2 de *sostenibilidad de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad*, que tampoco presenta acciones específicas en los proyectos de inversión, vale la pena señalar que, dado que en este análisis no se revisaron los proyectos relacionados con la coordinación interinstitucional, no es posible afirmar que sea un subcomponente que no esté siendo abordado por la Unidad para las Víctimas; más aún si se tiene en cuenta, como lo señala el Auto 373 de 2016, que dentro del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición del SNARIV existe una Mesa de Seguridad para los Retornos y Reubicaciones, la cual se recoge dentro del Protocolo de Retorno y Reubicación.

Dos resultados adicionales que derivan del análisis efectuado merecen resaltarse. El primero se relaciona con el subcomponente 4.1 *Análisis de viabilidad de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad*, en tanto su abordaje carece de continuidad a lo largo de las vigencias analizadas, y por cuanto está enmarcado en la voluntariedad y seguridad dejando de lado el aspecto de dignidad<sup>24</sup>. En efecto, éstos últimos aspectos fueron incorporados en vigencias 2015 a 2018 a través de actividades como el levantamiento de actas de voluntariedad y la verificación del principio de seguridad en el marco de los CTJT. Sin embargo, estas actividades no se mantuvieron para el proyecto de inversión que lo sucedió.

El segundo resultado a resaltar es frente al monto de recursos destinado al componente 4 de *Coordinación interinstitucional para el acompañamiento al retorno y la reubicación*, cuya asignación presupuestal (2.95% de los recursos ejecutados en la medida de retornos y reubicaciones) contrasta con los resultados y recomendaciones, tanto de la Corte Constitucional

<sup>23</sup> Vale la pena hacer la salvedad de que no se revisaron los proyectos que de manera exclusiva contribuyeran a la superación de la situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado, aspecto que si bien no se relacionó como componente del acompañamiento al retorno y la reubicación bajo el entendido de que es un estado al que debe llegar cualquier víctima de desplazamiento forzado independientemente de si fue o no acompañada en su decisión de retornarse o reubicarse, resulta fundamental a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho al retorno y la reubicación.

<sup>24</sup> La falencia en cuanto principio de dignidad en su alcance de viabilidad, que está relacionado, como lo indica el Anexo Técnico de la Resolución 03320 de 2019 con i) la verificación de los resultados de la medición de superación de situación de vulnerabilidad vigente; ii) la identificación de si en el hogar se encuentran mujeres embarazadas o personas con enfermedad ruinosa, catastrófica o de alto costo o huérfanas que requieran atención en el lugar de retorno o reubicación; iii) la identificación de si la vivienda que van a habitar cumple con las características de la Resolución 2200 de 2018; y iv) si el lugar al que se va a trasladar el hogar ha sido catalogado como de alto riesgo de desastres (Unidad para las Víctimas, 2020, pág. 25).

como de los entes de control y el gobierno nacional, en cuanto la coordinación interinstitucional, especialmente entre las entidades del SNARIV nacional, es uno de los mayores obstáculos para los procesos de retornos y reubicaciones.

#### Indemnización administrativa

La definición de los componentes de la medida de indemnización, a partir de lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 del mismo año, se presentan en la tabla 39. En dicha tabla también se presentan los resultados del análisis sobre su desarrollo a través de las actividades de los proyectos de inversión.

**Tabla 39 Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Indemnización.**

| Componente   | Subcomponente | Presencia en las actividades de los PI |
|--|---------------|--|
| 1. Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos | No aplica     | Sí                                     |
| 2. Publicidad  | No aplica     | No se encuentran actividades           |
| 3. Pago de indemnización administrativa                      | No aplica     | Sí                                     |

Tras el análisis de los objetivos, productos y actividades de los proyectos de inversión del período 2012-2020 se concluye que 2 de los 3 componentes normativos de la medida de indemnización han sido desarrollados por la entidad responsable en el marco de sus proyectos de inversión. La inexistencia de objetivos, productos y actividades frente al componente de publicidad podría ser una de las explicaciones del alto número de jóvenes que ya cumplieron la mayoría de edad y que no han reclamado la indemnización, suma que llegaba a 22.640 al cierre del Séptimo informe de la CSMLV.

#### Vivienda

La Ley 1448 y los DLE abordan el derecho a la vivienda desde dos perspectivas. En primer lugar, como una medida de restitución en el marco del derecho a la reparación. En segundo lugar, como un derecho a garantizar a la población desplazada en desarrollo de los procesos de retorno y reubicación. En este sentido, se identifican tres componentes y seis subcomponentes los cuales se presentan en la tabla 40, junto con los resultados en términos de su presencia en las 684 actividades incluidas en los proyectos de inversión.

**Tabla 40. Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Vivienda.**

| Componente   | Subcomponente                                    | Presencia en las actividades de los PI |
|--|--|--|
| 1. Política de vivienda urbana   | 1.1 Adquisición de vivienda (subsido en especie) | Sí                                     |
|  | 1.2 Adquisición de vivienda (subsido monetario)  | Sí                                     |
|  | 1.3 Mejoramiento de vivienda                     | Sí                                     |
|  | 7.4 Arrendamiento de vivienda                    | Sí                                     |
| 2. Soluciones de vivienda rural  | 2.1 Construcción de vivienda                     | Sí                                     |
|  | 2.2 Mejoramiento de vivienda                     | Sí                                     |
| 3. Esquemas especiales de acompañamiento familiar con intervenciones en vivienda | NA   | Sí                                     |

Se constata la existencia de actividades para todos los componentes y subcomponentes establecidos en el marco normativo. Sin embargo, es preciso destacar que los datos contenidos en los proyectos de inversión no permiten determinar con exactitud la destinación específica de los recursos entre uno y otro subcomponente es decir, entre construcción o mejoramiento de vivienda rural, para todas las vigencias razón por la cual no es posible realizar el análisis a nivel de subcomponente.

#### Ayuda y Atención Humanitaria

De acuerdo con la Ley 1448, los DLE y el Decreto 1084 de 2015 se identifican dos componentes los cuales se presentan en la tabla 41 junto con los resultados en términos de su presencia en las actividades incluidas en los proyectos de inversión.

**Tabla 41. Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Ayuda y Atención Humanitaria**

| Componente   | Subcomponente                                | Presencia en las actividades de los PI |
|--|--|--|
| 1. <b>Definición e identificación de carencias de atención humanitaria</b> | 1.1 Identificación de carencias              | Sí                                     |
|  | 1.2 Medición afectación hechos victimizantes | Sí                                     |
| 2. <b>Implementación de medidas de ayuda y atención humanitaria</b>        | No Aplica                                    | Sí                                     |

Se constata la existencia de actividades para los dos componentes y los subcomponentes establecidos en el marco normativo.

#### Restitución de tierras

De acuerdo con la Ley 1448 y los DLE se identifican 9 componentes, los cuales se presentan en la tabla 42. Los dos primeros componentes hacen parte de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras; el tercero corresponde a la etapa judicial, y los restantes 6 a la etapa de posfallo. La tabla también indica la presencia de todos los componentes y subcomponentes en las actividades de los proyectos de inversión.

**Tabla 42. Componentes y subcomponentes de acuerdo con el marco normativo y resultado de la revisión en las actividades de los proyectos de inversión 2012-2020. Restitución de tierras y derechos territoriales étnicos**

| Componente   | Subcomponente  | Presencia en las actividades de los PI |
|--|--|--|
| 1. <b>Inscripción o negación en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente</b>   | No aplica  | Sí                                     |
|  |  | Sí                                     |
| 2. <b>Inscripción de medidas de protección o de levantamiento de la protección en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA</b> | No aplica  | Sí                                     |
| 3. <b>Medidas judiciales de Restitución</b>  | 3.1 Garantía en restitución jurídica y material del bien y del goce efectivo de los derechos | Sí                                     |
|  | 3.2 Restitución al ocupante  | Sí                                     |
|  | 3.3 Restitución al poseedor  | Sí                                     |
|  | 3.4 Restitución al propietario   | Sí                                     |
|  | 3.5 Prioridad en los beneficios a la mujer rural   | Sí                                     |
|  | 3.6 Titulación conjunta  | Sí                                     |
| 4. <b>Formalización</b>  | 4.1 Individualización, identificación, deslinde del bien restituído                          | Sí                                     |

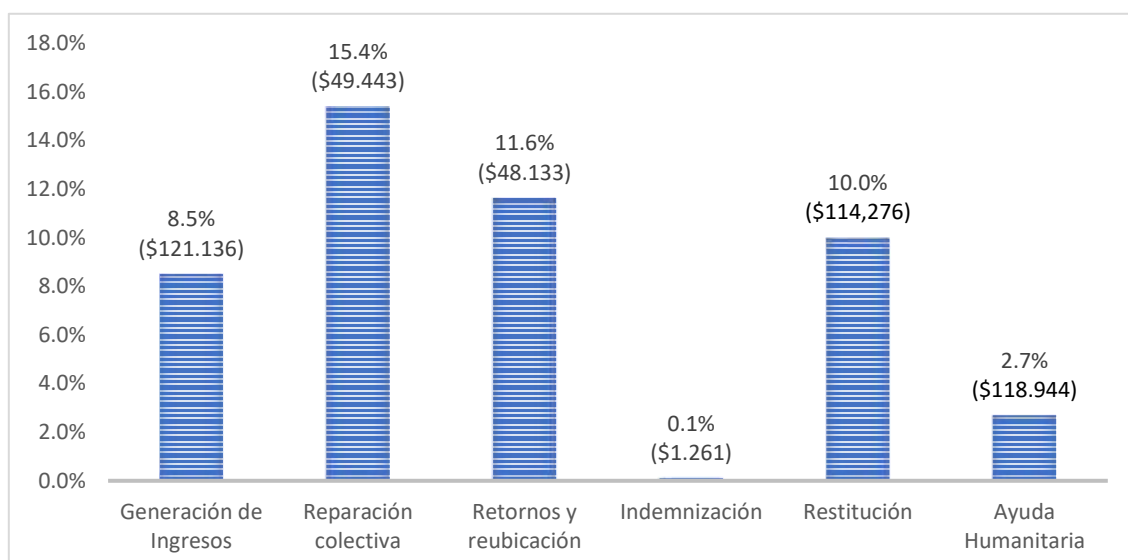
| Componente  | Subcomponente   | Presencia en las actividades de los PI |
|---|---|--|
|   | 4.2 Inscripción sentencia en ORIP                         | Sí                                     |
|   | 4.3 Cancelaciones antecedentes registrales                | Sí                                     |
|   | 4.4 Declaración de pertenencia                            | Sí                                     |
|   | 4.5 Adjudicación de baldíos                               | Sí                                     |
|   | 4.6 Englobe/desenglobe                                    | Sí                                     |
| <b>5. Compensaciones</b>  | 5.1 Compensación a la víctima                             | Sí                                     |
|   | 5.2 Compensación a opositores de buena fe exenta de culpa | Sí                                     |
|   | 5.3 Transferencia bien despojada por víctima compensada   | Sí                                     |
| <b>6. Proyectos productivos</b>   | No aplica   | Sí                                     |
| <b>7. Subsidio integral de tierras</b>                                    | No aplica   | Sí                                     |
| <b>8. Materialización de la restitución (entrega material del predio)</b> | No aplica   | Sí                                     |
| <b>9. Protección de la restitución</b>                                    | 9.1 Orden protección de la restitución                    | Sí                                     |
|   | 9.2 Protección voluntaria por ley 387/97                  | Sí                                     |

Adicionalmente, se identificaron componentes específicos para la ruta étnica indígena y ruta étnica de comunidades negras. Dichos componentes y subcomponentes también se encontraron desarrollados en las actividades de los proyectos de inversión. Los detalles del enfoque étnico se presentan en el capítulo 6.

#### *Participación de las actividades de soporte o apoyo*

Otra aproximación de interés que se logró a partir de la clasificación de actividades realizada fue la identificación del peso de las actividades de soporte y/o apoyo frente al total de la inversión del período 2014-2020<sup>25</sup>. El porcentaje oscila entre el 0.1% de la medida de indemnización y el 15% de reparación colectiva (Gráfico 19).

**Gráfico 19. Porcentaje y valor de recursos ejecutados (obligados) destinado a actividades de soporte o apoyo 2014-2020. Seis medidas priorizadas\*.**

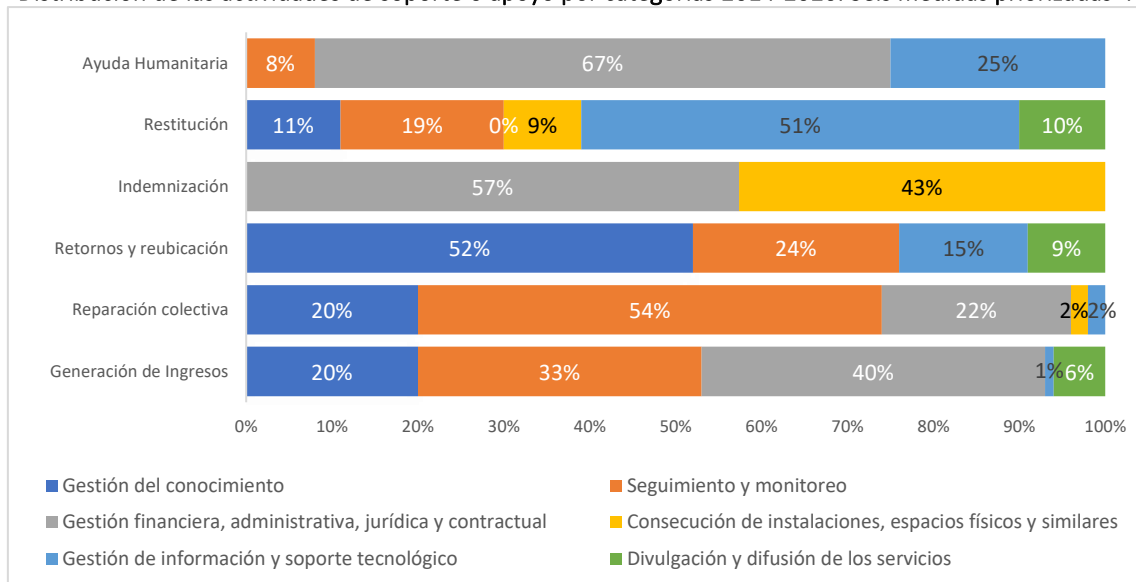


Entre paréntesis ( ) aparece el valor en millones de pesos de 2020. \* La estructura de la formulación de los proyectos de vivienda presenta limitaciones para identificar, a lo largo de todas las vigencias y de todos los proyectos, las actividades de soporte y apoyo, razón por la cual no se pudo efectuar este cálculo. Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

<sup>25</sup> El análisis sólo se realizó para dichas vigencias debido a que sólo a partir del año 2014 se cuenta con los reportes de a nivel de actividades y de sus valores en los proyectos de inversión de SPI.

Se observan diferencias importantes en la distribución según categorías de las actividades de soporte y/o apoyo en virtud de las particularidades de cada medida<sup>26</sup>. Sin embargo, se destacan por su peso las categorías de gestión del conocimiento; seguimiento y monitoreo; y la gestión financiera, administrativa, jurídica y contractual (Gráfico 20).

**Gráfico 20**  
**Distribución de las actividades de soporte o apoyo por categorías 2014-2020. Seis medidas priorizadas\*.**



\* La estructura de la formulación de los proyectos de vivienda presenta limitaciones para identificar, a lo largo de todas las vigencias y de todos los proyectos, las actividades de soporte y apoyo, razón por la cual no se pudo efectuar este cálculo.

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP.

## 4.2 Suficiencia de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de población víctima a atender

En el marco del análisis de eficacia de los proyectos de inversión en la PAARIV se indagó por la relación de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de sujetos de atención para cada uno de los componentes analizados. Lo anterior, a efectos de evaluar la suficiencia y cobertura de las metas planteadas con los recursos de inversión frente a las necesidades de las víctimas individuales y colectivas, y de identificar la magnitud de las brechas en la prestación de los bienes y servicios dispuestos para garantizar su atención y reparación.

Para ello, se definió una ruta metodológica de 3 pasos. En primer lugar, se revisaron y analizaron las metas e indicadores de los proyectos de inversión a lo largo de las diferentes vigencias, con base en lo cual se definieron las variables de medición y las metas relevantes para ello. En este sentido, es preciso advertir que el análisis de este apartado no contempló la totalidad de las metas relacionadas en los proyectos de inversión, sino sólo aquellas relacionadas con el avance de la PAARIV respecto del número de beneficiarios o sujetos de derechos atendidos. En concreto, se

<sup>26</sup> La clasificación incluye: Gestión del conocimiento en donde se encuentran actividades de diagnóstico; elaboración de guías; metodologías, manuales; asistencia técnica y/o formación para funcionarios/as. Gestión de la información y soporte tecnológico (diferente a actividades de seguimiento). Seguimiento, monitoreo y evaluación diferente a acompañamiento. Divulgación y difusión de los servicios incluyendo las actividades de registro y/o brindar información a la población víctima. Gestión financiera, administrativa, jurídica y contractual incluyendo la supervisión e interventoría de contratos y la Gestión de instalaciones, espacios físicos o similares.

determinaron 7 variables de medición y se seleccionaron 41 metas e indicadores de los proyectos de inversión. En segundo lugar, se determinó el universo de necesidades en materia de atención y reparación a partir de los registros y reportes emitidos por las entidades del SNARIV y, particularmente, por la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del sistema y responsable de la Red Nacional de Información y del RUV. Finalmente, se compararon estos dos elementos vigencia a vigencia para arribar a conclusiones sobre la eficacia de los proyectos de inversión.

Adicionalmente cabe considerar que, en atención a deficiencias en cuanto a calidad y precisión de la información disponible, no fue posible realizar esta aproximación para los componentes de ayuda humanitaria, restitución de tierras, generación de ingresos y empleo e indemnización administrativa. Igualmente, se advierte que, debido a la disponibilidad de los datos sobre metas e indicadores en los proyectos de inversión y sobre magnitud de sujetos de atención, la evaluación de suficiencia tuvo diferentes períodos de análisis, conforme se indica en la tabla 19.

A todo esto, se suman diversas limitaciones frente a la calidad de los datos, tales como divergencia en las unidades de medida o información incompleta de los universos, que dificultaron la aproximación directa al porcentaje de cobertura, pero que en todo caso permitieron realizar dicho cálculo. A título ilustrativo, la medición de carencias en relación con el derecho a la vivienda sólo se tiene desde el año 2015 y se expresa en personas, en tanto que las metas de subsidios corresponden a hogares. A su turno, en relación con retornos y reubicaciones, los datos del universo no comprenden la totalidad de la población sujeto del derecho al retorno y la reubicación, sino tan sólo a aquellos que solicitaron acompañamiento en el proceso. Estas limitaciones se amplían en los informes individuales de los consultores temáticos.

En este orden de ideas, a continuación, se sintetizan los ejes de medición, metas y universos analizados para los componentes de política priorizados en este balance respecto de los cuales fue posible este análisis: reparación colectiva, retornos y reubicaciones y vivienda. El detalle de los elementos considerados para la medición de la suficiencia y cobertura de las metas para cada componente de la PAARIV se encuentra en los respectivos informes individuales.

**Tabla 43. Metas analizadas y referentes de población sujeta de derechos**

| Componente                      | VARIABLES DE MEDICIÓN   | Metas analizadas en los proyectos de inversión   | Referente de población sujeta de derechos   |
|---------------------------------|---|--|---|
| <b>Reparación Colectiva</b>     | Caracterización / Diagnóstico del daño                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterización del daño elaborados en sujetos étnicos</li> <li>- Diagnóstico del daño elaborados en sujetos no étnicos</li> <li>- Documento de diagnóstico elaborado</li> </ul>  | SRC que encuentran en las fases anteriores de la Ruta de Reparación Colectiva (identificación y alistamiento). Se analiza para cada vigencia con base en la información de la Unidad para las Víctimas sobre el avance en la Ruta de Reparación Colectiva.  |
|                                 | Formulación PIRC  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes de reparación de sujetos étnicos Formulados</li> <li>- Planes de reparación de sujetos étnicos Formulados Planes de reparación de sujetos no étnicos Formulados</li> <li>- Sujetos colectivos con proyecto o plan formulado</li> </ul>   | SRC que se encuentran en las fases anteriores de la Ruta de Reparación Colectiva (identificación, alistamiento, y caracterización o diagnóstico del daño). Se analiza para cada vigencia con base en la información de la Unidad para las Víctimas sobre el avance en la Ruta de Reparación Colectiva.  |
|                                 | Indemnización para SRCE   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de indemnización económica para sujetos étnicos Pagadas</li> <li>- Sujetos colectivos étnicos con medidas de indemnización económica implementadas</li> </ul>   | Sujetos de reparación colectiva étnicos no indemnizados. Se analiza para cada vigencia con base en la información del avance en la entrega de indemnizaciones administrativas a SRCE reportadas en SPI.   |
| <b>Retornos y reubicaciones</b> | Hogares con apoyo al transporte de personas y traslado de enseres | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes</li> <li>- Servicios de apoyo a hogares para transporte y traslado de enseres Entregadas</li> <li>- Ayudas a hogares para transporte y traslado de enseres Entregadas</li> </ul>   | Hogares que solicitan el acompañamiento a su retorno o reubicación y que reciben el apoyo para el transporte de personas y traslado de enseres. Se analiza para cada vigencia con base en la información del número de apoyos económicos para el transporte de personas y traslado de enseres entregados, sobre el número de solicitudes de acompañamiento individual identificadas por la Unidad para las Víctimas |
|                                 | Hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares atendidos con proyectos de seguridad alimentaria Atendidos</li> <li>- Esquemas especiales de acompañamiento familiares Entregados*</li> <li>- Esquemas especiales de acompañamiento finalizados</li> <li>- Hogares apoyados con procesos de acompañamiento comunitario</li> <li>- Hogares asistidos técnicamente</li> <li>- Hogares atendidos con promoción de idea productiva Atendidos</li> <li>- Hogares atendidos con proyectos de seguridad alimentaria Atendidos</li> <li>- Hogares atendidos con reducción de carencias básicas habitacionales Atendidos</li> <li>- Hogares beneficiados con incentivo económico condicionado Atendidos</li> <li>- Hogares con asistencia técnica para la generación de ingresos</li> <li>- Hogares con componente de hábitat y habitabilidad (incluye acompañamiento y entrega de incentivo económico condicionado) Atendidos</li> <li>- Hogares con componente de proyecto productivo (incluye acompañamiento técnico y entrega de incentivo económico condicionado) Atendidos</li> <li>- Hogares con componente de seguridad alimentaria (incluye acompañamiento técnico y entrega de incentivo económico condicionado) Atendidos</li> <li>- Hogares con unidades productivas para autoconsumo instaladas</li> <li>- Hogares en riesgo de desplazamiento, o víctimas de desplazamiento retornadas o reubicadas, con capacidades fortalecidas para la implementación de unidades productivas para el autoconsumo</li> <li>- Hogares que reciben incentivos en especie</li> </ul> | Hogares que se encuentran en proceso de retorno y reubicación, que reciben esquemas especiales de acompañamiento familiar.<br><br>Se analiza para cada vigencia con base en la información del número de hogares que recibieron esquemas especiales de acompañamiento familiar, sobre el número de hogares en proceso de retorno y reubicación identificadas por la Unidad para las Víctimas.                       |

| Componente      | VARIABLES DE MEDICIÓN                           | Metas analizadas en los proyectos de inversión   | Referente de población sujeta de derechos  |
|-----------------|---|--|--|
|                 |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares que reciben incentivos monetarios</li> <li>- Hogares retornados atendidos</li> <li>- Hogares víctimas apoyados para el mejoramiento de condiciones de habitabilidad</li> <li>- Hogares víctimas que reciben recursos monetarios para el mejoramiento de condiciones de habitabilidad</li> <li>- Hogares víctimas de desplazamiento forzado (retornados o reubicados) Seleccionados para participar en el programa *</li> <li>- Hogares víctimas acompañados en el proceso de retornos y reubicaciones*</li> </ul>   |  |
|                 | Hogares retornados o reubicados                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente</li> <li>- Hogares víctimas acompañados en el proceso de retornos y reubicaciones</li> </ul>  | Hogares víctimas de desplazamiento forzado, que son acompañados en su decisión de retornar o reubicarse. Se analiza para las vigencias 2019 y 2020 con base en la información del número de hogares acompañados, sobre el número de hogares en proceso de retorno y reubicación identificadas por la Unidad para las Víctimas. |
| <b>Vivienda</b> | Entrega de subsidios de vivienda rural y urbana | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios de vivienda de interés social rural adjudicados a población víctima del desplazamiento aplicados o asignados</li> <li>- Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural nueva asignados a población víctima</li> <li>- Subsidios de mejoramiento de Vivienda de Interés Social asignados a población víctima</li> <li>- Vivienda a título Gratuito</li> <li>- Programa de vivienda gratuita II etapa</li> <li>- Subsidios para adquisición de vivienda asignados a población desplazada</li> <li>- Subsidios para arrendamiento de vivienda asignados a población desplazada</li> <li>- Subsidios para mejoramiento de vivienda asignados a población desplazada</li> </ul> | Se analiza para cada vigencia con base en los resultados las mediciones realizadas por la Unidad para las Víctimas, durante los años 2015 a 2020, para la superación de la situación de vulnerabilidad -SSV- en relación con el derecho a la vivienda.   |

Fuente: Elaboración propia con base en reportes individuales de los consultores temáticos.

\*\*Corresponde al acceso al programa FEST del DPS, específicamente al proceso de preinscripción, razón por la cual se dejaron incorporados dentro de la categoría de "Hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar".

A partir de estos datos se evaluó la suficiencia y cobertura de las metas formuladas en los proyectos de inversión para la atención de las víctimas individuales y colectivas (ver tabla 44).

**Tabla 44 Relación de suficiencia y cobertura de la metas de los proyectos de inversión**

| Componente                      | Variables de medición   | Vigencias analizadas   | Universo   | Metas (acumulado)  | Relación de suficiencia |
|---------------------------------|---|--|--|--|-------------------------|
| <b>Reparación Colectiva</b>     | Caracterización / Diagnóstico del daño                            | 2014-2020  | 757 SRC  | 425<br>Diagnóstico o caracterización de los daños realizada          | <b>56,14%</b>           |
|                                 | Formulación PIRC  | 2014-2020  | 757 SRC  | 414<br>PIRC formulados   | <b>54,69%</b>           |
|                                 | Indemnización para SRCE   | 2014-2020  | 488 SRCE   | 111<br>indemnizaciones colectivas entregadas                         | <b>22,75%</b>           |
| <b>Retornos y reubicaciones</b> | Hogares con apoyo al transporte de personas y traslado de enseres | 2015 – 2020<br>(debido a la disponibilidad de información sobre metas específicas en los PI)   | 322.594<br>hogares que solicitaron acompañamiento para el RyR desde 2015 a 2020          | 7.553<br>Meta hogares con apoyo económico para transporte y traslado | <b>2,34%</b>            |
|                                 | Hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar        | 2014 – 2020<br>(debido a la disponibilidad de información sobre metas específicas en los PI)   | 349.969<br>hogares que solicitaron acompañamiento para el RyR desde 2014 a 2020          | 147.259<br>Meta de hogares con EEAF en generación de ingresos (1)    | <b>42,08%</b>           |
|                                 | Hogares retornados o reubicados                                   | 2019 – 2020<br>(debido a la disponibilidad de metas específicas en los PI)                     | 7.979<br>hogares que solicitaron acompañamiento para el RyR desde 2019 a 2020            | 27.800<br>Meta de hogares retornados o reubicados                    | <b>348,41%</b>          |
| <b>Vivienda</b>                 | Entrega de subsidios de vivienda rural y urbana                   | 2015-2020<br>(debido a la disponibilidad de datos sobre medición de SSV en derecho a vivienda) | 3.248.428<br>Víctimas que no superaron SSV en derecho a la vivienda para el año 2020 (2) | 177.522<br>Víctimas con SFV (3)                                      | <b>5,46%</b>            |

Fuente: Elaboración propia con base en reportes individuales de los consultores temáticos.

(1) Se consideró la meta más alta establecida para los EEA, considerando que en estos esquemas se plantean diversas metas según los distintos ámbitos de intervención.

(2) Si bien el análisis individual realiza una medición de la suficiencia para cada vigencia, a efectos de realizar una aproximación general para este apartado se tomó el valor final de la medición de SSV en relación con el derecho a la vivienda.

(3) Dado que las metas de subsidios corresponden a hogares y las cifras de SSV corresponden a víctimas, a efectos de homologar la unidad de medida se multiplicó cada subsidio por 3,1, considerando que, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, en promedio, los hogares están conformados por 3,1 personas.

Los datos expuestos evidencian que la cobertura de las metas es insuficiente frente al universo de víctimas pendientes de atención, lo que implica una precaria garantía de sus derechos a la asistencia y reparación.

Así, en retornos y reubicaciones la cobertura de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar sólo fue del 42,08% frente al total de hogares solicitantes de acompañamiento durante el periodo de análisis. Lo anterior, resulta a todas luces insuficiente frente al umbral mínimo definido por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, el cual "(...) *debe obedecer al acompañamiento del 70% de las solicitudes de retorno y reubicación que se registren en el último año*". Si bien para las vigencias 2019 y 2020 se registran mejores niveles de cobertura, la medición realizada tiene limitaciones porque se realiza para dos de las nueve vigencias analizadas, y porque únicamente se tienen datos de solicitudes de acompañamiento y no del universo total de la población sujeto del derecho al retorno y la reubicación.

En reparación colectiva las metas tampoco aseguran la atención de los SRC y, en el mejor de los casos, las metas sobre caracterización y diagnóstico del daño tienen una cobertura del 56%. Además, las metas de indemnización colectiva que de manera particular afectan a los SRCE, en tanto titulares exclusivos de la medida, tienen una cobertura de sólo el 22,7% .

Respecto del derecho a la vivienda, las metas resultan aún más insuficientes pues si se considera la meta acumulada de SFV de los proyectos de inversión frente al universo de víctimas con carencias en habitabilidad para el año 2020, la cobertura apenas asciende al 5,46%.

En general, esta situación de insuficiente acceso a las medidas de asistencia y reparación por parte de las víctimas fue reconocida por el Conpes 4031 de 2021 como una de las problemáticas que afecta a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y frente a la cual se deben redoblar esfuerzos para avanzar hacia la garantía de los derechos reconocidos por la norma en los tiempos establecidos en esta (DNP, 2021).

### 4.3 Cumplimiento de metas de los proyectos de inversión

Una manera de cuantificar la eficacia de los proyectos de inversión es a través del cumplimiento de las metas planteadas. Para ello, se tomó como referencia el indicador de "Avance Físico del Proyecto" contenido en el SPI que mide para cada vigencia el cumplimiento de los indicadores de producto del proyecto.

Hasta 2014 el cálculo de este indicador se realizaba a partir de unos ponderadores que el formulador le asignaba a cada indicador de producto. A partir de 2015, la ponderación se efectúa según la proporción de presupuesto que tiene asignado cada producto en la respectiva vigencia.

Hacer el análisis a partir del "avance físico del proyecto" supone una dificultad para el caso de los proyectos que no se dedican en su totalidad a la política de víctimas (tipo 2) o para aquellos que desarrollan más de un componente de la política de víctimas (tipo B), pues como se ha mencionado el indicador se obtiene a nivel de proyecto.

Para superar esta dificultad los informes individuales contienen un análisis específico para cada tipología de proyectos y en los casos de bajo cumplimiento de metas se profundiza en el impacto para la población víctima. Además, se analiza si hay indicios de mal uso de recursos en cuanto se comprometen y obligan recursos, pero no se cumplen las metas; y se identifican las razones del bajo cumplimiento y/o acciones tomadas por la entidad responsable. Para efectos de este consolidado nos centramos en el análisis del indicador "avance físico del proyecto" sin detallar el tipo de proyecto y resaltamos las conclusiones más relevantes en cuanto a impactos para la PV, razones de no cumplimiento e indicio de mal uso de recursos.

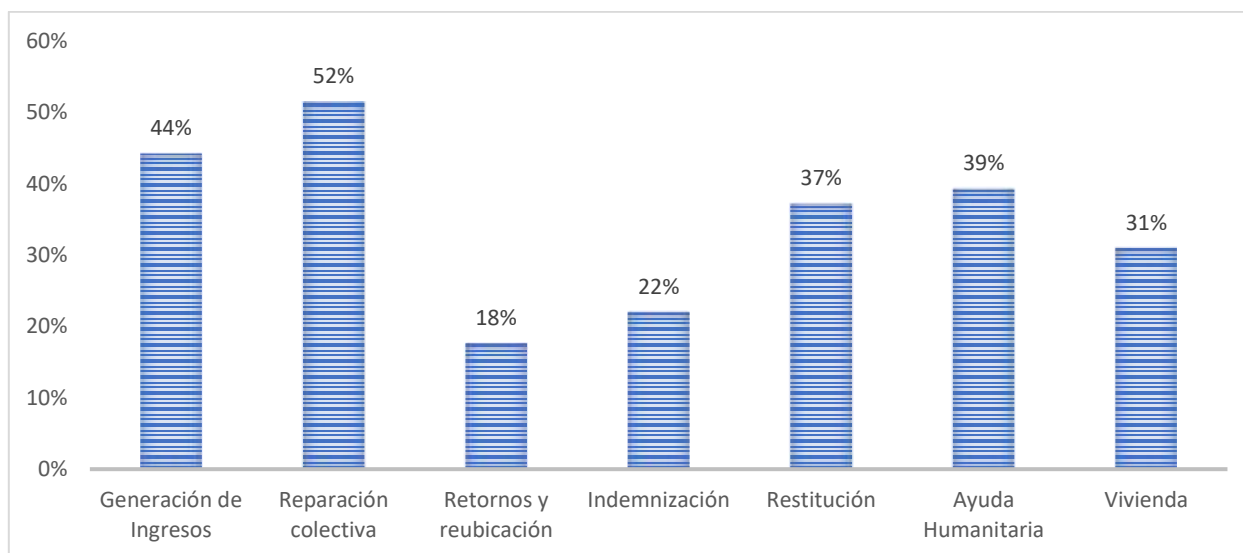
El gráfico 8 presenta el porcentaje de vigencias de proyectos de cada medida priorizada que obtiene un indicador de "avance físico del proyecto" igual o superior al 100%, esto es que cumplieron o incluso superaron las metas planteadas<sup>27</sup>. El porcentaje oscila entre 52% de reparación colectiva y el 18% de retornos y reubicación. Esto indica, para el caso de reparación colectiva que en el 48% de las

---

<sup>27</sup> Un proyecto obtiene un indicador de avance físico del proyecto durante cada una de las vigencias en las que desarrolla acciones.

vigencias no se logran las metas definidas, porcentaje que llega al 82% en el caso de retornos y reubicaciones.

**Gráfico 21. Porcentaje de proyectos (vigencias) que cumplen las metas planteadas (*avance físico* igual o superior al 100%). 2012-2020. Siete medidas priorizadas**



En el otro extremo, es decir porcentaje de proyectos (vigencias) con indicador inferior a 70%, se destaca el caso de vivienda y de generación de ingresos con el 38% y el 31% de los proyectos (analizados por vigencias) respectivamente (Tabla 45).

**Tabla 45. Distribución de vigencias de proyectos según el porcentaje obtenido en el indicador *avance físico*. 2012-2020. Siete medidas priorizadas.**

| Nivel de avance físico  | Generación de Ingresos | Reparación colectiva | Retornos y reubicación | Indemnización | Restitución | Ayuda Humanitaria | Vivienda    |
|-------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------|-------------|-------------------|-------------|
| Igual o superior a 100% | 44%                    | 52%                  | 18%                    | 22%           | 37%         | 39%               | 31%         |
| Entre 90% y 99%         | 9%                     | 9%                   | 18%                    | 22%           | 12%         | 18%               | 7%          |
| Entre 80% y 89%         | 12%                    | 6%                   | 12%                    | 34%           | 19%         | 21%               | 14%         |
| Entre 70% y 79%         | 5%                     | 9%                   | 29%                    | 11%           | 7%          | 14%               | 10%         |
| 69% y menos             | 31%                    | 24%                  | 24%                    | 11%           | 26%         | 7%                | 38%         |
| <b>Total</b>            | <b>100%</b>            | <b>100%</b>          | <b>100%</b>            | <b>100%</b>   | <b>100%</b> | <b>100%</b>       | <b>100%</b> |

El análisis detallado de las vigencias con bajo cumplimiento de metas, permitió detectar que:

- Una proporción de las metas no cumplidas queda registrada en el SPI como metas rezagadas para la vigencia siguiente. Infortunadamente no hay claridad ni uniformidad en SPI sobre en qué casos o en qué condiciones se rezagan. Se sabe que rezagan cuando son acumulativas, pero el tratamiento no es uniforme, incluso entre vigencias de un mismo proyecto. En este sentido, el indicador de avance físico diseñado por SPI no siempre permite evidenciar y hacer seguimiento a metas rezagadas las que, dadas las rigideces de los plazos presupuestales y situaciones como demoras en la recepción de los recursos, retardos en la firma de contratos o convenios por parte de las entidades, son una práctica recurrente.
- También se observaron proyectos que se cierran, pero los informes y anotaciones efectuados en el SPI indican que las metas se cumplirán en el año posterior. Sin embargo, si para el año

siguiente el proyecto no continua en implementación, no es posible ni registrar los valores reales ni evidenciar si las metas fueron efectivamente cumplidas.

- El indicador *avance físico* no permite hacer seguimiento de las metas totales (para todo el horizonte del proyecto), lo cual impide tener una síntesis sobre el desempeño de todo el proyecto, incluyendo, como ya se mencionó, aquellos casos en los que las metas se rezagan.
- También se detectan falencias en el sistema relacionados con chequeos o verificaciones que podrían alertar sobre deficiencias en el diseño o en el registro de la información. A manera de ejemplos: en el SPI no se chequea que la meta total corresponda con la sumatoria de las metas anuales, algunos indicadores idénticos del mismo proyecto se tratan de manera distinta entre una vigencia y otra (a veces como acumulativos y por lo tanto que permiten rezago y en otras vigencias como no acumulativos).

Las anteriores limitaciones del SPI no permiten establecer qué pasó con la totalidad de las metas que no se cumplieron en la vigencia programada y, por lo tanto, que incidencia tiene esta situación sobre la población víctima.

Sin perjuicio de lo anterior, se identificó que los mayores niveles de ineficacia por vigencia corresponden a los años 2012, 2013, 2016 y 2018, con un promedio de avance físico inferior al 80%. Por medidas, se destaca el desempeño de la indemnización administrativa y ayuda humanitaria, en cuanto ninguna de sus vigencias muestra valores inferiores al 70%. En el caso opuesto, se encuentra vivienda que en 6 de las 9 vigencias examinadas presenta promedio de avance físico inferior al 70% (Tabla 46).

**Tabla 46. Promedio del indicador “avance físico del proyecto” por vigencia. Siete medidas priorizadas. 2012-2020**

| Vigencia | Generación de Ingresos | Retornos y reubicación | Ayuda Humanitaria | Vivienda | Reparación colectiva | Indemnización | Restitución | Promedio |
|----------|------------------------|------------------------|-------------------|----------|----------------------|---------------|-------------|----------|
| 2012     | 57%                    | 87%                    | 95%               | 69%      | NA                   | NA            | 62%         | 55%      |
| 2013     | 55%                    | 100%                   | 97%               | 62%      | 19%                  | NA            | 76%         | 72%      |
| 2014     | 96%                    | 85%                    | 109%              | 98%      | 92%                  | 77%           | 77%         | 87%      |
| 2015     | 106%                   | 87%                    | 93%               | 91%      | 100%                 | 88%           | 73%         | 87%      |
| 2016     | 61%                    | 53%                    | 74%               | 61%      | 50%                  | 82%           | 117%        | 71%      |
| 2017     | 88%                    | 66%                    | 89%               | 72%      | 125%                 | 92%           | 137%        | 81%      |
| 2018     | 85%                    | 83%                    | 95%               | 49%      | 94%                  | 77%           | 95%         | 78%      |
| 2019     | 110%                   | 67%                    | 109%              | 66%      | 48%                  | 93%           | 105%        | 85%      |
| 2020     | 81%                    | 80%                    | 106%              | 50%      | 102%                 | 103%          | 80%         | 81%      |

El desempeño a partir del cumplimiento de metas por entidad señala los mejores resultados para el SPE, el SENA, la UAE de Restitución de tierras, Supernotariado e IGAC con un promedio en “Avance físico” igual o superior al 100%. En contraste, el DPS, el INCODER, la ADR y Fonvivienda presentan un promedio de “avance físico” inferior o igual a 70%.

Tabla 47. Promedio del indicador “avance físico del proyecto” por entidad. Siete medidas priorizadas. 2012-2020

| Entidad   | Generación de Ingresos | Retornos y reubicación | Ayuda Humanitaria | Vivienda | Reparación colectiva | Indemnización | Restitución | Promedio |
|---|------------------------|------------------------|-------------------|----------|----------------------|---------------|-------------|----------|
| Servicio Público de Empleo                        | 175%                   |                        |                   |          |                      |               |             | 175%     |
| SENA  | 157%                   |                        |                   |          |                      |               |             | 157%     |
| Min. Agricultura                                  | 106%                   |                        |                   | 79%      |                      |               |             | 93%      |
| UAE. Gestión de Restitución de Tierras Despojadas | 102%                   |                        |                   |          |                      |               | 97%         | 100%     |
| Min. Cultura                                      | 100%                   |                        |                   |          | 78%                  |               |             | 89%      |
| Min. Comercio - Artesanías                        | 98%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 98%      |
| MINTRABAJO  | 90%                    |                        |                   |          | 90%                  |               |             | 90%      |
| UAE.Organizaciones solidarias                     | 86%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 86%      |
| INCODER   | 85%                    |                        |                   |          |                      |               | 54%         | 70%      |
| UARIV   | 76%                    | 57%                    | 95%               |          | 72%                  | 87%           | 91%         | 80%      |
| Min. Comercio                                     | 74%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 74%      |
| ADR   | 62%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 62%      |
| DPS   | 48%                    | 42%                    |                   | 65%      |                      |               |             | 52%      |
| ANT   | 1%                     |                        |                   |          | 166%                 |               | 96%         | 88%      |
| ICBF  |                        |                        | 97%               |          |                      |               |             | 97%      |
| CNMH  |                        |                        |                   |          | 84%                  |               |             | 84%      |
| FONVIVIENDA                                       |                        |                        |                   | 60%      |                      |               |             | 60%      |
| Supernotariado                                    |                        |                        |                   |          |                      |               | 115%        | 115%     |
| IGAC  |                        |                        |                   |          |                      |               | 120%        | 120%     |

#### 4.4 Avance en los indicadores de goce efectivo de derechos

El objetivo de esta sección es incorporar al análisis de eficacia, eficiencia y efectividad de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes Étnicos (DLE), la revisión de los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED), en tanto instrumentos que permiten “la evaluación del cumplimiento de los objetivos definidos en la política pública, a partir del seguimiento de los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada” (Corte Constitucional, 2019), la cual representa el 80,9% del universo total de víctimas del conflicto armado<sup>28</sup>.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019, los indicadores de goce efectivo de derechos tienen una función sustancial en la implementación y seguimiento de la política pública de atención a población desplazada al dar cuenta de los avances y retrocesos en la garantía de derechos y al permitir la cuantificación de la demanda real de la población a ser atendida a través de la política pública (Corte Constitucional, 2019). Además, los indicadores de goce efectivo cumplen una función instrumental en tanto medio probatorio para determinar el nivel de avance en la garantía de los derechos, erigiéndose en un instrumento que permite informar al Estado y a sus órganos de control e implementación sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 y los DLE.

<sup>28</sup> De acuerdo con los datos de la Red Nacional de Información, a 31 de diciembre de 2020, 9.009.350 víctimas se encontraban incluidas en el registro, de las cuales 8.095.591 eran víctimas de desplazamiento forzado.

En este sentido, el examen de los IGED permite obtener una visión general sobre los avances y el logro de los resultados de la política pública a la luz de los derechos de la población desplazada, la cual es el grupo poblacional más significativo del universo de víctimas. Asimismo, esta revisión permite identificar aquellos elementos críticos que deben considerarse en los diferentes instrumentos de medición y seguimiento de la política pública, incluidos aquellos relativos a los proyectos de inversión.

Para esta aproximación se tomó como referencia: i) lo establecido por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019, frente al alcance, la finalidad y demás elementos a considerar en la medición del avance de los derechos de la población desplazada, y; ii) el Informe anual del Gobierno Nacional de 2020, que da cuenta del cumplimiento en la garantía de tales derechos con corte a 31 de diciembre de 2019 (Unidad para las Víctimas, 2020).

Debe advertirse que la revisión solo fue posible respecto de algunos de los componentes priorizados en este balance, a saber: retornos y reubicaciones, vivienda, ayuda humanitaria, y restitución de tierras. Respecto de los restantes componentes, reparación colectiva, indemnizaciones y generación de ingresos, se presentaron dificultades que impidieron su abordaje, derivadas, entre otras, de la falta de mediciones actualizadas o de la especificidad de los indicadores únicamente para población desplazada, sin contemplar otro tipo de población víctima. La siguiente tabla sintetiza los datos sobre la medición de IGED para cada uno de los componentes priorizados en este balance.

**Tabla 48 Análisis de IGED por componentes priorizados**

| Componente                      | Indicadores IGED analizados   | Resultados informe nacional  |
|---------------------------------|---|--|
| <b>Retornos y reubicaciones</b> | Porcentaje de personas víctimas solicitantes de acompañamiento que superaron su situación de vulnerabilidad | No se cumple el umbral establecido por la Corte Constitucional para la superación del ECI asociado a este derecho, dado que solamente el 36,33% de los solicitantes de acompañamiento a su decisión de retorno o reubicación, superan la situación de vulnerabilidad. Para población étnica, pese a que no hay con IGED oficiales se revisó la información aportada por el Gobierno, y se verificó que, en promedio solo el 29,42% de la población étnica supera la situación de vulnerabilidad.   |
|                                 | Porcentaje de personas víctimas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones          | Los resultados de la medición realizada por el Gobierno Nacional dan cuenta de un cumplimiento del 97,93%, superando el umbral establecido (70%). En el caso de población étnica, si bien el indicador no es oficial, las mediciones indican un nivel de cumplimiento del 98,02%.  |
| <b>Vivienda</b>                 | Vivienda adecuada urbana  | Los resultados de la medición -frente a un universo de análisis de 2.667.707 hogares de población desplazada-, indican que tan sólo el 16.53% habita en vivienda adecuada, en tanto que el 62.37% no lo hace, y respecto del 21,10% no se pudo determinar el nivel de goce efectivo del derecho  |
|                                 | Vivienda adecuada rural   | Respecto de un universo de 792.937 hogares donde existía por lo menos una persona incluida como víctima de desplazamiento forzado en el RUV, el 16,15% habita en una vivienda adecuada en zona rural, el 77,21% no, y respecto del 6,64% de los hogares no fue posible determinar la medición del indicador.   |
| <b>Ayuda humanitaria</b>        | Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer Año                          | No se cumple el umbral (100%) establecido por la Corte Constitucional para la superación del ECI pues de acuerdo con la medición, de los 48.103 hogares víctimas que cumplen y no cumplen con los criterios de primer año, 38.695, correspondientes al 80,44% fueron atendidos dentro de los primeros 3 meses, es decir en términos y se clasifican como “Cumple” en el indicador y víctimas. De los 9.408 que se identifican como “No cumple”, 7.018 correspondientes al 15% de los hogares se les realizó la colocación dentro de los tres meses posteriores a la inclusión, es decir, fueron atendidas “fuera de términos”. |

| Componente                                 | Indicadores IGED analizados   | Resultados informe nacional  |
|--|---|--|
| <b>Restitución de Tierras<sup>29</sup></b> | Trámite de la solicitud de protección (Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas / Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA recibidas)   | El Informe de Gobierno señala que para la vigencia 2019 la URT recibió 1.540 solicitudes de inclusión en RUPTA, de estas se adoptaron decisiones frente a 457, esto es, el 29,7%. Valga señalar que, 158 fueron decididas mediante acto administrativo en el marco del trámite de RUPTA; en tanto, 299 se tramitaron como solicitudes de inscripción en RTDAF por encontrarse en zonas microfocalizadas. Estos resultados no superan el umbral de goce efectivo de derechos del 70%. |
|  | Asignación de la medida de protección con el registro en el FMI (Número de medidas de protección de predios incluidos en el RUPTA que son inscritas en el FMI de la vigencia / Número de decisiones de inclusión en el RUPTA adoptadas por la URT en la vigencia)   | Se reportó un cumplimiento del 12,8%, por cuanto para la vigencia 2019, de 48 decisiones sobre protección de predios susceptibles de inscripción de la medida en el FMI, 6 cuentan con la anotación de inscripción en el RUPTA. No se supera el umbral establecido por la Corte Constitucional.  |
|  | Solicitud de inclusión en RTDAF   | Se evidencia un nivel de cumplimiento del 78,1% por cuanto por cuanto a partir del año 2011 hasta el 31 de diciembre de 2019, la UAEGRTD, ha recibido un total de 95.290 solicitudes en zonas microfocalizadas, de las cuales se ha finalizado el trámite administrativo respecto de 74.464. Se supera el umbral establecido por la Corte Constitucional.  |
|  | Instancia judicial  | Las cifras registradas indican que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras iniciaron el periodo con un inventario inicial 4.411 procesos, durante el año les ingresaron 2.810 asuntos, para un total de 7.221. Reportaron egresos de 863 procesos con un índice de evaluación total del 12%. No se supera el umbral establecido por la Corte Constitucional.   |
| <b>Generación de Ingresos</b>              | No se realizó análisis debido a que no se cuenta con una medición de los indicadores respectivos, pues esta sólo se realizará una vez termine la validación con el Sisbén IV.   |  |
| <b>Indemnización Administrativa</b>        | No realizó análisis debido a que los indicadores IGED solo refieren a población desplazada, en tanto que los recursos de los proyectos de inversión destinan recursos para indemnizar a víctimas de este y de otros hechos, sin que sea posible distinguir el hecho victimizante por el cual se otorga indemnización. |  |
| <b>Reparación Colectiva</b>                | No se realizó análisis debido a que no hay IGED para el componente.   |  |

Fuente: elaboración propia con base en Informe anual de gobierno 2020. Avances en la superación del ECI sobre población víctima de desplazamiento.

El análisis de los componentes de ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, vivienda y restitución de tierras permitió constatar que se presentan niveles elevados de incumplimiento en el GED que cuestionan la eficacia de la política pública de atención y reparación al desplazamiento forzado en tanto. En relación con los proyectos de inversión se estima que ello guarda relación con el hecho de que las metas de los bienes y servicios requeridos para la garantía de derechos son insuficientes frente a la magnitud de necesidades, y que los recursos de inversión no logran ser eficaces frente al objetivo último de la política pública.

Además, se evidenció que no es posible establecer una correlación directa entre las metas de los proyectos de inversión y los IGED. Para el caso de vivienda, por ejemplo, por cuanto las metas e indicadores de los proyectos de inversión no permiten identificar el goce efectivo del derecho pues no refieren a la entrega efectiva de vivienda a la población víctima, sino al otorgamiento de subsidios. En este sentido, el Octavo Informe de la CSMLV señaló que “entre 2012 a 2018 se asignaron 94.070 subsidios a población víctima, de los cuales se ha legalizado el 89% (83.656), esto es con la entrega

<sup>29</sup> Cabe advertir que el informe individual de restitución de tierras hace referencia a indicadores adicionales a los formulados por el Gobierno, los cuales se estimaron de utilidad para identificar el avance en el GED

de documentos de titularidad y vivienda terminada”, lo que significa que respecto 10.414 subsidios asignados no se han entregado viviendas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2021).

Sobre estos indicadores y sus respectivos resultados también se generaron alertas en cuanto su medición. De un lado, por cuanto no existe claridad sobre la oferta con base en la cual se afirma que las personas están siendo acompañados en su retorno o reubicación, ello teniendo en cuenta que, como lo indicó la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, servicios como la entrega de 1.5 SMMLV para el transporte de personas y traslado de enseres, y así como de esquemas especiales de acompañamiento, no representan en sí mismos el logro de la estabilización socioeconómica. De otro, porque en materia de vivienda la Contraloría General de la República ha advertido que la medición de los indicadores no se soporta en fuentes primarias sino en registros administrativos que ofrecen limitaciones para caracterizar la situación habitacional de la población víctima. Igualmente, se alertó sobre la falta de información que permita verificar la inclusión del enfoque étnico en las diferentes medidas de atención y reparación. Así, por ejemplo en materia de ayuda humanitaria no es claro de qué manera la prestación está reconociendo los lineamientos diferenciales que frente al componente de ayuda y atención humanitaria se mencionan en los DLE y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En los respectivos informes individuales se encuentra el análisis más detallado.

## 5. Análisis de efectividad de los proyectos de inversión

El concepto de efectividad está relacionado con “alcanzar los objetivos con una óptima asignación de los recursos disponibles [es decir] maximizar el impacto al menor costo posible” (Cohen, E. y Franco, R, 1988, pág. 266). En este sentido combina el logro de objetivos (eficacia) con la óptima asignación y uso de recursos disponibles (eficiencia).

Para abordar la dimensión de efectividad se plantearon dos aproximaciones analíticas en el marco de este balance. La primera de tipo global o a nivel de cada vigencia de los proyectos de inversión, a efectos de determinar qué tan óptima ha sido la asignación y uso de los recursos en el logro de los respectivos objetivos de política. La segunda de tipo más específico, enfocada en analizar la evolución del valor unitario de los productos estratégicos para el logro de los objetivos de la política. Respecto de esta última perspectiva, la metodología propuesta buscó evaluar la relación entre los productos generados en la implementación de la política y los recursos de inversión destinados para ello. Sin embargo, en el desarrollo de esta aproximación se encontraron varias limitaciones que sólo permitieron realizar el análisis para el componente de reparación colectiva<sup>30</sup>.

Para abordar la efectividad a nivel de proyecto y vigencia se adopta como aproximación numérica el promedio entre los indicadores de eficiencia (ejecución presupuestal y cumplimiento de plazos) y eficacia (cumplimiento de metas).

$$\text{Indicador efectividad} = \frac{\text{indicador eficiencia} + \text{indicador eficacia}}{2}$$

donde:

$$\text{Indicador eficiencia} = \frac{\text{ejecución presupuestal} + \text{cumplimiento de plazos}}{2}$$

$$\text{Indicador eficacia} = \text{avance físico del proyecto}$$

Para efectuar el cálculo fue preciso eliminar las vigencias cuya ejecución presupuestal es indeterminada pues el valor vigente de política es cero (0)<sup>31</sup>.

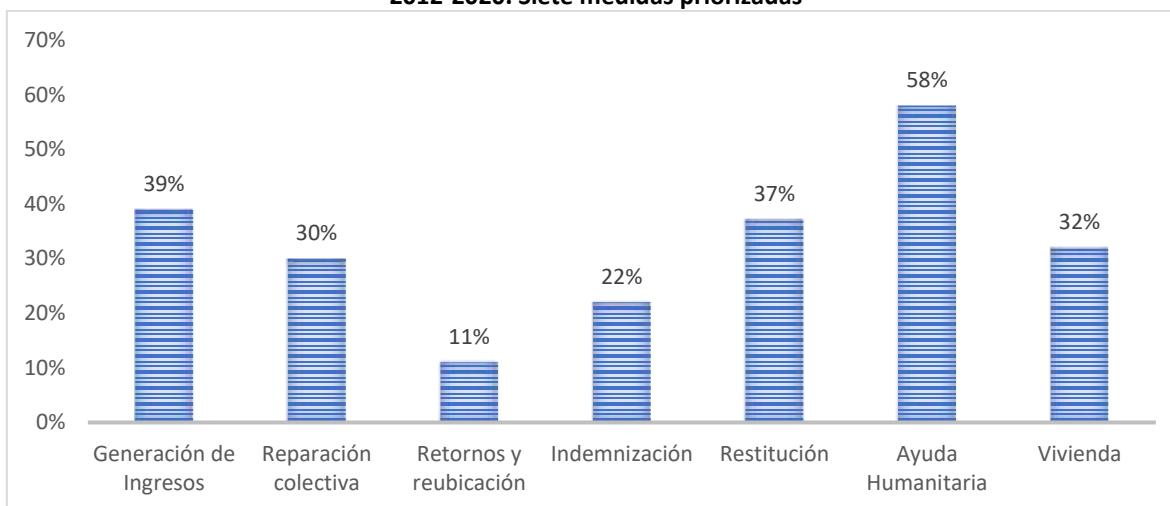
El gráfico 22 presenta el porcentaje de vigencias de proyectos (un proyecto obtiene un indicador de efectividad para cada una de las vigencias en las que desarrolla acciones) de cada medida priorizada que obtiene un indicador de efectividad igual o superior al 100%. El porcentaje oscila entre 58% de ayuda y atención humanitaria y 11% de retornos y reubicación.

---

<sup>30</sup> Las dificultades más significativas son: a) la estandarización de productos para efectos del cálculo del valor unitario supone dificultades pues cada entidad (y en ocasiones cada proyecto) utiliza unidades de medida de los productos distintas; y b) los datos de SPI a nivel de actividades y productos se tienen únicamente desde el año 2014 en adelante, de manera que el período de análisis sólo podría ser de 2014 a 2020. Otra dificultad encontrada en algunos de los componentes (como reparación colectiva) es que los datos de avance físico de producto registrados en SPI difieren a los reportados por la entidad, lo cual alteraría el valor unitario de producto. Por ej. para el producto PIRC formulado, los datos de SPI de 281, en tanto que los reportados por la Unidad indicaron un avance de 166.

<sup>31</sup> 3 en el caso de generación de ingresos.

**Gráfico 22. Porcentaje de proyectos (vigencias) con indicador de efectividad igual o superior a 100%. 2012-2020. Siete medidas priorizadas**



En término de vigencias, se observan los menores niveles de efectividad en los años 2013, 2012 y 2016. Por medidas, se destacan indemnización, ayuda humanitaria y restitución de tierras en cuanto ninguna de sus vigencias muestra valores inferiores o iguales al 70%. En el caso opuesto, se encuentra reparación colectiva que en 2 de las 9 vigencias examinadas presenta promedio de efectividad inferior al 70% (Tabla 49).

**Tabla 49. Promedio del indicador de efectividad por vigencia. Siete medidas priorizadas. 2012-2020**

| Vigencia | Generación de Ingresos | Retornos y reubicación | Ayuda Humanitaria | Vivienda | Reparación colectiva | Indemnización | Restitución | Promedio |
|----------|------------------------|------------------------|-------------------|----------|----------------------|---------------|-------------|----------|
| 2012     | 78%                    | 93%                    | 96%               | 81%      |                      |               | 72%         | 84%      |
| 2013     | 70%                    | 96%                    | 104%              | 91%      | 47%                  |               | 84%         | 82%      |
| 2014     | 89%                    | 92%                    | 102%              | 99%      | 87%                  | 88%           | 87%         | 92%      |
| 2015     | 94%                    | 95%                    | 96%               | 94%      | 95%                  | 92%           | 82%         | 93%      |
| 2016     | 77%                    | 69%                    | 100%              | 79%      | 57%                  | 90%           | 108%        | 83%      |
| 2017     | 91%                    | 82%                    | 75%               | 86%      | 85%                  | 96%           | 118%        | 90%      |
| 2018     | 93%                    | 91%                    | 94%               | 73%      | 93%                  | 88%           | 95%         | 90%      |
| 2019     | 102%                   | 83%                    | 105%              | 76%      | 80%                  | 97%           | 100%        | 92%      |
| 2020     | 89%                    | 90%                    | 102%              | 60%      | 99%                  | 101%          | 86%         | 90%      |

Por entidades se observan diferencias importantes. Se destacan entre las altamente efectivas el SPE, Sena, el IGAC y la Supernotariado con indicadores de efectividad iguales o superiores al 100% y entre las menos efectivas la ADR, el INCODER, el DPS y Fonvivienda con indicadores de efectividad inferiores al 80% (Tabla 50).

Tabla 50. Promedio del indicador de efectividad por entidad. Siete medidas priorizadas. 2012-2020

| Entidad   | Generación de Ingresos | Retornos y reubicación | Ayuda Humanitaria | Vivienda | Reparación colectiva | Indemnización | Restitución | Promedio |
|---|------------------------|------------------------|-------------------|----------|----------------------|---------------|-------------|----------|
| Servicio Público de Empleo                        | 125%                   |                        |                   |          |                      |               |             | 125%     |
| SENA  | 120%                   |                        |                   |          |                      |               |             | 120%     |
| Min. Agricultura                                  | 102%                   |                        |                   | 90%      |                      |               |             | 96%      |
| Min. Cultura                                      | 100%                   |                        |                   |          | 89%                  |               |             | 95%      |
| UAE. Gestión de Restitución de Tierras Despojadas | 100%                   |                        |                   |          |                      |               | 96%         | 98%      |
| Min. Comercio - Artesanías                        | 98%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 98%      |
| UAE. Organizaciones solidarias                    | 93%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 93%      |
| MINTRABAJO  | 92%                    |                        |                   |          | 87%                  |               |             | 90%      |
| MinComercio                                       | 89%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 89%      |
| UARIV   | 87%                    | 89%                    | 96%               |          | 73%                  | 93%           | 96%         | 89%      |
| ADR   | 77%                    |                        |                   |          |                      |               |             | 77%      |
| INCODER   | 77%                    |                        |                   |          |                      |               | 73%         | 75%      |
| DPS   | 73%                    | 87%                    |                   | 78%      |                      |               |             | 79%      |
| ANT   | 50%                    |                        |                   |          | 133%                 |               | 95%         | 93%      |
| Supernotariado                                    |                        |                        |                   |          |                      |               | 105%        | 105%     |
| Fonvivienda                                       |                        |                        |                   | 78%      |                      |               |             | 78%      |
| CNMH  |                        |                        |                   |          | 90%                  |               |             | 90%      |
| ICBF  |                        |                        | 95%               |          |                      |               |             | 95%      |
| IGAC  |                        |                        |                   |          |                      |               | 109%        | 109%     |

Finalmente, se presentan los 10 proyectos que en las vigencias 2019 y 2020 presentaron bajos niveles de efectividad (indicador inferior al 70%) lo cual puede ser útil para identificar y priorizar acciones por parte de la Contraloría General (Tabla 51). El monto de recursos ejecutado (obligado) asociado a estos proyectos y vigencias suma \$331 mil millones de pesos de 2020, 59% concentrado en el DPS y 40% en la ANT.

Tabla 51. Proyectos con baja efectividad en las vigencias 2019 y 2020 (indicador inferior al 70%). Siete medidas priorizadas.

| Entidad y número de proyecto | Vigencia | Obligaciones política<br>Millones de \$ de 2020 | Medida                 |
|------------------------------|----------|---|------------------------|
| ADR                          |          |   |                        |
| 2018011000152                | 2020     | 1,006   | Generación de ingresos |
| DPS                          |          |   |                        |
| 2018011000649                | 2019     | 10,777  | Generación de ingresos |
|                              | 2020     | 35,522  | Generación de ingresos |
| 2018011000621                | 2019     | 39,069  | Generación de ingresos |
|                              | 2019     | 24,278  | Retorno                |
|                              | 2019     | 24,294  | Vivienda               |
| 2018011000647                | 2019     | 22,504  | Generación de ingresos |
|                              | 2020     | 35,770  | Generación de ingresos |
| 2018011000387                | 2020     | 3,423   | Vivienda               |
| MinComercio                  |          |   |                        |
| 2018011000381                | 2020     | 589   | Generación de ingresos |
| FONVIVIENDA                  |          |   |                        |
| 2018011001151                | 2019     | -   | Vivienda               |
| Min. Agricultura             |          |   |                        |

|               |      |         |                        |
|---------------|------|---------|------------------------|
| 2018011000229 | 2020 | -       | Vivienda               |
| CNMH          |      |         |                        |
| 2018011000487 | 2019 | 622     | Reparación colectiva   |
| ANT           |      |         |                        |
| 2018011000226 | 2020 | 133,134 | Restitución de tierras |

## 6. El componente étnico en los proyectos de inversión

El abordaje del componente étnico en los proyectos de inversión tuvo en cuenta tres ámbitos. El primero, la incorporación de los lineamientos y disposiciones establecidas dentro de los DLE. El segundo, asociado al análisis de los recursos que de manera específica se han dirigido a la implementación de la PPARIV con población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas. Y el tercero, relacionado con la identificación de metas específicas para esta población.

### 6.1 Adopción de los lineamientos y disposiciones definidos por los decretos leyes étnicos dentro de los proyectos de inversión

El primer aspecto por considerar para llevar a cabo el análisis del componente étnico dentro de los proyectos de inversión de la PPARIV está relacionado con la incorporación de los lineamientos y disposiciones establecidas en los DLE para cada uno de los componentes o medidas trabajadas en el marco de este balance. Para ello, a partir de la información contenida en los tres DLE, y también en pronunciamientos de la Corte Constitucional y en algunos casos, de la revisión de reglamentaciones emitidas por las entidades encargadas de la implementación de la PPARIV, se identificaron los lineamientos del componente étnico.

Es importante tener en cuenta que, si bien en algunos casos la enunciación de un lineamiento específico puede aparecer solo en uno de los tres DLE, en virtud del Principio de favorabilidad e integración normativa<sup>32</sup> se comprende que estos pueden ser aplicables a las comunidades a las que se refieren los tres DLE.

Atendiendo a lo anterior se busca responder si los proyectos de inversión incluyen estos lineamientos desarrollados específicamente para las comunidades y pueblos étnicos dentro de la PPARIV, para lo cual en primer lugar se identifican las disposiciones que para cada una de las medidas priorizadas por este balance se deben desarrollar conforme lo dispuesto en la norma; mientras que en segundo lugar, se presentan los resultados frente a si estos se logran rastrear o no dentro de los proyectos de inversión analizados. De manera general, a nivel de revisión de las actividades de estos proyectos, se obtiene lo siguiente:

Tabla 52. Relación de número de actividades de los proyectos de analizados que incluyen el componente étnico

| Componente                          | Cantidad de actividades | Cantidad de actividades que desarrollan/incluyen el componente étnico | % sobre actividades |
|-------------------------------------|-------------------------|---|---------------------|
| <b>Generación de Ingresos</b>       | 2469                    | 49  | 1,98%               |
| <b>Reparación Colectiva</b>         | 689                     | 31  | 4,50%               |
| <b>Retornos y Reubicaciones</b>     | 170                     | 3   | 1,76%               |
| <b>Vivienda</b>                     | 136                     | 0   | 0,00%               |
| <b>Indemnización</b>                | 24                      | 3   | 12,50%              |
| <b>Ayuda y Atención Humanitaria</b> | 139                     | 14  | 10,07%              |
| <b>Restitución de Tierras</b>       | 572                     | 324   | 56,64%              |
| <b>Totales</b>                      | <b>4199</b>             | <b>424</b>  | <b>10,10%</b>       |

Fuente: Elaboración consultoría. Información Base de Datos Seguimiento a Proyectos SPI.

<sup>32</sup> Decreto Ley 4633 de 2011 – Artículo 34; Decreto Ley 4634 de 2011 – Artículo 36; y Decreto Ley 4635 – Artículo 21.

De lo anterior se desprende que los proyectos de inversión de la medida de restitución de tierras fueron los que en mayor proporción enunciaron de manera directa los lineamientos del componente étnico en el proceso de formulación, pues el 56.64% del total de las actividades de los proyectos analizados incluyeron referencias al respecto. Ahora bien, llama la atención lo que ocurre con las medidas de generación de ingresos, retornos y reubicaciones y vivienda, para los cuales no se llega al 2% de actividades que tratan de manera directa el componente étnico de la PPARIV. de hecho, para el caso de vivienda, ninguna actividad lo desarrolló. Por lo menos a nivel de enunciación, esta situación preocupa por la relevancia que tienen estas tres medidas en el proceso de estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

En los informes individuales se encuentra un análisis más detallado al respecto, pues se trató de identificar de manera puntual las actividades que incorporaron la perspectiva étnica. En este documento consolidado se presentan solamente las conclusiones más relevantes obtenidas como resultado de este análisis.

### Generación de Ingresos

En la tabla 53 se presentan los tres lineamientos que frente a la medida de generación de ingresos se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, y los Autos 005 de 2009, 173 de 2013 y 331 de 2019 de la Corte Constitucional. De manera general, estos lineamientos incluyen la necesidad de contar con:

- a) Líneas de redescuento preferenciales de crédito para víctimas con pertenencia étnica;
- b) Programas de generación de ingresos que incluyan el enfoque diferencial étnico, lo que implica que sean culturalmente adecuados y por tanto se ajusten a los usos y costumbres de las comunidades étnicas; y
- c) Programas que promuevan el fortalecimiento de las formas organizativas propias de las comunidades étnicas que estén dirigidas al emprendimiento y a la generación de ingresos.

**Tabla 53. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de generación de ingresos y empleo aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento  | Referencia normativa  | Presencia en los PI |
|----|--|---|---------------------|
| 1  | Línea de redescuento en condiciones preferenciales para créditos                                       | - Decreto Ley 4634 de 2011. Artículo 63. Parágrafo.   | Si                  |
| 2  | Programas y proyectos para la generación de empleo y emprendimiento productivo con enfoque diferencial | - Decreto Ley 4634 de 2011 - Artículo 64<br>- Autos 005 de 2009, 173 de 2013 y 331 de 2019. Corte Constitucional. | Si                  |
| 3  | Inclusión de fortalecimiento colectivo de comunidades étnicas en los programas de emprendimiento       | - Decreto Ley 4634 de 2011 - Artículo 64<br>- Autos 005 de 2009, 173 de 2013 y 331 de 2019. Corte Constitucional. | Si                  |

Fuente: Elaboración consultoría

Al rastrear estos lineamientos dentro de los proyectos de inversión analizados, se evidenció que solamente el 1.98% de las actividades revisadas incluyen el componente étnico, lo cual, al dialogar con los lineamientos antes esbozados da cuenta que:

- Respecto del **Lineamiento 1** se encontraron actividades del Ministerio Comercio referidas a cofinanciación de Mipymes de la población afrocolombiana<sup>33</sup>. Así las cosas, solo se visibilizan actividades que tienen como destinatarios a miembros de las comunidades NARP y no al pueblo Rrom, pese a que este último es el único que tiene mención de manera explícita en los DLE. En todo caso, cabe considerar que bajo el componente de restitución de créditos y pasivos, la Unidad para las Víctimas dispone del producto “Servicios de apoyo financiero para la restitución de créditos y pasivos” que contiene las actividades “Disponer de una línea de crédito para el sector agropecuario” y “Disponer de una línea de crédito para el sector comercial”, que hace referencia a líneas de redescuento con Bancóldex y Finagro disponibles para las víctimas con proyectos productivos, incluidas aquellas pertenecientes a comunidades étnicas. Sin embargo, tales actividades no fueron analizadas en el componente de generación de ingresos pues el trazador de víctimas usado refiere, como se indicó, al componente de restitución.
- Sobre el **Lineamiento 2**, se destaca el hecho de que solo 4 de los 57 proyectos de inversión<sup>34</sup> cuenten con actividades o productos en donde se explícita el enfoque diferencial para población étnica. Se debe destacar que el abordaje de los bienes y servicios relacionados con este lineamiento es a nivel de unidades productivas de las comunidades étnicas.
- Finalmente, frente al **Lineamiento 3**, llama la atención que solo 1 de los 14 proyectos<sup>35</sup> que desarrollan actividades de fortalecimiento de capacidades organizacionales o asociativas evidencie un enfoque diferencial étnico. Los productos y actividades que abordaron este lineamiento están orientadas principalmente al desarrollo de procesos de planeación para el fortalecimiento comunitario, bien fuera para facilitar su incidencia con otros actores o para la implementación de iniciativas orientadas a esta finalidad.

## Reparación Colectiva

En la tabla 54 se presentan los cuatro lineamientos que frente a la medida de reparación colectiva se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y las Resoluciones 01449 de 2017<sup>36</sup> y 03143 de 2018<sup>37</sup> de la Unidad para las Víctimas. Estos lineamientos se encuentran relacionados principalmente con:

- a) El desarrollo de los procesos de consulta previa en el marco de la reparación colectiva de las comunidades y pueblos étnicos, derecho que se debe garantizar<sup>38</sup> para el proceso de

<sup>33</sup> La actividad referida es: “transferir recursos a Bancóldex para cofinanciación de proyectos a través del fondo de modernización e innovación para las MiPymes de la población afrocolombiana” del proyecto de inversión 2012011000583 “Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional” vigencias 2014, 2016 a 2018.

<sup>34</sup> Se trata de 57 proyectos pues se excluyen 13 que corresponden solo a vigencias 2012 y 2013.

<sup>35</sup> Los 14 proyectos son: 19171549999, 27065319999, 2011011000531, 2013011000178, 2013011000266, 2013011000604, 2014011000107, 2014011000113, 2015011000154, 2016011000280, 2016011000284, 2017011000378, 2018011000127 y 2018011000647.

<sup>36</sup> “Por la cual se establecen los criterios para la determinación de la indemnización por vía administrativa para sujetos colectivos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.”

<sup>37</sup> “Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

<sup>38</sup> El Ministerio del Interior es la entidad garante de este derecho, razón por la cual la incorporación de este lineamiento debe rastrearse no solo en los proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas, sino también del mencionado ministerio.

caracterización de daños colectivos y la formulación de las medidas que hagan parte de sus planes integrales de reparación colectiva (PIRC);

- b) El desarrollo de los procesos de caracterización de daños colectivos en el marco de la articulación con la Unidad de Restitución de Tierras para afectaciones territoriales, específicamente para lo relacionado con las afectaciones territoriales de las que pudieron ser víctimas las comunidades y pueblos étnicos reconocidos como sujetos de reparación colectiva;
- c) La entrega de la indemnización colectiva étnica y su correspondiente acompañamiento para la inversión adecuada de estos recursos; y
- d) La implementación de la medida de rehabilitación colectiva étnica, a nivel psicosocial, social y cultural bajo el liderazgo del Ministerio de Salud como entidad rectora de esta medida.

**Tabla 54. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de reparación colectiva aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento   | Referencia normativa   | Presencia en los PI |
|----|---|--|---------------------|
| 1  | Consulta previa en los procesos de Reparación Colectiva | - Decreto Ley 4633 de 2011 - Artículos 27, 46 y 133.<br>- Decreto Ley 4634 de 2011 - Artículos 32, 95 y 98.<br>- Decreto Ley 4635 de 2011 - Artículos 42, 76, 103, 104, 105 y 106. | Si                  |
| 2  | Caracterización e identificación de daños colectivos    | - Decreto Ley 4633 de 2011 - Artículos 139 y 153.<br>- Decreto Ley 4635 de 2011 - Artículos 105 y 118.   | No                  |
| 3  | Indemnizaciones colectivas                              | - Decreto Ley 4633 de 2011 - Artículos 109 y 114.<br>- Decreto Ley 4634 de 2011 - Artículos 76 y 78.<br>- Decreto Ley 4635 de 2011 - Artículos 81 y 82.                            | Si                  |
| 4  | Rehabilitación psicosocial colectiva                    | - Decreto Ley 4634 de 2011 - Artículos 76 y 83.<br>- Decreto Ley 4635 de 2011 - Artículos 81 y 82.<br>- Decreto Ley 4633 de 2011 – Artículo 115.                                   | No                  |

Fuente: Elaboración consultoría

Realizada la revisión de los proyectos de inversión analizados para identificar si efectivamente incluían estos lineamientos, se encontró que solamente el 4.50% del total de las actividades relacionadas en ellos, incorporaron la perspectiva étnica. Así, al poner en diálogo esta información con los lineamientos antes presentados, se obtiene que:

- Únicamente se identifica el desarrollo de los **lineamientos 1 y 3**, referidos a la implementación de procesos de consulta previa para la formulación de los PIRC, y a la entrega de indemnizaciones colectivas para los sujetos de reparación colectiva étnicos (SRCE).
- Respecto del **Lineamiento 1**, las actividades identificadas hacen referencia a la realización de espacios de preconsulta y consulta con las comunidades étnicas reconocidas, desde la caracterización de los daños hasta la protocolización de los PIRC. De las 16 actividades identificadas que apuntan a la materialización de este lineamiento, sólo una corresponde a un proyecto formulado por el Ministerio del Interior<sup>39</sup>; todas las demás son de proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas.
- Sobre el **Lineamiento 2**, aunque no se logra rastrear la articulación de la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras en el desarrollo de los ejercicios de caracterización de daños colectivos, específicamente alrededor de las afectaciones territoriales, es posible notar que de manera independiente estas entidades han adelantado

<sup>39</sup> La información de la actividad correspondiente al Ministerio del Interior indica que esta únicamente se dirige a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

ejercicios de caracterización para dar cumplimientos a sus competencias en materia de reparación, lo que confirma las situaciones evidenciadas por la CSMLD en cuanto a la desarticulación de dichas entidades<sup>40</sup>. En el apartado correspondiente al desarrollo del enfoque étnico en los proyectos de inversión de restitución de tierras se amplia información sobre el particular.

- Frente al **Lineamiento 3**, se evidencian actividades específicas dentro de los proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas relacionados con la entrega de la indemnización colectiva étnica, aunque en estos no se identificaron actividades específicas orientadas a la implementación de acciones de acompañamiento para la adecuada inversión de los recursos de la indemnización, tema que ha cobrado relevancia para la CMSDL (2019) especialmente por su potencial en términos de prevención de conflictos al interior de las comunidades derivados de su entrega<sup>41</sup>. Sin embargo, debe reconocerse que la Unidad para las Víctimas cuenta con el Programa de Acompañamiento para la Adecuada Inversión de la Indemnización con enfoque diferencial étnico PAE que permite atender a dicho lineamiento y que, conforme se indica en el apartado correspondiente a indemnización, se evidencia en proyectos de inversión sobre reparación individual.
- Finalmente, respecto del **Lineamiento 4** se debe mencionar que los datos del SPI no evidencian la participación del Ministerio de Salud y Protección Social en materia de rehabilitación colectiva, aunque debe reconocerse que el Documento Marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado -PAPSIVI- da cuenta de la modalidad colectiva étnica para el pueblo gitano y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

## Retornos y Reubicaciones

En la tabla 55 se presentan los seis lineamientos que frente a la medida de retornos y reubicaciones se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y el Auto 266 de 2017. Estos lineamientos se encuentran relacionados principalmente con la necesidad de:

- a) Adelantar los procesos de acompañamiento al retorno y la reubicación de la población étnica atendiendo a la conservación de su unidad o en la búsqueda de su reunificación, esto bajo el entendido de que no todos los miembros de una misma comunidad pudieron ser víctimas del desplazamiento forzado, pero que, en el marco de su pervivencia física y cultural, se deben adelantar acciones que promuevan que se conserve su unidad<sup>42</sup>.
- b) Atender las solicitudes de acompañamiento individual de miembros de las comunidades y pueblos étnicos, procurando conservar la unidad de la comunidad, esto significa que se debe:
  - i) asegurar el diálogo con las autoridades de la comunidad étnica al cual pertenece el hogar;
  - ii) dar un lugar a la voluntad del hogar de decidir de qué manera quiere avanzar en su acompañamiento.

---

<sup>40</sup> Entre otros, ver 5to informe étnico, 2017.

<sup>41</sup> Justamente en el Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, se indica que este tema será revisado en posteriores informes, dado que desde la Defensoría del Pueblo se han recibido quejas que advierten sobre conflictos que se pueden estar presentando al interior de las comunidades con ocasión a la implementación de esta medida (Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019, pág. 42).

<sup>42</sup> El retorno se constituye en la medida prevalente de acompañamiento, no solo por lo que significa el territorio para estas comunidades, sino también, como lo ha mencionado la Corte Constitucional, porque en muchos casos la reubicación no necesariamente se constituye en una decisión determinada por la voluntariedad, sino que es producto de la prolongada situación de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2017).

- c) Determinar la cesación de la condición de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado sobre estas comunidades, teniendo en cuenta sus derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social.
- d) Articular los procesos de acompañamiento al retorno y la reubicación, con los de reparación colectiva de comunidades y pueblos étnicos, buscando el diálogo y complementariedad de los instrumentos de planeación que materializan cada proceso.
- e) Adelantar los procesos de acompañamiento al retorno y reubicación de las comunidades, atendiendo al enfoque diferencial étnico, particularmente para: i) explicar en qué consiste el acompañamiento al retorno y la reubicación; y ii) verificar las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad para adelantarlos.
- f) Emitir conceptos de seguridad con enfoque diferencial étnico<sup>43</sup>, ejercicio que implica considerar: i) la valoración de condiciones de seguridad teniendo en cuenta las percepciones de las autoridades de las comunidades étnicas; y ii) la elaboración de planes de acompañamiento de la Fuerza Pública en articulación con sus formas propias de protección comunitaria.

**Tabla 55. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de retornos y reubicaciones y aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento   | Referencia normativa   | Presencia en los PI |
|----|---|--|---------------------|
| 1  | Conservación de la unidad de las comunidades étnicas o su reunificación a través de los Planes de retorno y reubicación | - DLE 4633 de 2011 - Artículos 99, 103 y 106<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículos 67, 70 y 72<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículo 71 | No                  |
| 2  | Acompañamiento a procesos de retorno o reubicación de tipo individual considerando la unidad de la comunidad            | - DLE 4633 de 2011 - Artículo 101<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículo 68<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículo 72                      | No                  |
| 3  | Determinar la cesación de la condición de vulnerabilidad para un pueblo o comunidad étnica                              | - DLE 4633 de 2011 - Artículo 107<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículo 64<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículo 74                      | No                  |
| 4  | Articulación de los procesos de retorno y reubicación con los de reparación colectiva                                   | - DLE 4633 de 2011 - Artículos 100 y 105<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículos 67 y 69<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículos 71 y 73   | No                  |
| 5  | Acompañamiento institucional al retorno y la reubicación con enfoque diferencial étnico                                 | - DLE 4633 de 2011 - Artículo 102<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículo 67<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículo 71                      | Si                  |
| 6  | Emitir conceptos de seguridad con enfoque diferencial étnico  | - DLE 4633 de 2011 - Artículo 104<br>- DLE 4634 de 2011 - Artículos 67 y 71<br>- DLE 4635 de 2011 - Artículos 71 y 73          | No                  |

Fuente: Elaboración consultoría

Una vez revisados los proyectos de inversión analizados para retornos y reubicaciones, se evidenció que tan solo el 1.76% de las actividades en ellos relacionadas, desarrollan de manera directa el componente étnico. Esto, en relación con los lineamientos esbozados en la tabla anterior, permite afirmar que:

<sup>43</sup> Al respecto vale la pena señalar, que para este análisis i) no se analizaron proyectos de inversión de Ministerio de Defensa Nacional, en la medida en que estos no es posible explorarlos desde el SPI; y ii) no se analizaron proyectos de inversión asociados al proceso de coordinación interinstitucional que están a cargo de la Unidad para las Víctimas, en donde se podría rastrear la gestión realizada respecto al acompañamiento a los CTJT para el análisis de estos conceptos.

- Para los **Lineamientos 1, 2, 3, 4 y 6**, no se encontró dentro de los productos y actividades una mención explícita. Ahora bien, puede que los lineamientos hayan sido asumidos como disposiciones transversales dentro de los proyectos de inversión. Sin embargo, no existe evidencia de que así haya sido. Es importante mencionar que una actividad en uno de los proyectos de inversión se encuentra relacionada con “*Apoyar la estabilización y disfrute al territorio de las comunidades étnicas en el proceso del retorno o reubicación*”, sin embargo, no existe claridad frente a la manera como este ejercicio es incorporado a los planes de retorno y reubicación.
- Frente al **Lineamiento 5**, uno de los proyectos de inversión analizados enuncia de manera específica el desarrollo de ejercicios de concertación para la definición de los planes de retorno y reubicación. Sin embargo, no se cuenta con información detallada que permita determinar cómo concretan la incorporación del componente étnico en su desarrollo.

Respecto de este componente vale la pena alertar que aun cuando la Corte Constitucional ha sido reiterativa en la necesidad de que el acompañamiento al retorno y la reubicación de las comunidades étnicas se realice teniendo como fundamento sus derechos colectivos al territorio, la identidad cultural y la autonomía y el gobierno propio, no es posible establecer de qué manera esta directriz está siendo tenida en cuenta dentro de los proyectos de inversión.

## Vivienda

En la tabla 56 se presentan los tres lineamientos que frente a la medida de vivienda<sup>44</sup> se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y el Auto 373 de 2016. Para este caso, los lineamientos se encuentran relacionados particularmente con:

- Oferta diferenciada en materia de vivienda para los miembros de las comunidades y pueblos étnicos en entornos urbanos cuando decidan asentarse en dichos lugares.
- Oferta diferenciada en materia de vivienda para los miembros de las comunidades y pueblos étnicos en entornos rurales, especialmente en el marco de procesos de retorno o reubicación.
- La definición dentro de los PIRC de programas de vivienda para aquellos hogares que se encuentren en procesos de retorno o reubicación, lo que supone la articulación de los PIRC con los planes de retorno y reubicación.

**Tabla 56. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de vivienda y aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento   | Referencia normativa  | Presencia en los PI |
|----|---|---|---------------------|
| 1  | Vivienda urbana con enfoque diferencial étnico      | DLE 4633 – Artículo 89<br>DLE 4634 - Artículo 66<br>DLE 4635 - Artículos 60 al 63 | No                  |
| 2  | Vivienda rural con enfoque diferencial étnico       | DLE 4633 – Artículo 90<br>DLE 4634 - Artículo 65<br>DLE 4635 - Artículos 60 al 63 | No                  |
| 3  | Articulación de la oferta en vivienda rural con los | DLE 4633 – Artículo 90<br>DLE 4634 - Artículo 65                                  | No                  |

<sup>44</sup> Tanto para el entorno rural como urbano, esta oferta comprende subsidio familiar, mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, conforme lo expresado en los DLE.

| N° | Lineamiento   | Referencia normativa          | Presencia en los PI |
|----|---|-------------------------------|---------------------|
|    | procesos de retorno y reubicación con los de reparación colectiva | DLE 4635 - Artículos 60 al 63 |                     |

Fuente: Elaboración consultoría

La revisión de los proyectos de inversión analizados para este componente revela que:

- En ninguno de ellos, se identificaron productos o actividades que trataran de manera diferenciada a la población étnica. En este punto se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 ha señalado en materia de vivienda urbana dirigida a esta población que *“el marco reglamentario es muy reducido y no permite satisfacer el núcleo del derecho”*. Por lo cual, a pesar de que las entidades del gobierno nacional generen estrategias para priorizar el acceso de esta población a la oferta *“las viviendas entregadas no siempre se adecúan a las características diferenciales de los grupos poblaciones a los que están dirigidas”* (Corte Constitucional, 2016), por lo cual la Corte ha insistido en la necesidad de adelantar acciones que vayan más allá de la priorización y atiendan de manera efectiva las características particulares de la población étnica.
- Dado que no existen actividades y productos específicos que incorporen el componente étnico dentro de los proyectos de inversión del componente de vivienda, no es posible establecer si en su desarrollo están considerando los usos y costumbres de las comunidades, especialmente desde: i) los materiales utilizados para la disposición de soluciones de vivienda; y ii) el cumplimiento de las cinco características establecidas por la Corte Constitucional para el goce efectivo de este derecho, a saber: seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y acceso a servicios públicos; aspectos que necesariamente requieren definirse desde la comprensión de la perspectiva étnica. Sin embargo, se si bien los proyectos de inversión no permiten identificar dicho tratamiento diferencial, el MVCT en el marco de la formulación de la Política Pública de Vivienda Rural, en el componente de Diálogo Social y a través de la estrategia “Construyamos Juntos” ha reconocido la importancia de tener en espacios de diálogo con los beneficiarios en la formulación de los proyectos de vivienda que permitan tener viviendas acordes al contexto y cultura, lo cual es particularmente relevante respecto de los grupos étnicos.

### Indemnización administrativa

En la tabla 57 se presenta un lineamiento relacionado con la medida de indemnización individual, que de manera particular aplica para comunidades y pueblos étnicos, de acuerdo con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Dicho lineamiento se encuentra relacionado con la necesidad de que se adelante por parte de la Unidad para las Víctimas, el programa de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización, incorporando un módulo de capacitación especial en manejo de recursos para asesorar a las comunidades étnicas, sus autoridades y sus miembros.

**Tabla 57. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de indemnización administrativa y aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento  | Referencia normativa  | Presencia en los PI |
|----|--|---|---------------------|
| 1  | Acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos | - DLE 4633 – Artículo 109<br>- DLE 4634 - Artículo 76<br>- DLE 4635 - Artículo 82 | Si                  |

| N° | Lineamiento  | Referencia normativa | Presencia en los PI |
|----|--|----------------------|---------------------|
|    | recibidos a título de indemnización con enfoque diferencial étnico |                      |                     |

Realizada la revisión de los proyectos de inversión asociados a esta medida en su dimensión individual, se obtiene que este lineamiento se encuentra incorporado de manera específica en 3 de las 24 actividades relacionadas dentro de los proyectos revisados; lo que se corrobora no solo con su abordaje particular a nivel de actividades dentro de los proyectos de inversión, sino también si se considera que la Unidad para las Víctimas cuenta con el *Procedimiento programa de acompañamiento a la inversión de los recursos de la indemnización con enfoque diferencial étnico* dentro del Proceso de Reparación Integral, documento que a agosto de 2020 ya contaba con 4 versiones anteriores.

### Ayuda y Atención humanitaria

En la tabla 58 se presentan los tres lineamientos que frente a la medida de ayuda y atención humanitaria se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635. Dichos lineamientos se encuentran relacionados especialmente con:

- a) El desarrollo de las etapas de la atención humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado que pertenezcan a comunidades y pueblos étnicos, dentro de las que se encuentran i) la atención inmediata; ii) la atención humanitaria de emergencia; y iii) la atención humanitaria de transición.
- b) La entrega de atención humanitaria cuando las comunidades étnicas víctimas de desplazamiento forzado no cumplan con los criterios de subsistencia mínima, razón por la cual dicha entrega busca cubrir lo relacionado con i) alojamiento digno; y ii) asistencia alimentaria. Al tratarse de comunidades étnicas dichas acciones deben incorporar el enfoque diferencial étnico, es decir, adecuarse a sus usos y costumbres.
- c) La consideración de los determinantes para la entrega de la atención humanitaria, es decir, de aquellas condiciones que permiten definir si una comunidad étnica accede o no a la entrega de atención humanitaria en dinero o especie, ejercicio que depende del análisis del estado de su subsistencia mínima.

Para este componente, aunque la principal responsabilidad recae sobre las entidades territoriales, especialmente en la inmediatez, la Unidad para las Víctimas de manera subsidiaria las apoya, de acuerdo con lo consignado en el Artículo 2.2.8.3.1.3., del Decreto 2460 de 2015 (Corresponsabilidad).

**Tabla 58. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de ayuda y atención humanitaria y aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento  | Referencia normativa  | Presencia en los PI |
|----|--|---|---------------------|
| 1  | Etapas de la atención humanitaria                        | - DLE 4633 - Artículos 92<br>- DLE 4634 – Artículo 12<br>- DLE 4635 - Artículo 67                   | No                  |
| 2  | Entrega de la atención humanitaria                       | - DLE 4633 – Artículos 94, 96, 98<br>- DLE 4634 – Artículos 49, 50<br>- DLE 4635 – Artículos 50, 51 | Si                  |
| 3  | Determinantes de las entregas de la atención humanitaria | - DLE 4633 - Artículos 93, 94 y 96<br>- DLE 4634 – Artículo 51<br>- DLE 4635 - Artículo 66          | Si                  |

Fuente: Elaboración propia. Información DLE.

Al realizar el rastreo de estos lineamientos dentro de los tres proyectos de inversión analizados, se evidenció que 14 actividades de manera directa incorporan el componente étnico, representando tan solo el 10.07% del total de las actividades establecidas en los proyectos de inversión de ayuda y atención humanitaria analizados. Al colocar esta información en diálogo con los lineamientos identificados, se obtiene que:

- Para el **Lineamiento 1**, no se encontraron productos o actividades específicas que lo abordaran. Sin embargo, puede que sea asumido como un elemento transversal dentro de los proyectos de inversión, más si se tiene en cuenta que la atención inmediata es responsabilidad de las entidades territoriales; mientras que la de emergencia y de transición se encuentra a cargo de la Unidad para las Víctimas. Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la Unidad para las Víctimas, en el marco de la subsidiariedad, puede apoyar a las entidades territoriales en la disposición de ayuda y atención humanitaria en la inmediatez.
- Frente al **Lineamiento 2**, se incluye de manera específica la entrega de ayuda humanitaria a las comunidades étnicas, de acuerdo con los resultados del análisis de su subsistencia mínima.
- Por último, para el **Lineamiento 3**, se encuentra lo relacionado con i) los procesos de concertación para la definición de las herramientas que permitan hacer las mediciones para determinar la subsistencia mínima de las comunidades; y ii) el diseño metodológico de este proceso y su pilotaje. No obstante, con la información que se halla en los proyectos de inversión y que se encuentra dispuesta de manera pública por parte de la Unidad para las Víctimas, no se encuentra referencia alguna a la formalización de este proceso, es decir, de la determinación de condiciones de subsistencia mínima para estas comunidades<sup>45</sup>.

Vale la pena advertir que los DLE 4633<sup>46</sup> y 4635<sup>47</sup> enuncian de manera particular la necesidad de contar con criterios diferenciales para la disposición de atención humanitaria para esta población, el primero indicando tres (3) meses para su realización, mientras que el segundo daba un tiempo de seis (6) meses. De esta manera, pasados ya 10 años de la entrada en vigor de los DLE no se encuentra información que dé cuenta de estos criterios diferenciales “(...) *en materia de alimentación y dieta, vestimenta y abrigo, aseo personal, atención médica y psicosocial, alojamiento transitorio y, en general, para garantizar el mínimo vital de las víctimas*” (Congreso de la República de Colombia, 2011), ni tampoco de aquellos que permitan afirmar que una comunidad étnica cuenta con condiciones de subsistencia mínima. Lo anterior se encuentra directamente relacionado con una de las recomendaciones que en esta materia se realizaron por parte de la CMSDL, en virtud de que “(...) *se requiere el desarrollo de modelos específicos de prevención y atención humanitaria para grupos étnicos*” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019, pág. 106)<sup>48</sup>.

## Restitución de Tierras

En la tabla 59 se presentan los cinco lineamientos que frente a la medida de restitución de tierras se lograron identificar con la revisión de los Decretos Leyes 4633 y 4635, dado que, para el caso del DLE 4634 no se realiza un abordaje de la restitución de tierras desde su concepción colectiva, sino que se

---

<sup>45</sup> De hecho, aun cuando existe una reglamentación para definir los criterios para determinar la subsistencia mínima de la población víctima de desplazamiento forzado (Resolución 1645 de 2019), ésta no incluye el enfoque diferencial étnico ni a nivel de hogares, ni a nivel de comunidades.

<sup>46</sup> Artículo 73

<sup>47</sup> Artículo 51

<sup>48</sup> Esta misma recomendación se evidencia en el Séptimo informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4635 de 2011 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4635 de 2011, 2019, pág. 95)

circunscribe solamente a su garantía a nivel individual, en razón del carácter particular que tiene el derecho al territorio para el pueblo Rrom, asociado a la itinerancia y al nomadismo<sup>49</sup>. Así pues, los lineamientos que emanan de la revisión de los DLE se encuentran relacionados con:

- a) El trámite de medidas cautelares que permitan avanzar en la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.
- b) El desarrollo del procedimiento de trámite e inscripción en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), de los territorios étnicos objeto de restitución.
- c) El desarrollo del proceso judicial para la restitución de derechos territoriales infringidos a los pueblos y comunidades étnicas.
- d) La emisión de fallos por parte de los jueces de restitución de tierras relacionados con los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas.
- e) La expedición y cumplimiento de las sentencias y órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, es decir, de la etapa de Posfallo de este proceso.

**Tabla 59. Lineamientos y disposiciones establecidos por los DLE para el componente de restitución de tierras y aplicables para proyectos de inversión**

| N° | Lineamiento   | Referencia normativa  | Presencia en los PI |
|----|---|---|---------------------|
| 1  | Protección  | - DLE 4633 - Artículos 150 y 151<br>- DLE 4635 - Artículo 116 y 117                               | Si                  |
| 2  | Inscripción en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) | - DLE 4633 - Artículos 174, 149, 153, 156 y 158<br>- DLE 4635 - Artículo 113, 115, 118, 120 y 122 | Si                  |
| 3  | Proceso judicial (Demanda)  | - DLE 4633 - Artículo 160<br>- DLE 4635 - Artículo 124  | Si                  |
| 4  | Fallo   | - DLE 4633 - Artículo 166<br>- DLE 4635 - Artículo 130  | Si                  |
| 5  | Expedición y cumplimiento de las sentencias y órdenes de los jueces y magistrados-POSTFALLO       | - DLE 4633 - Artículo 166<br>- DLE 4635 - Artículo 130  | Si                  |

Fuente: Elaboración consultoría

Realizada la revisión de los proyectos de inversión analizados, se obtiene que el 56.64% de las actividades relacionadas en ellos, incorporan la perspectiva étnica. Ahora bien, al relacionar esta información con los lineamientos antes señalados, se encontró que:

- La totalidad de los lineamientos se logran rastrear en los proyectos de inversión analizados para este componente.
- En el **Lineamiento 2** se identifican productos y actividades que son prerrequisitos administrativos para la inscripción en el RTDAF relacionadas con los procesos de caracterización de las afectaciones territoriales y la focalización de territorios étnicos.

<sup>49</sup> Para el pueblo Rrom el derecho que se equipara al derecho al territorio que tienen las comunidades indígenas y NARP, es el de la Libre circulación. Así se menciona en el Artículo 43 del Decreto Ley 4634 de 2011 “En razón a que el pueblo Rrom ha desarrollado históricamente su conciencia étnica a partir del nomadismo, sea este real o simbólico, y por esto este derecho se ha visto afectado de manera diferencial con ocasión del conflicto armado, se reitera el derecho del pueblo Rrom y sus miembros individualmente considerados, a la libre circulación por todo el territorio nacional, salvo las limitaciones legales” (Negrita fuera del texto).

- Frente al **Lineamiento 3**, se encuentran productos y actividades relacionadas con el diseño y presentación de las demandas y con la representación por parte de la Unidad de Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades y pueblos étnicos en el proceso judicial.
- Respecto de los **Lineamientos 4 y 5**, se encuentran actividades y productos asociados con el proceso de formalización de territorios colectivos étnicos, la Inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos (ORIP), las compensaciones a opositores buena fe exenta de culpa, la actualización de la información predial en las bases catastrales, entre otras medidas complementarias.

## 6.2 Presupuesto asociado al componente étnico de los proyectos de inversión

En esta sección se identifica el presupuesto específico de cada medida analizada que se destinó a la población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas. La identificación de los recursos dirigidos a población étnica se hizo a partir de lo consignado en el SPI en la sección de distribución de recursos por política (pestaña de Esquema financiero) donde existe la categoría “grupos étnicos” como una de las políticas transversales a las cuales le pueden apuntar los proyectos de inversión.

Este análisis se concentra en ciertas vigencias y proyectos debido a limitaciones de la información disponible. En términos de temporalidad, el análisis se restringe al período 2015-2020 pues antes de 2015 el SPI no tenía activa la posibilidad de registrar el rubro presupuestal para “grupos étnicos”. Vale la pena señalar que la información con la que se cuenta de presupuesto étnico se tiene a nivel de proyecto, razón por la cual fue necesario hacer una ponderación para obtener valores aproximados destinados específicamente a las víctimas étnicas a partir del porcentaje de participación de cada medida en el proyecto.

En primer lugar, se retoma el análisis de los recursos a nivel de proyecto de inversión, teniendo en cuenta la precisión señalada en el párrafo anterior. En este nivel, el porcentaje total de recursos obligados por los proyectos de inversión analizados que se ejecutaron en beneficio de la población étnica es del 7.15% que corresponde a \$ 1.66 billones de pesos<sup>50</sup>. A nivel de proyecto la siguiente tabla detalla dicha información para cada componente.

**Tabla 60. Recursos destinados a la población étnica en los proyectos de inversión de la PPARIV. Vigencias 2015 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**

| Componente                          | Presupuesto étnico |                      | Presupuesto proyecto |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|-------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|                                     | Asignado (vigente) | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)   | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| <b>Generación de Ingresos</b>       | \$ 521.734         | \$ 365.941           | \$ 13.747.529        | \$ 11.854.648        | 3,80%                                | 3,09%                                 |
| <b>Reparación Colectiva</b>         | \$ 86.810          | \$ 55.609            | \$ 1.389.574         | \$ 1.160.740         | 6,25%                                | 4,79%                                 |
| <b>Retornos y Reubicaciones</b>     | \$ 28.759          | \$ 27.326            | \$ 1.836.189         | \$ 1.611.510         | 1,57%                                | 1,70%                                 |
| <b>Vivienda</b>                     | \$ 114.760         | \$ 27.588            | \$ 6.373.076         | \$ 3.465.965         | 1,80%                                | 0,80%                                 |
| <b>Indemnización</b>                | \$ 67.778          | \$ 45.004            | \$ 1.508.542         | \$ 1.327.016         | 4,49%                                | 3,39%                                 |
| <b>Ayuda y Atención Humanitaria</b> | \$ 906.286         | \$ 892.539           | \$ 1.627.632         | \$ 1.542.898         | 55,68%                               | 57,85%                                |

<sup>50</sup> Vale la pena tener en cuenta que esta cifra no se ha dirigido de manera exclusiva a la PPARIV, sino que comprende acciones con población étnica realizadas por las entidades más allá de la implementación de la política.

| Componente             | Presupuesto étnico  |                      | Presupuesto proyecto |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|                        | Asignado (vigente)  | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)   | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| Restitución de Tierras | \$ 334.545          | \$ 249.515           | \$ 2.686.994         | \$ 2.294.834         | 12,45%                               | 10,87%                                |
| <b>Totales</b>         | <b>\$ 2.060.672</b> | <b>\$ 1.663.522</b>  | <b>\$ 29.169.536</b> | <b>\$ 23.257.611</b> | <b>7,06%</b>                         | <b>7,15%</b>                          |

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

Cuando se efectúa el ejercicio de ponderación a partir del porcentaje de participación del componente de política de víctimas en el proyecto, se obtiene que el porcentaje de recursos que se concretaron para la ejecución de acciones de la PPARIV con la población étnica asciende a \$ 712 mil millones, lo que representa el 9.3% de los recursos obligados dentro de los proyectos de inversión que se analizaron para las medidas priorizadas (Tabla 61).

**Tabla 61. Recursos asignados a la población étnica en los proyectos de inversión ponderados a nivel de política. Vigencias 2015 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**

| Componente                   | Presupuesto étnico (PAARIV)* |                      | Presupuesto proyecto (PAARIV)** |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|                              | Asignado (vigente)           | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)              | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| Generación de Ingresos       | \$ 172.949                   | \$ 128.680           | \$ 1.768.263                    | \$ 1.405.419         | 9,78%                                | 9,16%                                 |
| Reparación Colectiva         | \$ 33.110                    | \$ 21.616            | \$ 376.724                      | \$ 295.041           | 8,79%                                | 7,33%                                 |
| Retornos y Reubicaciones     | \$ 8.982                     | \$ 7.110             | \$ 395.756                      | \$ 309.390           | 2,27%                                | 2,30%                                 |
| Vivienda                     | \$ 94.764                    | \$ 25.779            | \$ 3.400.153                    | \$ 1.829.933         | 2,79%                                | 1,41%                                 |
| Indemnización                | \$ 49.529                    | \$ 31.780            | \$ 1.204.062                    | \$ 1.067.513         | 4,11%                                | 2,98%                                 |
| Ayuda y Atención Humanitaria | \$ 291.915                   | \$ 289.806           | \$ 1.627.632                    | \$ 1.542.898         | 17,93%                               | 18,78%                                |
| Restitución de Tierras       | \$ 269.390                   | \$ 207.566           | \$ 1.376.277                    | \$ 1.197.245         | 19,57%                               | 17,34%                                |
| <b>Totales</b>               | <b>\$ 920.639</b>            | <b>\$ 712.337</b>    | <b>\$ 10.148.867</b>            | <b>\$ 7.647.439</b>  | <b>9,07%</b>                         | <b>9,31%</b>                          |

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

\* Corresponde a los recursos marcados con el trazador étnico ponderados por la participación de la PAARIV en el proyecto.

\*\* Corresponde a los recursos de los proyectos de inversión destinados a la PAARIV en el periodo 2015-2020.

Los recursos destinados a las comunidades étnicas en los proyectos de inversión contrastan con el porcentaje de víctimas pertenecientes a grupos étnicos que presenta carencias en el goce de tales derechos. En el caso de **generación de ingresos**, por ejemplo, el porcentaje de víctimas que tienen carencias oscila entre el 13% y el 21% en el quinquenio analizado, frente al porcentaje de recursos obligados y vigentes que no supera el 10%.

Para el caso de **vivienda**, ocurre algo similar a lo referenciado para generación de ingresos pues la tendencia revela que entre 2015 y 2020, la población étnica que no supera este derecho oscila entre el 14% y el 25%, lo que no se corresponde que los recursos asignados y obligados para este componente, con esta población, que apenas supera el 1%<sup>51</sup>.

En el mismo sentido, frente al componente de **vivienda**, se obtiene que un poco más del 1% del total de recursos obligados, ha estado orientado a dar cumplimiento al derecho a la vivienda de la

<sup>51</sup> Respecto de este análisis, tanto para generación de ingresos como para vivienda, vale la pena señalar que se realiza con base en los resultados de la medición vigente que realiza la Unidad para las Víctimas de acuerdo con los criterios de la Resolución 2200 de 2018, la cual no incluye un abordaje diferenciado de la superación de la situación de vulnerabilidad para población étnica

población étnica. Situación que genera alertas frente a la implementación de los DLE si se tiene en cuenta que no se dispone de información suficiente que permita determinar que efectivamente las soluciones de vivienda y la oferta habitacional que el gobierno está proporcionando a esta población, si cuenta con la adecuación cultural requerida de acuerdo con las características particulares de cada comunidad y territorio en los cuales se vayan a desarrollar.

Asimismo, luego de la ponderación realizada, se observa que la medida de **reparación colectiva** aumenta en aproximadamente 3 puntos porcentuales, respecto del total de recursos obligados para el componente étnico dentro de ella. No obstante, esto sigue siendo insuficiente frente al universo total de sujetos de reparación colectiva étnicos a atender, puesto que representan el 64.8% del total de sujetos de reparación colectiva reconocidos en el RUV para 2020. De manera particular, frente a la medida de indemnización colectiva étnica vale la pena tener en cuenta que con corte 2020 de los 488 SRCE incluidos en el RUV, solamente 52 habían accedido a este recurso en el marco de la implementación de su PIRC, es decir, solamente el 10.65% de los SRCE cuentan con el reconocimiento de los recursos asociados a esta medida.

Respecto de la medida de **indemnización administrativa**, su porcentaje de participación frente al total de recursos obligados disminuye levemente con el ejercicio de ponderación. Sin embargo, cabe considerar que debido a los criterios de priorización para el acceso a la medida que se vienen implementando por parte de la Unidad para las Víctimas desde 2019<sup>52</sup> se evidencian dificultades para focalizar recursos étnicos asociados a esta medida, particularmente por la puesta en marcha del método técnico que en ella se ilustra, en donde no son claros los puntajes que se obtienen al cumplir alguna de las condiciones allí contenidas, particularmente frente a la pertenencia étnica, especialmente considerando la priorización que al respecto establecen los DLE. Adicionalmente, es importante dimensionar el universo de población étnica pendiente por acceder a la medida de indemnización administrativa. De acuerdo con la CSMDL, “cerca del 12% de las víctimas incluidas en el RUV tienen pertenencia étnica, situación que amerita especial análisis en relación con la realización del balance de la indemnización administrativa” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019, pág. 54), más aún si se tiene en cuenta que de acuerdo con el CONPES 4031 de 2021 “(...) a octubre de 2020 solo el 13,5 % de la población beneficiaria de la indemnización administrativa había recibido la medida” (DNP, 2021).

Por su parte, la medida de **retornos y reubicaciones**, se pasa de un 1.70% a un 2.30% de recursos obligados en beneficio de la población étnica. Llama la atención esta situación, sobre todo teniendo en cuenta la preponderancia de esta medida de asistencia no solo como uno de los procesos fundamentales para la estabilización socioeconómica de las comunidades étnicas víctimas de desplazamiento forzado, sino también considerando sus engranajes con otros procesos, particularmente asociados a las medidas de generación de ingresos, restitución de tierras, vivienda y reparación colectiva.

Adicionalmente, frente a **retornos y reubicaciones** se identifica que el porcentaje de recursos obligados, contrasta con la proporción de personas pertenecientes a comunidades étnicas que han solicitado el acompañamiento de forma individual, en donde la tendencia revela que se supera el 14% del total de las solicitudes recibidas por la institucionalidad, esto sin considerar el número de personas que están siendo acompañadas a través de planes de retorno y reubicación, dato que aumentaría este porcentaje total.

---

<sup>52</sup> Esto considerando las directrices de la Resolución 1049 de 2019.

El análisis por vigencia revela que en los primeros años en los que se realizó la marcación de recursos específicos para esta población, a saber, entre 2015 y 2017, solamente se logró en promedio obligar un 6.97% del total de los recursos que, desde los diferentes proyectos analizados, participaron en la implementación de la PPARIV.

Esta tendencia cambia para 2018, año en el que se da un aumento en casi 4 puntos porcentuales respecto de la vigencia inmediatamente anterior, situación relacionada con los recursos que para dicho año se ejecutaron en el componente de **ayuda y atención humanitaria**. De hecho, 2019 fue el año en el que más se asignaron y ejecutaron recursos asociados al componente étnico desde las siete medidas priorizadas, teniendo un 66,4% de recursos obligados para dicha vigencia, lo que se encuentra directamente asociado con los recursos que para el año en mención se obligaron principalmente desde el componente de **ayuda y atención humanitaria**, los que ascendieron a \$ 145.014 millones. Esto ratifica lo enunciado por la CSMDL en sus diferentes informes, sobre la concentración de recursos en la fase de atención humanitaria si se tiene en cuenta que solo con los recursos obligados para esta medida en 2019, se obtiene una participación del 20,36% sobre el total de recursos obligados en todo el periodo de análisis (2015-2020).

Preocupa lo que ocurre para 2020, último año de vigencia de los DLE, previo a la prórroga establecida en la Ley 2078 de 2021<sup>53</sup>, dado que caen los recursos obligados para la población étnica en más de 30 puntos porcentuales. Si bien, esto se debe a la disminución que hubo en el componente de **ayuda y atención humanitaria** (que pasó de \$ 145.014 millones en 2019 a \$ 9.149 millones en 2020, es decir con una reducción de alrededor de \$ 134.000 millones); otros componentes como **restitución de tierras** (que pasó de \$ 39.277 millones en 2019 a \$ 11.061 millones en 2020), **indemnización** (que pasó de \$ 15.296 millones en 2019 a \$ 8.035 millones en 2020), **vivienda** (que pasó de \$ 3.047 millones en 2019 a \$ 0 millones en 2020) y **reparación colectiva** (que pasó de \$ 4.142 millones en 2019 a \$ 725 millones en 2020), también tuvieron reducciones en los recursos obligados.

Para este periodo los únicos que aumentaron recursos para el componente étnico de la PPARIV, fueron los componentes de **retornos y reubicaciones** (que pasó de \$ 2.579 millones en 2019 a \$ 3.105 millones en 2020) y el de **generación de ingresos** (que pasó de \$ 9.048 millones en 2019 a \$ 38.822 millones en 2020). En la siguiente tabla, se detalla la información por vigencia.

**Tabla 62. Recursos asignados a la población étnica en los proyectos de inversión ponderados por política por vigencia. Vigencias 2015 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020**

| Vigencia     | Presupuesto étnico (PAARIV)* |                      | Presupuesto proyecto (PAARIV)** |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|--------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|              | Asignado (vigente)           | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)              | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| <b>2015</b>  | \$ 65.559                    | \$ 58.468            | \$ 969.953                      | \$ 887.330           | 6,76%                                | 6,59%                                 |
| <b>2016</b>  | \$ 97.347                    | \$ 82.111            | \$ 1.339.478                    | \$ 1.201.764         | 7,27%                                | 6,83%                                 |
| <b>2017</b>  | \$ 95.149                    | \$ 74.994            | \$ 1.639.565                    | \$ 1.024.907         | 5,80%                                | 7,32%                                 |
| <b>2018</b>  | \$ 254.970                   | \$ 207.464           | \$ 2.211.008                    | \$ 1.856.643         | 11,53%                               | 11,17%                                |
| <b>2019</b>  | \$ 286.349                   | \$ 218.403           | \$ 1.860.855                    | \$ 1.220.697         | 15,39%                               | 17,89%                                |
| <b>2020</b>  | \$ 121.265                   | \$ 70.897            | \$ 2.128.008                    | \$ 1.456.098         | 5,70%                                | 4,87%                                 |
| <b>Total</b> | <b>\$ 920.639</b>            | <b>\$ 712.337</b>    | <b>\$ 10.148.867</b>            | <b>\$ 7.647.439</b>  | <b>9,07%</b>                         | <b>9,31%</b>                          |

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

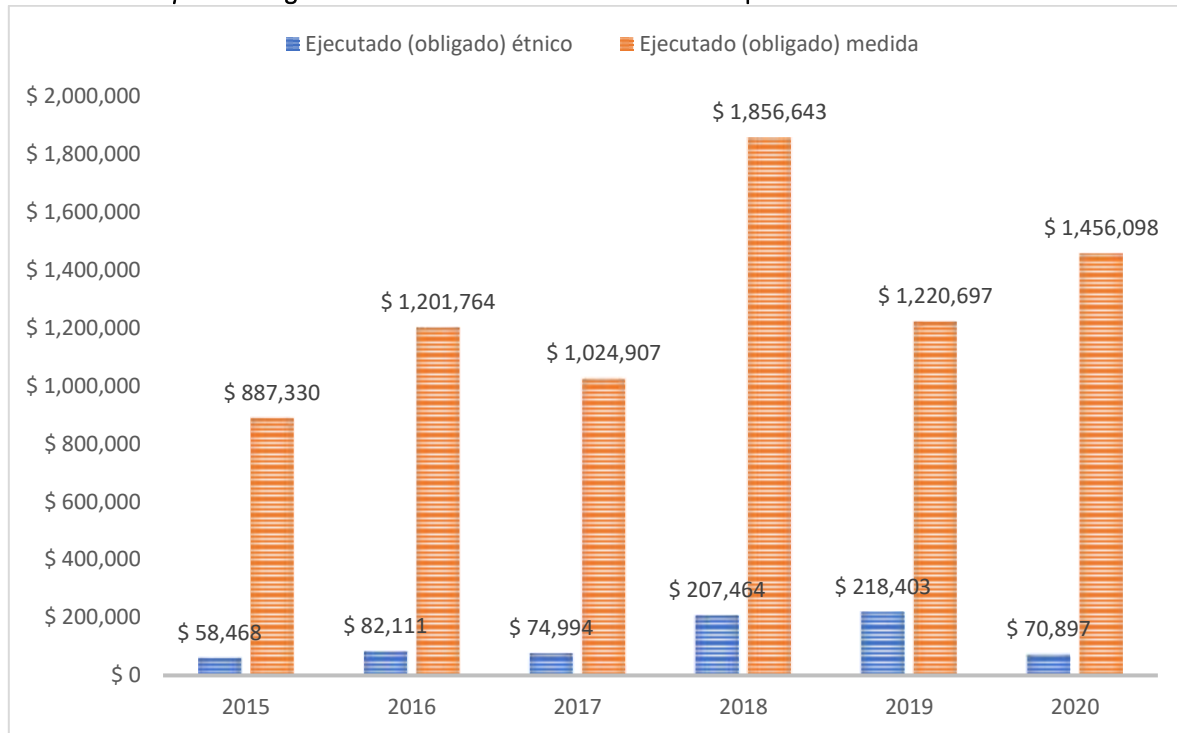
\* Corresponde a los recursos marcados con el trazador étnico ponderados por la participación de la PPARIV en el proyecto.

\*\* Corresponde a los recursos de los proyectos de inversión destinados a la PPARIV en el periodo 2015-2020.

<sup>53</sup> Esta ley modificó el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, ampliando su vigencia hasta el 09 de diciembre de 2031.

En el siguiente gráfico se ilustra el comparativo de recursos obligados dirigidos a la población étnica en las siete medidas priorizadas y el total obligado en cada una de ellas para el periodo de análisis (2015-2020).

**Gráfico 23** Relación recursos obligados por vigencia para población étnica y total por medida *ponderados por política*. Vigencias 2015 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

A nivel de entidades, de las 12 que tuvieron proyectos de inversión que se analizaron desde la perspectiva étnica, se destaca en primer lugar a la **ANT-Incoder**, respecto de la cual el 40.08% del total del presupuesto asignado a los proyectos de inversión revisados de esta entidad, se dirigieron a población étnica. En segundo lugar, se destaca al **Ministerio de Comercio**, para la cual el 19.33% de los recursos de los proyectos analizados, se obligaron en beneficio de esta población. En tercer lugar, se encuentra el **Departamento para la Prosperidad Social**, el cual obligó el 14.98% de los recursos de los proyectos de inversión analizados, para esta población. Vale la pena recordar que este ejercicio se realizó solamente teniendo en cuenta los datos de los proyectos de inversión analizados a partir de 2015, año en el cual se inició la marcación de recursos étnicos. En la siguiente tabla se detalla esta información.

**Tabla 63.** Recursos asignados a la población étnica en los proyectos de inversión *ponderados por política* por entidad. Vigencias 2015 a 2020. Cifras en millones de pesos constantes de 2020

| Entidad  | Presupuesto étnico (PAARIV)* |                      | Presupuesto proyecto (PAARIV)** |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|--|------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|  | Asignado (vigente)           | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)              | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| <b>ANT-Incoder</b>                             | \$ 215.605                   | \$ 169.182           | \$ 508.892                      | \$ 422.135           | 42,37%                               | 40,08%                                |
| <b>Centro Nacional de Memoria Histórica</b>    | \$ 346                       | \$ 283               | \$ 13.550                       | \$ 12.072            | 2,55%                                | 2,34%                                 |
| <b>Departamento para la Prosperidad Social</b> | \$ 138.788                   | \$ 106.712           | \$ 875.531                      | \$ 712.197           | 15,85%                               | 14,98%                                |
| <b>Fonvivienda</b>                             | \$ 18.631                    | \$ 0                 | \$ 2.470.967                    | \$ 1.276.542         | 0,75%                                | 0,00%                                 |

| Entidad                                 | Presupuesto étnico (PAARIV)* |                      | Presupuesto proyecto (PAARIV)** |                      | % vigente destinado a grupos étnicos | % obligado destinado a grupos étnicos |
|---|------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|   | Asignado (vigente)           | Ejecutado (obligado) | Asignado (vigente)              | Ejecutado (obligado) |                                      |                                       |
| <b>Ministerio de Agricultura</b>        | \$ 86.088                    | \$ 33.804            | \$ 924.480                      | \$ 589.365           | 9,31%                                | 5,74%                                 |
| <b>Ministerio de Comercio</b>           | \$ 19.036                    | \$ 10.213            | \$ 87.250                       | \$ 52.840            | 21,82%                               | 19,33%                                |
| <b>Ministerio de Trabajo</b>            | \$ 4.663                     | \$ 3.432             | \$ 277.898                      | \$ 230.970           | 1,68%                                | 1,49%                                 |
| <b>Ministerio del Interior</b>          | \$ 0                         | \$ 0                 | \$ 0                            | \$ 0                 | 0,00%                                | 0,00%                                 |
| <b>SENA</b>                             | \$ 487                       | \$ 277               | \$ 215.776                      | \$ 141.626           | 0,23%                                | 0,20%                                 |
| <b>Unidad de Restitución de Tierras</b> | \$ 53.352                    | \$ 38.090            | \$ 1.020.559                    | \$ 906.450           | 5,23%                                | 4,20%                                 |
| <b>Unidad para las Víctimas</b>         | \$ 383.643                   | \$ 350.344           | \$ 3.290.922                    | \$ 2.948.687         | 11,66%                               | 11,88%                                |
| <b>Supernotariado</b>                   | \$ 0                         | \$ 0                 | \$ 54.059                       | \$ 42.250            | 0,00%                                | 0,00%                                 |
| <b>Otras entidades***</b>               | \$ 0                         | \$ 0                 | \$ 408.983                      | \$ 312.305           | 0,00%                                | 0,00%                                 |
| <b>Totales</b>                          | <b>\$ 920.639</b>            | <b>\$ 712.337</b>    | <b>\$ 10.148.867</b>            | <b>\$ 7.647.439</b>  | <b>9,07%</b>                         | <b>9,31%</b>                          |

\* Corresponde a los recursos marcados con el trazador étnico ponderados por la participación de la PAARIV en el proyecto.

\*\* Corresponde a los recursos de los proyectos de inversión destinados a la PAARIV en el periodo 2015-2020.

\*\*\*Corresponde a las entidades relacionadas para el componente de generación de ingresos, a saber: ADR, Incoder, MinComercio – Artesanías, Servicio Público de Empleo, UAE. Organizaciones Solidarias.

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

En términos de recursos ejecutados, al realizar la verificación del peso de cada entidad sobre el total de recursos obligados para la población étnica, se obtiene que la **Unidad para las Víctimas** es la entidad que más recursos ha ejecutado en beneficio de esta población, situación que puede estar asociada principalmente, como se expresó líneas arriba, con la implementación de la medida de **ayuda y atención humanitaria**, aportando el 49.18% de dichos recursos. En segundo y tercer lugar se encuentran la ANT-Incoder y el Departamento para la Prosperidad Social respectivamente, que representan el 23.75% y el 14.98% del total de recursos ejecutados respectivamente. El protagonismo de la Unidad para las Víctimas en la ejecución de recursos asociados a población étnica, alerta frente a la baja participación de otras entidades del SNARIV que tienen claras competencias frente al cumplimiento de los DLE.

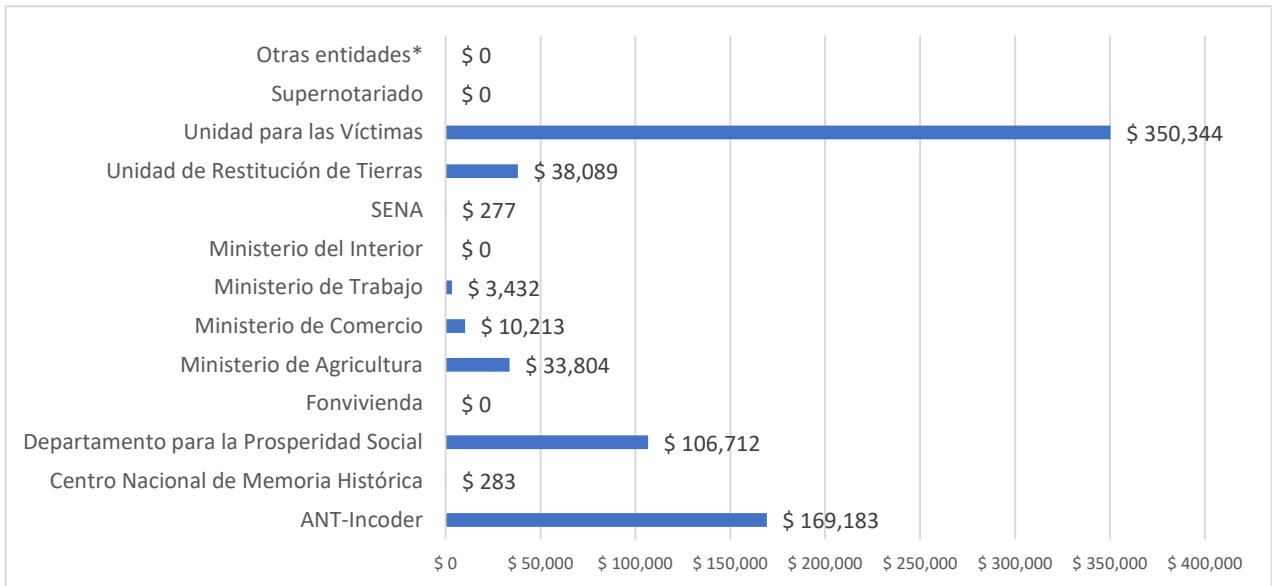
Precisamente, llama la atención lo que ocurre con el **Ministerio del Interior** una de las entidades que se ubica en los últimos lugares de la tabla, respecto de los recursos ejecutados para esta con una participación del 0.00% al igual que **Fonvivienda y Supernotariado** (Gráfica 24).

La preocupación radica principalmente en el rol protagónico que tiene esta entidad en:

- i) Los procesos de consulta previa que se adelantan con comunidades y pueblos étnicos en el marco de la implementación de los procesos de reparación colectiva;
- ii) El desarrollo de acciones dirigidas al fortalecimiento del derecho a la autonomía y el gobierno propio de estas comunidades, el cual es transversal a toda la política y, al igual que los derechos colectivos al territorio y la integridad cultural, deben ser el marco de referencia para las intervenciones de la institucionalidad en pro de su reparación integral; y
- iii) El liderazgo frente al levantamiento de censos de las comunidades étnicas, insumo fundamental tanto para los procesos de reparación colectiva, como para los procesos de acompañamiento al retorno y reubicación de esta población. De hecho, se debe mencionar que para el caso étnico solamente se analizó el proyecto BPIN 2015011000091 *Mejoramiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar sus formas propias de gobierno nacional*, dentro de la medida de reparación colectiva.

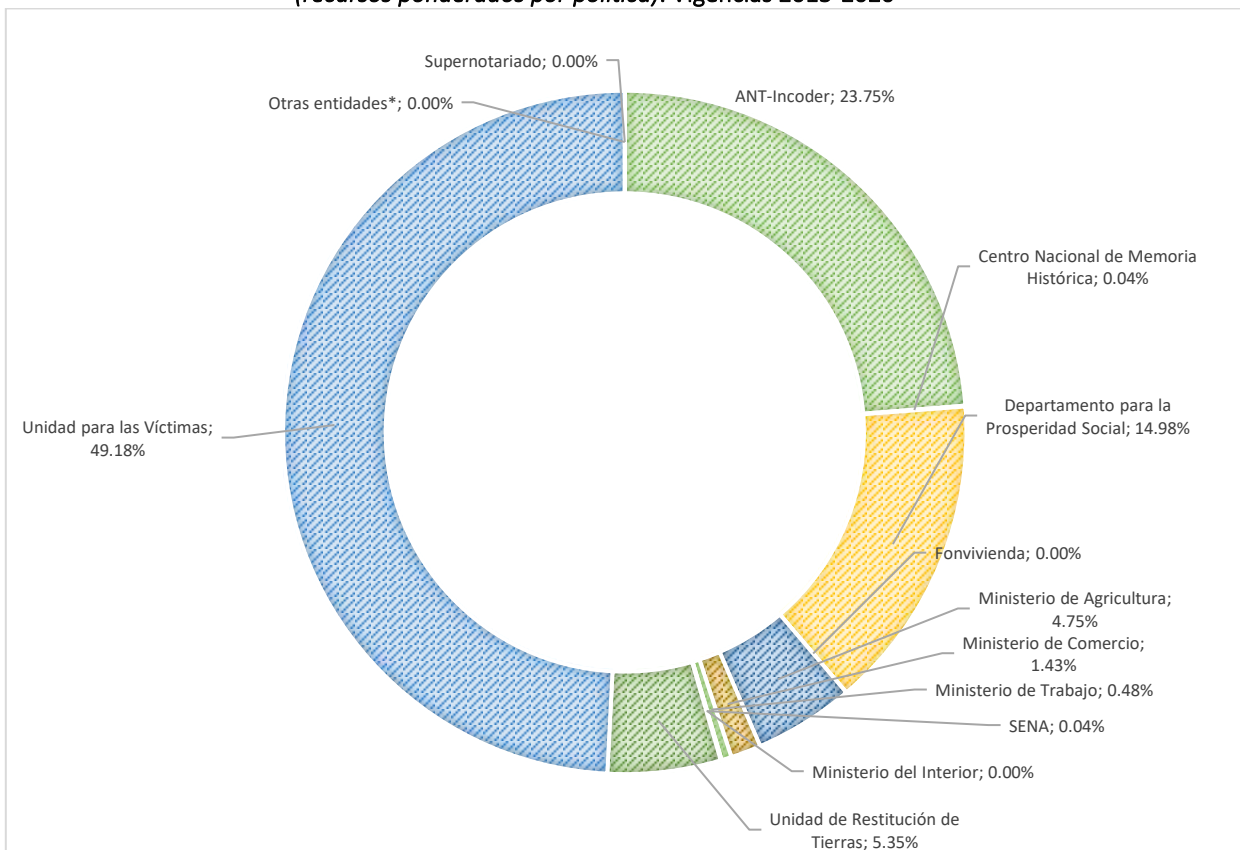
En los gráficos 24 y 25 se ilustra esta información:

**Gráfico 2 Recursos obligados por entidades dirigidos a población étnica ponderados por política. Vigencias 2015-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

**Gráfico 25 Participación de recursos obligados por entidades frente al total ejecutado para población étnica (recursos ponderados por política). Vigencias 2015-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

## 6.3 Metas asociadas a población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas

El tercer nivel de análisis busca determinar cuáles son las metas de los proyectos de inversión analizados que incorporan el componente étnico de la PPARIV.

Para el caso de los proyectos que abarcan varios componentes de la política de víctimas el análisis de metas se efectúa solo con la información de metas asociadas al objetivo específico relacionado con cada una de las siete medidas priorizadas para este balance (en el caso de metas de indicadores principales y secundarios). Esta revisión se realizó considerando las pestañas de “Cadena de Valor” y “Metas indicadores secundarios” que se encuentran para cada proyecto de inversión en el SPI.

Como resultado del análisis de los indicadores de los proyectos de inversión se obtiene una mayor participación de indicadores étnicos en la medida de **restitución de tierras**, esto en tanto se cuenta con cuatro (4) proyectos de inversión que de manera específica abordan a esta población. De esta manera, la participación del componente étnico sobre las metas principales de esta medida es del 53.26%; y del 22.81% frente a las metas de indicadores secundarios.

En segundo lugar, se encuentra la medida de **ayuda y atención humanitaria** con una participación del 35.71% sobre las metas principales; y del 9.09% sobre las metas secundarias. Nuevamente se debe tener en cuenta que este componente dentro del universo de proyectos de inversión analizados cuenta con uno que de manera particular atiende a esta población.

En tercer lugar, para el caso de **reparación colectiva**, la participación del componente étnico en metas de indicadores principales corresponde al 6.76%; mientras que para indicadores de metas secundarias es de 10.61%. Es preciso mencionar que durante los años 2015 a 2018 en los proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas que abordaron este componente, se relacionaron metas asociadas a las fases de: i) caracterización de daños, ii) formulación de PIRC, y iii) entrega de indemnizaciones colectivas. Sin embargo, para los años 2019 a 2020, la formulación de los proyectos de inversión eliminó tales indicadores, y en términos de especificidad de atención a la población étnica se incluyeron dos nuevos indicadores dirigidos al cumplimiento de las medidas de reparación colectiva contenidas en los PIRC étnicos. Además, atendiendo a la puesta en marcha del CONPES 4031 de 2021, se identifica que nuevamente se establecen metas asociadas a cada una de las fases de la ruta de reparación colectiva étnica (desde la identificación hasta la implementación), así como con la entrega de la medida de indemnización colectiva y el cierre de los PIRC<sup>54</sup>.

En cuarto lugar, se encuentra el componente de **generación de ingresos**, teniendo un 4.47% de participación en las metas principales de los proyectos analizados, y sin contar con metas secundarias. Se debe tener en cuenta que uno de los proyectos analizados corresponde a la implementación del Programa IRACA del Departamento para la Prosperidad Social el cual incorpora de manera directa el enfoque diferencial étnico al estar dirigido exclusivamente a comunidades indígenas y NARP. De la siguiente manera se expresan sus propósitos “(...) *busca construir y posicionar a nivel del Gobierno Nacional, una metodología de intervención con enfoque diferencial étnico, para la atención de*

---

<sup>54</sup> Esto en consonancia con lo establecido frente al cierre de la reparación colectiva por vía administrativa a la que se refiere el Artículo 2.2.7.9.3., del Decreto 1356 de 2019.

*comunidades vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural; y en situación del desplazamiento, causados por el conflicto armado y el confinamiento*<sup>55</sup>. A lo anterior se debe sumar que, de acuerdo con las cifras entregadas por la Unidad para las Víctimas a la CGR se refleja la cobertura de varios programas y entidades encargadas de la medida de generación de ingresos, que han beneficiado a estas poblaciones.

Para el caso de la medida de **indemnización**, solamente se hallaron metas secundarias en uno proyectos de inversión analizados, representando el 22.22% sobre el total de las metas de los proyectos analizados. Estas metas se encuentran relacionadas con la entrega del recurso de la indemnización a personas pertenecientes a estas poblaciones, así como al proceso de documentación y el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos. Frente a este último aspecto, vale la pena recordar que desde la Unidad para las Víctimas se cuenta con una metodología diferenciada que busca orientar este proceso con la población étnica. Sin embargo, como se referenció en el análisis, llama la atención el universo pendiente de acceso a esta medida que corresponde a más del 86% de la población incluida en el RUV<sup>56</sup>

Frente a la medida de **retornos y reubicaciones**, solamente se lograron rastrear dos metas secundarias dentro de los proyectos de inversión analizados, representando el 8.00% del total de las metas secundarias. No hay mención al componente étnico en metas principales. Estas se presentaron para el proyecto BPIN 2018011000905, que estuvo vigente durante los años 2019 y 2020. Si bien se destaca que en los proyectos de inversión más recientes ya se estén incluyendo metas específicas asociadas a esta población, pasado casi diez años de la entrada en vigor de la PPARIV, se da cuenta del escaso protagonismo que ha tenido la población étnica en la programación de metas dentro de los instrumentos que operativizan la implementación de la política. Adicionalmente, dentro de la programación de metas, no se encuentra un abordaje diferenciado para población indígena y para población NARP, lo que impide dimensionarlo a la luz del universo total de población a atender en el marco del acompañamiento al retorno y la reubicación, sobre todo teniendo en cuenta que de acuerdo con los datos aportados por la Unidad para las Víctimas, de las 374.847 solicitudes de acompañamiento individual, 71.804 correspondieron a hogares pertenecientes a comunidades étnicas (19.16%). De este total el 70.81% de las solicitudes las realizaron hogares pertenecientes a comunidades NARP.

Finalmente, la medida que genera mayores alertas en términos de programación de metas relacionadas con la población étnica es la de **vivienda**, pues ninguno de los proyectos de inversión analizados incorporó ni metas principales, ni secundarias asociadas a esta población. No obstante, se debe tener en cuenta que a pesar de que no se registran metas específicas asociadas a esta población dentro de los proyectos de inversión, sí se cuenta con datos de acceso a Programas de vivienda por parte víctimas pertenecientes a comunidades y pueblos étnicos de las siguientes entidades i) Banco Agrario de Colombia; ii) Ministerio de Agricultura y; iii) Ministerio de Vivienda, esto conforme los datos compartidos desde la Unidad para las Víctimas a la CGR. Sin embargo, frente a dichos datos se debe considerar que i) no se cuenta con información que permita evidenciar que esta oferta sí estaba adecuada a las características de la población étnica que la recibió; y ii) si los recursos que se ejecutaron para su disposición correspondieron en su totalidad a la PPARIV, dado que algunos de los programas no necesariamente están dirigidos a población víctima.

---

<sup>55</sup> DNP (2012). Ficha EBI Proyecto BPIN 2011011000531. Disponible en <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Planeacion/1.%20POLITICAS,%20LINEAMIENTOS%20Y%20MANUALES/1.4.PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20DE%20INVERSIÓN%20CC%81N/2018/2018-2011011000531%20%20IMPLEMENTACIÓN%20INSTRUMENTO%20DE%20ATENCIÓN%20INTEGRAL%20PARA%20POBLACIÓN%20DESPLAZADA.pdf>

<sup>56</sup> Esto considerando los datos a octubre de 2020 reportados en el CONPES 4031 de 2021 (DNP, pág. 17).

En la siguiente tabla se detalla la información a nivel de metas principales y secundarias de los proyectos de inversión analizados para el componente étnico, teniendo como referencia el análisis de metas:

**Tabla 64. Relación de metas asociadas a las siete medidas priorizadas que incorporan la perspectiva étnica**

| Componente                          | Cantidad de metas principales | Cantidad de metas principales que incluyen población étnica | Cantidad de metas secundarias | Cantidad de metas secundarias que incluyen población étnica | % étnico sobre metas principales | % étnico sobre metas secundarias |
|-------------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|---|----------------------------------|----------------------------------|
| <b>Generación de Ingresos</b>       | 1052                          | 47  | 140                           | 0   | 4,47%                            | 0,00%                            |
| <b>Reparación Colectiva</b>         | 207                           | 14  | 66                            | 7   | 6,76%                            | 10,61%                           |
| <b>Retornos y Reubicaciones</b>     | 97                            | 0   | 25                            | 2   | 0,00%                            | 8,00%                            |
| <b>Vivienda</b>                     | 85                            | 0   | 40                            | 0   | 0,00%                            | 0,00%                            |
| <b>Indemnización</b>                | 65                            | 0   | 54                            | 12  | 0,00%                            | 22,22%                           |
| <b>Ayuda y Atención Humanitaria</b> | 14                            | 5   | 11                            | 1   | 35,71%                           | 9,09%                            |
| <b>Restitución de Tierras</b>       | 92                            | 49  | 171                           | 39  | 53,26%                           | 22,81%                           |
| <b>Total metas</b>                  | 1612                          | 115   | 507                           | 61  | 7,13%                            | 12,03%                           |

Fuente: Elaboración propia con base en SPI-DNP

Lo anterior permite concluir de manera general que:

- i) Son escasas las metas específicas para medir el avance y cobertura de estas poblaciones en las diferentes medidas priorizadas para el análisis particularmente para vivienda, retornos y reubicaciones, reparación colectiva, indemnización y generación de ingresos;
- ii) No existe evidencia en gran parte de los proyectos de inversión sobre el cumplimiento de lo establecido en los DLE en cuanto a la incorporación efectiva del componente étnico, dado que, conforme los explicitan los DLE y la Corte Constitucional, se requieren acciones diferenciadas que atiendan a i) los procesos de concertación con las comunidades étnicas, lo que significa dar un lugar a sus formas de gobierno propio para la interlocución; ii) la necesidad de concebir los derechos colectivos étnicos como los elementos que orienten la implementación de acciones de la PPARIV con esta población; y iii) la importancia de que las acciones adelantadas desde la institucionalidad consideren como premisa fundamental de la intervención, la necesidad de promover y contribuir a la pervivencia física y cultural de estas comunidades.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

---

### Conclusiones

Existen deficiencias en el uso del trazador presupuestal de víctimas y, por tanto, sobreestimación de la inversión pública en la política de víctimas. Así lo evidenció la revisión de los proyectos marcados para las siete medidas priorizadas en este Balance (retornos y reubicaciones, ayuda humanitaria, reparación colectiva, restitución de tierras, vivienda, indemnización administrativa, y empleo y generación de ingresos). La revisión efectuada arroja una sobreestimación de 4,69% del total de recursos asignados a víctimas de 2012 a 2020. 7,88% cuando se analizan solamente los recursos asignados a las siete medidas priorizadas en el análisis.

La revisión de la cadena de valor de los proyectos permite alertar sobre la calidad de la información registrada en el SPI. Se documentaron inconsistencias relacionadas con el porcentaje o cobertura que algunos proyectos, dirigidos a la población general, han establecido para la población víctima; la carencia de enfoque diferencial en la cadena de valor especialmente en proyectos que van dirigidos a población general; la existencia en las bases de datos de proyectos distribuibles o “proyectos madre” de manera simultánea con proyectos a los cuales les distribuyeron ingresos, lo cual puede dar lugar a la duplicación en la contabilización de recursos; proyectos que anuncian objetivos pero que finalmente no apropian recursos para su desarrollo; y errores en el registro de SPI o deficiencias en planeación de diversa índole, como los casos en los que no se comprometen recursos o se compromete una proporción ostensiblemente inferior a lo asignado, pero las metas se superan de manera considerable.

Los montos asignados y no ejecutados, que permiten observar la **eficiencia** en el uso de los recursos, suman para el conjunto de las siete medidas priorizadas \$1.09 billones (pesos de 2020) en el período 2012 a 2020 para el caso de compromisos y \$3.79 billones (pesos de 2020) para el caso de obligaciones. Esto significa que entre 2012 y 2020, \$1.09 billones de pesos no fueron contratados a pesar de haber sido asignados y reservados para atender estos componentes de la política y \$3.79 billones no fueron obligados lo que implica que finalmente los bienes y servicios no llegaron a las víctimas en la vigencia respectiva. Sobresalen por su peso en los recursos no comprometidos y no obligados las vigencias 2018 a 2020. Esta última representa el 51% de los recursos no comprometidos de todo el periodo examinado (9 años) y las tres en conjunto representan el 76% de los recursos no obligados.

Los mejores resultados en el periodo 2012-2020 se observan en la medida de indemnización con un 99.6% de recursos comprometidos y 89% obligados. Mientras que la más baja se observa en las medidas de generación de ingresos, reparación colectiva y vivienda que solo obligaron el 82%, 81% y 62% respectivamente.

El compromiso de la totalidad de los recursos asignados hubiera permitido el acceso a los programas de generación de ingresos a 57,866 hogares; la financiación de 12 planes de reparación colectiva a sujetos de reparación colectiva; medidas de retorno y reubicación a 3.439 hogares; acceso a ayuda humanitaria a 78.285 hogares y 15.473 viviendas.

Por su parte, la no obligación de los recursos asignados, implicó que 141.926 hogares víctimas no recibieron los bienes o servicios previstos y respaldados por la apropiación presupuestal en el caso de generación de ingresos; 25 sujetos de reparación colectiva no desarrollaron sus planes de

reparación colectiva; 13.965 hogares no recibieron la atención en el caso de retornos y reubicaciones; 7.276 víctimas no recibieron los recursos correspondientes a indemnización; 291.547 hogares no recibieron ayuda humanitaria y 63.863 hogares no recibieron vivienda.

Por entidades, se destacan por bajos porcentajes de recursos comprometidos, el Servicio Público de Empleo que solo comprometió el 51% de lo asignado y el Sena con el 74%. En contraste, entidades como el INCODER, Artesanías de Colombia, UARIV, Ministerio de Agricultura y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, presentan porcentajes de compromiso superiores al 99%. En términos de baja proporción de recursos obligados, al SENA y el SPE se suman el DPS, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, el Centro de Memoria Histórica, Fonvivienda y Superintendencia de Notariado, todas ellas con porcentajes inferiores al 80%.

Tras un análisis detallado de las vigencias con bajos niveles de ejecución se encuentra que solo 16, de las 39 vigencias analizadas, registran en SPI razones de la baja ejecución. Las razones más frecuentes son demoras en la fase precontractual y factores externos como la pandemia, desastres o crisis climáticas y problemas de orden público. Otras de las razones revelan cuellos de botella, como por ejemplo la baja capacidad de los territorios y la carencia de sentencias de restitución de tierras en los procesos de retorno y reubicación, y la insuficiencia de funcionarios (o la no oportunidad en su vinculación) en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de SNR.

Finalmente, aunque no es posible identificar con precisión el impacto para la población víctima de la ineficiencia en el uso de los recursos, se constatan personas y familias que no recibieron servicio de extensión agropecuaria, subsidio integral de tierras, formación, orientación laboral y asesoría en planes de negocios, sujetos de reparación colectiva que no recibieron asistencia técnica ni procesos de fortalecimiento conforme a lo planificado y conforme a los recursos asignados para ese fin; hogares retornados no atendidos, esquemas de atención territoriales no desarrollados y planes de retorno o reubicación sin seguimiento; hogares que no recibieron ayuda humanitaria; hogares que no recibieron protección individual de sus derechos de propiedad en el marco del proceso de restitución de tierras y hogares que han visto postergado en el tiempo el acceso a vivienda en condiciones dignas. Esto a pesar de que se habían asignados recursos para ese fin y de que las personas y hogares pendientes a atender son considerables hasta el punto de que ello constituye la principal motivación de la prórroga de la Ley hasta el 2031.

En cuanto al *cumplimiento de plazos* (uso eficiente del recurso tiempo) se obtiene que 17 proyectos modificaron el horizonte de tiempo inicialmente definido, cuatro de ellos lo ampliaron y 13 lo redujeron. Sólo en uno de ellos fue posible identificar la justificación de este cambio.

Revisada la cadena de valor, las metas y recursos asociados con estas modificaciones se concluye que en 8 de los 17 hay indicios de ineficiencia y en 12 de ineficacia. Ineficacia porque no se cumplen las metas y objetivos últimos planteados. Ineficiencia, en cuanto no se cumplen los tiempos planeados, dejando procesos inacabados, interrumpidos, que rompen la cadena de valor y de producción de resultados para la PV. Se destacan por esta situación el Incoder, DPS y Mintrabajo.

El análisis de la **eficacia**, medida como el grado en que los objetivos, productos y actividades planteados en los proyectos de inversión responden a los alcances y componentes definidos por la Ley, permite concluir que para tres de las medidas priorizadas (vivienda, restitución de tierras y ayuda humanitaria) existen actividades para todos componentes y los subcomponentes establecidos en el marco normativo. Situación que no ocurre con generación de ingresos, reparación colectiva, retornos y reubicaciones e indemnización.

Para el caso de *generación de ingresos* se constata la inexistencia de acciones de coordinación para la formulación de la política y de coordinación para definir y operar el tránsito de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización económica de la población víctima, falencias que tienen un impacto considerable dado el alto número de entidades del orden nacional involucradas (14) y la necesaria coordinación con las entidades en los territorios por la naturaleza de los proyectos e intervenciones. Tal debilidad ha sido mencionada de manera recurrente en los Autos de la Corte Constitucional donde definen la coordinación interinstitucional como un asunto trascendental para mejorar las intervenciones en generación de ingresos y empleo. También han llegado a las mismas conclusiones evaluaciones efectuadas a los programas de generación de ingresos por parte del DNP. Adicionalmente se evidencia una alta dispersión en la implementación del componente de emprendimiento que podría conllevar a la duplicación innecesaria de procesos, tales como manuales; metodologías; sistemas de información, monitoreo y evaluación, entre otros. Y en este sentido, podría estar representando el uso ineficiente de recursos. Además, dada la inexistencia de sistemas de información articulados, podría derivar en duplicidad de beneficiarios en los registros de la PPARIV.

Para la medida de *reparación colectiva* no se hallaron actividades asociadas al componente de gestión de oferta para la garantía de derechos básicos de los SRC, un elemento clave para la materialización de bienes y servicios concretos que apunten a una reparación transformadora mediante la garantía de derechos básicos. Se destaca también la escasa inversión (solo 5 entidades) en la implementación de medidas de reparación colectiva lo que resulta insuficiente para dar cumplimiento a los ingentes esfuerzos que supone el cumplimiento de los PIRC. En concordancia con este resultado, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha advertido las debilidades de la Unidad para las Víctimas en movilizar al SNARIV y lograr que las diferentes entidades focalicen su oferta para atender a los procesos de reparación colectiva. Del análisis efectuado se destaca también la ausencia de actividades y objetivos de los proyectos de inversión dirigidos a la restitución de tierras a nivel colectivo para los SRCE, cuyas competencias corresponden a la Unidad de Restitución de Tierras.

En la medida de *retornos y reubicaciones* el análisis no se identificaron actividades que aborden el componente acompañamiento a retornos de emergencia lo que puede deberse a que el Protocolo de Retorno y Reubicación que incorporó a los retornos de emergencia como una de sus rutas operativas, solamente entró en vigor hasta finales de 2019; o a que dicho acompañamiento se asume como parte del acompañamiento comunitario. Tampoco presenta acciones específicas el subcomponente sostenibilidad de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad, lo cual puede deberse a que en este análisis no se revisaron los proyectos relacionados con la coordinación interinstitucional. Adicionalmente se destaca que el subcomponente de análisis de viabilidad de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad carece de continuidad y está enmarcado en la voluntariedad y seguridad dejando de lado el aspecto de dignidad.

Finalmente, en la medida de *indemnización* se destacan la inexistencia de objetivos, productos y actividades en publicidad, uno de los elementos definidos en el marco normativo, lo cual podría ser una de las explicaciones del alto número de jóvenes que ya cumplieron la mayoría de edad y que no han reclamado la indemnización (22.640 al cierre del Séptimo informe de la CSMLV).

La eficacia analizada desde la perspectiva de **cumplimiento de las metas** de los proyectos de inversión varía considerablemente entre las medidas. Reparación colectiva presenta la mayor proporción de vigencias con indicador de “avance físico del proyecto” igual o superior al 100% (52% de sus vigencias cumplieron o superaron las metas planteadas), porcentaje que llega solo al 18% en el caso de retornos y reubicación.

El análisis detallado de las vigencias con bajo cumplimiento de metas, permitió detectar que una proporción de las metas no cumplidas queda registrada en el SPI como metas rezagadas para la vigencia siguiente, pero infortunadamente no hay claridad ni uniformidad en SPI sobre en qué casos o en qué condiciones se rezagan. Se sabe que rezagan cuando son acumulativas, pero el tratamiento no es uniforme, incluso entre vigencias de un mismo proyecto. Además, el indicador de avance físico diseñado por SPI no permite evidenciar y hacer seguimiento de los casos de metas rezagadas que, dadas las rigideces de los plazos presupuestales y situaciones como demoras en la recepción de los recursos, retardos en la firma de contratos o convenios por parte de las entidades, son una práctica recurrente.

También se observaron proyectos que se cierran, pero los informes y anotaciones efectuados en el SPI indican que las metas se cumplirán en el año posterior, sin embargo, como no existe la práctica de ampliar el horizonte, no es posible ni registrar los valores reales ni evidenciar si ello ocurrió. Finalmente, no existe un indicador que permita hacer seguimiento de las metas totales (para todo el horizonte del proyecto) lo cual impide tener una síntesis sobre el desempeño de todo el proyecto.

Las anteriores limitaciones del SPI no permiten establecer qué pasó con las metas que no se cumplieron en la vigencia programada y, por lo tanto, la incidencia que esta situación tiene sobre la población víctima.

Los mayores niveles de ineficacia por vigencia se observan en los años 2012, 2013 2016 y 2018 con promedio de avance físico inferior a 80%. Por medidas, se destacan indemnización y ayuda humanitaria en cuanto ninguna de sus vigencias muestra valores inferiores al 70%. El desempeño a partir del cumplimiento de metas por entidad señala los mejores resultados para el SPE, el SENA, la Unidad de Restitución de Tierras, Supernotariado e IGAC con un promedio en “Avance físico” igual o superior al 100%. En contraste, el DPS, el INCODER, la ADR y Fonvivienda presentan un promedio de “avance físico” inferior o igual a 70%.

Ahora bien, con respecto a la **suficiencia de las metas frente al universo de víctimas pendientes de atención** se evidencia una cobertura precaria. Así, en retornos y reubicaciones la cobertura de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar sólo fue del 42,08% frente al total de hogares solicitantes de acompañamiento durante el periodo de análisis. En reparación colectiva las metas tampoco aseguran la atención de los SRC y, en el mejor de los casos, las metas sobre caracterización y diagnóstico del daño tienen una cobertura del 56% y las metas de indemnización colectiva para SRCE tienen una cobertura de sólo el 22,7%. Respecto del derecho a la vivienda, las metas resultan aún más insuficientes pues si se considera la meta acumulada de SFV de los proyectos de inversión frente al universo de víctimas con carencias en habitabilidad para el año 2020, la cobertura apenas asciende al 5,46%<sup>57</sup>.

La revisión de las metas, además, evidenció que su formulación no es coherente con otros instrumentos de planeación de la política. Así, por ejemplo, en el caso de vivienda se identificó que las metas de los proyectos de inversión diferían, en algunas vigencias, de las establecidas en el Conpes 3726 de 2012, y tampoco coincidían con las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, se evidenciaron discordancias entre las metas de los proyectos de inversión y las metas definidas en la ficha de víctimas. Situaciones que dificultan el seguimiento al uso de los recursos destinados a la política de víctimas y que, además, develan deficiencias en la planeación.

---

<sup>57</sup> Para las otras 4 medidas priorizadas este análisis no pudo efectuarse por limitaciones en la disponibilidad de los datos.

En sentido similar, el cálculo de cobertura de las metas puso de presente las dificultades para la medición de avances en la atención a población víctima que se presentan en los proyectos de inversión no exclusivos para víctimas ante la ausencia de indicadores particulares. Al tiempo que se identificó como una buena práctica frente a ello, la formulación de indicadores secundarios que permitan mediciones alternativas y específicos para este grupo poblacional. En todo caso, en estos proyectos no exclusivos que definieron indicadores secundarios específicos para víctimas, y específicamente en el caso de vivienda se evidenció que algunas de las metas formuladas para esta población resultan inferiores (tanto en magnitud como en proporción) a las formuladas para la población en general. Esto desconoce el mandato de la Corte Constitucional de asegurar, a lo menos, un nivel de atención igual al definido para poblaciones con características similares a la población víctima.

A su turno, el examen de **los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada**, en tanto grupo poblacional más significativo de las víctimas, permitió constatar que se presentan niveles elevados de incumplimiento en el GED que cuestionan la eficacia de la política pública de atención y reparación al desplazamiento forzado. En efecto, de acuerdo con las mediciones del Gobierno Nacional, no se cumple el umbral de GED en indicadores de los componentes de restitución de tierras, ayuda humanitaria y retornos y reubicaciones<sup>58</sup>. En vivienda, si bien no hay un umbral definido, las mediciones demuestran el elevado nivel de carencias en relación con este derecho. Se estima que ello guarda relación con el hecho de que las metas planteadas en los proyectos de inversión respecto de los bienes y servicios requeridos para la garantía de derechos resultan insuficientes frente a la magnitud de necesidades, conforme se anotó en el párrafo anterior. Asimismo, se evidenció que no es posible un análisis comparativo directo entre las metas de los proyectos de inversión y los IGED, en tanto las unidades de medida o las fuentes de registros utilizadas para la medición difieren de las unidades de medidas de las metas y de los productos de los proyectos de inversión.

En términos de **efectividad** se construyó un indicador que combina el logro de objetivos (eficacia) con la óptima asignación y uso de recursos disponibles (eficiencia), es decir que permite ver de manera sintética el desempeño del proyecto en cuanto a ejecución presupuestal, cumplimiento de plazos y cumplimiento de metas.

El porcentaje de vigencias de proyectos (un proyecto obtiene un indicador de efectividad para cada una de las vigencias en las que desarrolla acciones) de cada medida priorizada que obtiene un indicador de efectividad igual o superior al 100% oscila entre 58% de ayuda y atención humanitaria y 11% de retornos y reubicación. Los mayores niveles de ineficacia se observan en los años 2013, 2012 y 2016. Por medidas, se destacan indemnización, restitución de tierras y ayuda humanitaria en cuanto ninguna de sus vigencias muestra valores inferiores o iguales al 70%. En el caso opuesto, se encuentra reparación colectiva que en 2 de las 9 vigencias examinadas presenta promedio de efectividad inferior al 70%. Por entidades se destacan entre las altamente efectivas el SPE, Sena, el IGAC y la Supernotariado con indicadores de efectividad iguales o superiores al 100% y entre las menos efectivas la ADR, el INCODER, el DPS y Fonvivienda con indicadores de efectividad inferiores al 80%.

10 proyectos activos en las vigencias 2019 y 2020 presentan un indicador de efectividad de 70% o menos, lo cual constituye indicio de posibles riesgos fiscales asociado a ineficiencia y/o ineficacia. Estos proyectos son desarrollados por el DPS (4 proyectos), la ANT, la ADR, el Ministerio de Comercio, Fonvivienda, Ministerio de Agricultura y CMH (cada uno con un proyecto).

---

<sup>58</sup> Para las medidas de generación de ingresos e indemnización este análisis no pudo efectuarse por limitaciones en la disponibilidad de los datos.

La incorporación del **componente étnico en los proyectos de inversión** evidencia importantes falencias en cuanto al desarrollo o adopción de las disposiciones establecidas en los DLE. Para el caso de retornos y reubicaciones, generación de ingresos, vivienda y reparación colectiva, el escaso número de actividades y productos de los proyectos que mencionan de manera explícita a la población étnica da cuenta del incipiente desarrollo operativo que tiene este componente.

Para el caso de **generación de ingresos**, de los 53 proyectos que se desarrollaron en el periodo 2015-2020 solo 11 reportaron asignación de recursos a la población étnica. El porcentaje de recursos asignados y obligados en estos 11 proyectos corresponden al 9.78% de lo asignado y el 9.16% de lo obligado. Esta situación advierte sobre el posible incumplimiento de los lineamientos establecidos por los DLE en cuanto a la introducción de un enfoque diferencial. Además, se evidencia que solo en una de las 6 vigencias analizadas el porcentaje de recursos destinados a la población étnica se corresponde con el peso que este grupo tiene dentro de las víctimas que no tiene garantizado el derecho de generación de ingresos. En todas las otras vigencias el porcentaje es menor, con brechas que llegan a los 15 puntos. Ahora bien, excluyendo los proyectos de inversión que tienen una enunciación específica del componente étnico, no es posible verificar que efectivamente la oferta institucional sí está incorporando dicha perspectiva desde la comprensión de adelantar intervenciones culturalmente adecuadas a los usos y costumbres de las comunidades étnicas.

Frente a **reparación colectiva** se constata la ausencia del lineamiento establecido en los DLE en cuanto a la implementación de la medida de rehabilitación comunitaria étnica por parte del Ministerio de Salud. Asimismo, se evidencia la falta de articulación entre la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras para adelantar los ejercicios de caracterización del daños y afectaciones territoriales de los SRCE, situación previamente advertida por la CSMDL en sus diferentes informes. Por otra parte, el análisis de los recursos asignados a las comunidades étnicas en los proyectos de inversión pone de presente que aun cuando el universo de sujetos de reparación colectiva étnicos supera el 60% del total de sujetos colectivos incluidos en el RUV, solamente el 7.33% de los recursos se han orientado a esta población. Esta situación se corresponde con la escasa formulación de metas específicas para la población étnica, toda vez que el número de metas principales referidas a comunidades étnicas no supera el 7% y el número de metas secundarias no supera el 10%.

Respecto de la medida de **retornos y reubicaciones** se advierte que no se cuenta con directrices específicas que permitan dar cuenta de la operatividad del acompañamiento al retorno y la reubicación de la población étnica conforme los lineamientos establecidos en los DLE. De hecho, aun cuando el protocolo que estuvo vigente hasta 2019 lo enunciaba, en los proyectos de inversión vigentes hasta 2018, no se relacionaron productos o actividades específicas que atendieran a esta población. Ahora bien, aunque la PAARIV propone la posibilidad de implementar esquemas especiales de acompañamiento con esta población, no se cuenta con información que permita verificar de qué manera esta oferta incorpora el enfoque diferencial étnico. Adicionalmente, en línea con las acciones de coordinación interinstitucional que se requieren para la implementación de esta medida, no se identifica la existencia desde la Unidad para las Víctimas de acciones específicas dirigidas a la coordinación de este proceso. No obstante, no se analizaron los proyectos de inversión propios de la gestión interinstitucional. Frente a los recursos dispuestos desde los proyectos de inversión para este componente, se evidencia que solamente el 2.3% se ejecutaron en beneficio de esta población, lo que contrasta con el hecho de la existencia del Estado de Cosas Inconstitucional frente al hecho victimizante desplazamiento forzado que sin duda tiene un impacto mayor sobre las comunidades étnicas como se ha referenciado en los Autos 004 y 005 de 2009 y el Auto 266 de 2017. A esto se suma la inexistencia de metas principales para el componente étnico y de solo el 8% de las metas secundarias.

En cuanto a la medida de **vivienda** no se logra rastrear de manera específica dentro de los proyectos de inversión ninguno de los elementos particulares que para esta medida se disponen en los DLE, lo que afirma lo expuesto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 frente al reducido marco reglamentario de este derecho. Ahora bien, esto genera mayores preocupaciones si se tiene en cuenta la importancia de que las soluciones de vivienda respondan de manera adecuada a las características culturales de las comunidades étnicas. De esta manera, el componente étnico es apenas un criterio de priorización para acceder a los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario<sup>59</sup> que se considera además como elemento para tener en cuenta dentro de los procesos de diagnóstico y diseño participativo de las soluciones de vivienda. Sin embargo, no se encontró información relacionada con la manera en que las características particulares de las comunidades y pueblos étnicos son consideradas dentro de la disposición de soluciones de vivienda, especialmente en su dimensión urbana, lo que fortalece el llamado realizado particularmente desde la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 en donde se señala que *“las viviendas entregadas no siempre se adecúan a las características diferenciales de los grupos poblaciones a los que están dirigidas”* (Corte Constitucional, 2016).

Adicionalmente, a partir de los datos de la CSMDL (2019), se identifica que las acciones particulares adelantadas con esta población se han desarrollado por demanda, y no se han incorporado como elemento recurrente dentro de los proyectos de inversión. En línea con lo anterior y particularmente frente al Pueblo Rrom existen compromisos en materia de vivienda dentro del Plan Integral de Reparación Colectiva frente a los cuales, no es evidente a nivel de proyectos de inversión el esfuerzo presupuestal que se ha realizado para avanzar en su cumplimiento. Esta situación se ilustra de manera más clara al observar que, aunque el componente de vivienda es el de mayor cantidad de recursos asignados y obligados dentro de la PAARIV, solamente el 1.41% de los recursos de los proyectos de inversión analizados para esta medida, se han ejecutado en beneficio de esta población. El poco protagonismo del componente étnico dentro de esta medida es aun más preocupante a nivel de metas, dado que no existen metas secundarias o principales que recojan de manera específica la perspectiva étnica, dentro de los proyectos de inversión analizados.

Respecto de la medida de **indemnización** en su dimensión individual se logra rastrear el lineamiento particular identificado para esta medida dentro de los DLE, que corresponde al acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización, no solo como actividades y productos dentro de los proyectos de inversión, sino también al realizar una revisión de los lineamientos existentes para su implementación en el Sistema Integrado de Gestión de la Unidad para las Víctimas. No obstante, en términos de acceso a la medida de indemnización por parte de esta población, es decir, de la ejecución de recursos para su cumplimiento, se observa que tan solo el 2.98% de los recursos han sido obligados con esta finalidad, obteniendo una baja ejecución de recursos con población étnica, que como se señaló en el apartado de análisis de presupuesto étnico, puede deberse a la operativización de la Resolución 1049 de 2019 y a la puesta en marcha del método técnico que en ella se ilustra, lo que reitera las alertas que en la materia ha realizado la CSMDL (2019), sobre todo si se tiene en cuenta que según lo afirma esta Comisión, cerca del 12% de personas incluidas en el RUV tienen pertenencia étnica. Ahora bien, a nivel de metas, si bien no hay una participación del componente étnico en metas principales, sí se logra evidenciar que el 22.22% de las metas secundarias incorporaron esta perspectiva.

---

<sup>59</sup> Esto teniendo en cuenta la decisión tomada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de 2013, frente a la inclusión de este criterio de priorización dentro de la Ley 1537 de 2012

En los proyectos de **ayuda y atención humanitaria** no se logran rastrear los lineamientos de los DLE. Asimismo, considerando que los DLE 4633 y 4635 establecieron la necesidad de contar con criterios diferenciados de atención humanitaria que den cuenta de la garantía del “*mínimo vital de las víctimas*”, preocupa que, pasados 10 años de la implementación de la PAARIV, no se cuente con dichos criterios. Se debe señalar que aun cuando se contó con un proyecto particular que tenía como objetivo “implementar modelos de medición de la subsistencia mínima y la superación de la situación de vulnerabilidad para sujetos colectivos étnicos víctimas del conflicto armado” (BPIN 2015011000136), se sigue sin contar con criterios para: i) determinar la subsistencia mínima de la población étnica, lo que implica también la definición de la unidad de medida, es decir, si este ejercicio se realizará a nivel de personas, hogares o comunidades, teniendo en cuenta la prevalencia del componente comunitario para el caso de la población étnica; y ii) determinar de qué manera se va a definir que efectivamente la ayuda humanitaria es culturalmente adecuada. A nivel de proyectos de inversión, como ya lo ha advertido la CSMDL, se evidencia una concentración de los recursos orientados a esta población (40.68% de los recursos que se obligaron) siendo con esto la de mayor participación del componente étnico en términos presupuestales. Lo anterior es consecuente con lo que se observa a nivel de metas, dado que es una de las medidas con mayor participación del componente étnico en este aspecto (solo superada por restitución de tierras), particularmente a nivel de metas principales en donde el 35.71%, incorporaron dicha perspectiva.

Finalmente, en los proyectos de **restitución de tierras** se logra rastrear la totalidad de los lineamientos establecidos en los DLE. No obstante, al realizar un análisis por proyecto de inversión se evidencia que solamente el 17.34% de los recursos se han ejecutado en beneficio de esta población, lo que genera preocupaciones si se tiene en cuenta la relevancia que tiene el territorio para estas comunidades. Adicionalmente, entidades importantes como el IGAC y Supernotariado, no cuentan con proyectos de inversión que incorporen el componente étnico, lo que genera alertas si se tienen en cuenta sus responsabilidades en virtud de la formalización de territorios étnicos. No obstante, a nivel de metas esta medida es la que cuenta con la mayor participación del componente étnico, dado que más del 53% de las metas principales incorporan esta perspectiva, y el 22.81% de las metas secundarias también la integran.

Al igual que para el trazador presupuestal de víctimas, existen falencias para el trazador presupuestal étnico, sobre todo si se considera que: i) esta información se obtiene a nivel de proyecto y no de política; y ii) dentro de los proyectos que no son exclusivos de la PAARIV, no son claramente identificables los recursos dirigidos a esta población en el marco de la implementación de la política. La certeza frente a los recursos que los proyectos han asignado, comprometido y obligado en beneficio de esta población solo se tiene para el caso de aquellos proyectos que enuncian de manera directa el componente étnico, lo que representa menos del 7% del total de proyectos analizados<sup>60</sup>.

## Recomendaciones y oportunidades para mejorar efectividad

A las **entidades ejecutoras de los proyectos de inversión de la PAARIV**:

---

<sup>60</sup> Se encuentran ocho (8) proyectos de inversión que desde su enunciación están dirigidos de manera exclusiva a la población étnica. Dos (2) de ellos dentro del componente de generación de ingresos (BPIN 2011011000531 y 2018011000649), uno (1) en reparación colectiva (BPIN 2015011000091), uno (1) en ayuda y atención humanitaria (BPIN 2016011000059) y los cuatro (4) restantes en la medida de restitución de tierras (BPIN 2013011000155, 2013011000189, 2018011000219 y 2018011000226). Si se toma como referencia la suma del total de proyectos analizados por componente (116 en total), se obtiene este porcentaje. No obstante, como se indica en la Tabla “Proyectos de inversión asociados a las siete medidas de la PAARIV priorizadas”, no es adecuado realizar la suma de los proyectos, dado que algunos de ellos fueron analizados por varios componentes, razón por la cual esta cifra representa solamente una aproximación a la dimensión de los proyectos de inversión de la PAARIV que atienden de manera específica a esta población.

- 1) Definir productos, metas e indicadores de producto que guarden relación con los distintos instrumentos de medición y seguimiento de la PAARIV, teniendo en cuenta el universo pendiente de atención (CONPES, Plan Nacional de Desarrollo, IGED).
- 2) Para los proyectos de inversión no exclusivos para víctimas, formular dentro de los indicadores principales y/o secundarios algunos específicos para población víctima, o en su defecto, velar porque los indicadores específicos de la ficha de víctimas guarden coherencia con los indicadores principales del proyecto. Además, considerar en tal definición las orientaciones brindadas por la Corte Constitucional en relación el umbral mínimo para el goce efectivo de derechos de las víctimas en términos de asegurar, a lo menos, un nivel de cobertura igual al del resto de la población de la colombiana que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables, y por tanto, formular metas que permitan cerrar las brechas que afectan de manera particular a esta población.

A las **entidades ejecutoras de proyectos de generación de ingresos y empleo** para la población víctima:

- 1) Incorporar (o visibilizar en los proyectos de inversión de generación de ingresos) líneas de cofinanciación específicas para población víctima indígena y para víctimas del pueblo Rrom. Esta falencia, en particular para el pueblo Rrom, implica el no cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011. Artículo 63. Parágrafo.
- 2) Dando cumplimiento a los DLE y los lineamientos de la Corte Constitucional (en particular Decreto Ley 4634 de 2011, Artículo 64 y Autos 005 de 2009, 173 de 2013 y 331 de 2019 de la Corte Constitucional) es imperativo que los proyectos de inversión cuenten con actividades o productos que garanticen la incorporación del enfoque diferencial para población étnica.
- 3) Dando cumplimiento al Decreto Ley 4634 de 2011, Artículo 64 y a los Autos 005 de 2009, 173 de 2013 y 331 de 2019 de la Corte Constitucional, es necesario que los proyectos de inversión que desarrollan actividades de fortalecimiento de capacidades organizacionales o asociativas evidencien un enfoque diferencial étnico.

**Al Ministerio de Trabajo:**

- 1) Debido a la alta dispersión de entidades y proyectos que desarrollan el componente de emprendimiento, efectuar un análisis sobre las posibles duplicaciones en ciertas actividades y procesos y propender por la identificación de economías de escala que se traduzcan en estandarización y buen uso de los recursos.
- 2) Incorporar actividades y destinar recursos para desarrollar acciones concretas de coordinación interinstitucional encaminadas a la formulación de la política de generación de ingresos y empleo para la población víctima y a operacionalizar el tránsito de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización económica de la población víctima.

**A la Superintendencia de Notariado y Registro:**

- 1) Efectuar un análisis sobre la suficiencia de los recursos humanos asignados a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en temas de protección, restitución y formalización de

tierras con el fin de determinar la necesidades de fortalecimiento en la perspectiva de la prórroga de la Ley 1448 y la importancia de la oportunidad de la respuesta institucional.

#### **Al Departamento de Prosperidad Social:**

- 1) Relacionar dentro de sus PI metas (principales o secundarias) que den cuenta del cumplimiento de los lineamientos establecidos en los DLE para los componentes que desarrolla en el marco de la PAARIV.

#### **A la Unidad para las Víctimas:**

- 1) Fortalecer su rol de coordinador del SNARIV para movilizar a las diferentes entidades en la implementación de medidas de reparación colectiva de los PIRC; y, elaborar y divulgar lineamientos para que, en lo sucesivo, estas entidades del SNARIV, al formular los proyectos de inversión requeridos para la implementación de las medidas de reparación colectiva, realicen las respectivas marcaciones de política en el SPI, con el objeto de visibilizar los recursos que se destinan a la implementación de los PIRC. Además, se recomienda que estos lineamientos se extiendan a las actividades desarrolladas con ocasión de la implementación del proceso de gestión de oferta previsto en el Modelo de Reparación Colectiva para la contribución a los derechos básicos del sujeto colectivo.
- 2) En conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras, velar porque los procesos de reparación colectiva integren las medidas de restitución correspondientes a las afectaciones a los derechos territoriales.
- 3) En conjunto con al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de cara a la implementación de la Ley 2078 de 2021 por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por 10 años, incrementar los esfuerzos presupuestales que permitan formular metas coherentes y suficientes para la atención de las víctimas individuales y colectivas.
- 4) Generar espacios de articulación con la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Vivienda y a las entidades que desarrollen oferta de generación de ingresos diferente a la dispuesta por el Departamento para la Prosperidad Social, que permitan avanzar en la identificación de productos y actividades que de manera puntual estén contribuyendo al acompañamiento al retorno y la reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado, comprendiendo la relevancia que tiene dentro de este proceso la disposición de oferta en estos tres componentes.
- 5) Integrar dentro de los proyectos de inversión, actividades diferenciadas relacionadas con el acompañamiento a retornos de emergencia, que recojan el acompañamiento al traslado de la población y las acciones de coordinación interinstitucional que de manera específica se desprenden de esta ruta de acompañamiento.
- 6) Incorporar dentro de sus proyectos de inversión, actividades específicas que estén orientadas a vincular a su oferta a población retornada o reubicada sin acompañamiento de la institucionalidad. Recomendación también aplicable al Departamento para la Prosperidad Social.
- 7) Definir de manera conjunta con el Departamento para la Prosperidad Social las metas para cada vigencia, teniendo como referencia las solicitudes de acompañamiento pendientes por

atender, con el fin de no duplicar esfuerzos institucionales dirigidos al goce del derecho al retorno y la reubicación.

- 8) Junto con el Ministerio del Interior, establecer lineamientos para la determinación de unidades de intervención en el marco del programa de reparación colectiva, con el fin de comprender la envergadura de los procesos y garantizar la unidad de las comunidades, siempre partiendo del alcance transicional de la PAARIV.
- 9) Junto con DNP y DPS como cabeza del sector de Inclusión Social y Reconciliación, avanzar en la definición de la metodología para determinar que una comunidad étnica cuenta con condiciones de subsistencia mínima, así como ha logrado superar la situación de vulnerabilidad que le generó el desplazamiento forzado. Esto implica necesariamente y como lo establecen los DLE, la socialización de estos criterios con los escenarios de concertación de las comunidades a las que hacen referencia estos decretos.
- 10) Definir qué se entiende por esquema especial de acompañamiento para comunidades étnicas, teniendo en cuenta lo que la Corte Constitucional definió dentro del Auto 266 de 2017, como los elementos centrales del acompañamiento al retorno y la reubicación, específicamente alrededor de los derechos colectivos de las comunidades étnicas al territorio, la identidad cultural y la autonomía y gobierno propio.
- 11) Desarrollar un documento que operativice los contenidos de los DLE alrededor del componente de retornos y reubicaciones, que se constituya en el Protocolo de retorno y reubicación para comunidades y pueblos étnicos.
- 12) Relacionar dentro de sus PI, como mínimo metas principales y secundarias que den cuenta del cumplimiento de las medidas priorizadas en este balance, con población étnica, para lo cual se debería tener como referencia los lineamientos establecidos para cada componente en los DLE.
- 13) Como entidad coordinadora del SNARIV, brindar orientaciones a las distintas entidades con competencias en la implementación de la PAARIV para que dentro de sus proyectos de inversión formulen metas específicas que atiendan al desarrollo del componente de étnico de la política. Este ejercicio se debe adelantar teniendo en cuenta el universo de la población a atender en cada una de las medidas analizadas en este balance.

#### **Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF:**

- 1) Identificar dentro de sus proyectos de inversión, productos y actividades que de manera concreta estén dirigidos a cumplir con el derecho a la reunificación familiar de las víctimas de desplazamiento forzado, entendiendo la necesidad de que se genere una oferta específica que dé cuenta de los esfuerzos del Estado para cumplir con él.

#### **Al DNP, en particular para el SPI:**

- 1) Es necesario crear indicadores globales de avance físico o cumplimiento de metas considerando las metas rezagadas. Si bien, rezagar metas refleja y alerta sobre riesgos de ineficacia de los proyectos, su cumplimiento posterior, significa que los bienes, servicios o atención llega a los sujetos de derechos aunque de manera inoportuna, lo cual difiere ostensiblemente de la no llegada de los bienes, servicios o beneficios. En ese sentido, es

preciso un indicador que permita medir al cierre definitivo de los proyectos cuáles son el cumplimiento frente a lo planeado, lo cual pasa por ampliar el horizonte del proyecto cuando esta situación ocurre en la última vigencia del proyecto.

- 2) Construir un indicador final que compare la meta total con la sumatoria de avance de cada vigencia incluidas las rezagadas para tener una visión completa del proyecto en términos de cumplimiento de metas. En este momento lo que existe permite ver el avance en metas (sin considerar las metas rezagadas, como ya se indicó) por vigencia, pero no el avance o logro global del proyecto frente a lo planeado.
- 3) Incluir verificaciones y validaciones que permitan mejorar la calidad de los registros de la información subida al SPI. Por ejemplo, verificar que la suma de las metas de todas las vigencias corresponde a la meta total del proyecto.
- 4) Cuando por razones de transferencia tardía de los recursos, ley de garantías u otras demoras se retarda la firma de contratos o convenios por parte de las entidades pero el recurso se alcanza a comprometer y/o obligar en la vigencia correspondiente, es posible que las metas se cumplan en el siguiente período. Cuando esto ocurre y se trata de la última vigencia del proyecto, es preciso efectuar una ampliación del horizonte del proyecto, por lo que el sistema de información debe adaptarse a esta situación y permitir el registro de esta información y su seguimiento.
- 5) En el caso de ampliación del horizonte de los proyectos (no relacionado con metas rezagadas) deberían plantearse condiciones mínimas relacionadas con el adecuado desempeño de las vigencias ya cumplidas, y/o solicitar modificaciones en la estructura del proyecto enfocadas en corregir las deficiencias en cualquiera de los aspectos (financiero, gestión o físico) que presenta deficiencias.
- 6) Incorporar en el SPI campos para registrar información sobre las coberturas claves relacionadas con los indicadores IGED y/o Superación de situación de vulnerabilidad. Estos campos deben establecer con claridad la unidad de medida que se requiere y deben permitir aclarar si hay traslape con otras vigencias. Esto último, para el caso de proyectos con un horizonte mayor a un año y que incluyen intervenciones (acompañamiento, seguimiento y asesoría) durante periodo superiores al año. Este campo puede incluirse en la ficha de víctimas.
- 7) Actualizar las guías para la formulación de proyectos de inversión dirigidos a la implementación de la PAARIV<sup>61</sup>, resaltando los elementos claves que deben incluirse de acuerdo con los DLE. Esto podría estar acompañado por una lista de chequeo por cada una de las medidas establecidas en la PAARIV, particularmente las siete analizadas en virtud de este balance.
- 8) Fortalecer la sección sobre enfoque étnico en la ficha de víctimas de los proyectos de inversión. Esta recomendación se complementa con la necesidad de fortalecer las

---

<sup>61</sup> En la página del DNP se encontraron dos guías: i) Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN (2011); y ii) Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos (s.f.). En ambos, la única enunciación que se hace a población étnica está relacionado con la identificación de beneficiarios y población objetivo, respectivamente.

capacidades en las entidades nacionales para formular proyectos específicos para pueblos étnicos, cuyos objetivos, productos e indicadores estén en línea con los mandatos de los DLE.

- 9) Revisar el catálogo de productos a la luz de lo establecido en los DLE, con el fin de incorporar productos específicos orientados a la implementación de esta normatividad. Esto permitirá que: i) no se invisibilice el abordaje diferenciado; y ii) se pueda rastrear de qué manera se logran asociar estos bienes y servicios con los derechos colectivos de estas comunidades.
- 10) Aun cuando dentro del SPI se cuenta con una marcación de recursos focalizados a población étnica frente al total de los recursos de PI a partir de 2015, esta información resulta insuficiente para evidenciar hacia qué tipo de bienes y servicios se están orientando y la correspondencia de estos, con los lineamientos y directrices de los DLE. Por lo cual se recomienda:
  - Relacionar dentro del SPI información de las actividades y productos dirigidos a la población perteneciente a comunidades étnicas víctimas asociando a esta información los recursos asignados y obligados por vigencia.
  - Generar lineamientos para la identificación de aquellos proyectos de inversión deberían incorporar recursos específicos para población étnica, teniendo en cuenta i) las características de los bienes y servicios que se desarrollarán a partir de su implementación, ii) las competencias de las entidades; y iii) la población afectada y objetivo que dentro de ellos se definan.
- 11) Abrir dentro del SPI una sección o pestaña que permita identificar de manera específica i) las metas principales, secundarias y de gestión que involucran a población étnica.
- 12) Establecer mecanismos de chequeo obligatorio en el SPI que impidan a las unidades ejecutoras registrar nuevos proyectos ante la ausencia de documentos claves como los resúmenes ejecutivos de los proyectos para cada año.

Para la **Contraloría General de la República**:

- 1) Implementar metodologías y ejercicios para la revisión la calidad del gasto reportado en el trazador de víctimas en los componentes no priorizados en este balance, a efectos de determinar si, a la luz de la cadena de valor de los proyectos de inversión, estos realizan un aporte efectivo a la política, y en caso negativo o de ambigüedad requerir aclaraciones a las entidades, en aras de tener una cuantificación más exacta de los montos invertidos en la PAARIV .
- 2) Incorporar como parte de su seguimiento anual de la Política de Víctimas el análisis de indicadores claves de los PI para detectar rezagos en el cumplimiento de metas o en el uso de los recursos asignados y establecer alertas con base en estos resultados para prevenir uso ineficiente o ineficaz de los recursos destinados a la Política.
- 3) Requerir a las entidades que en las vigencias 2019 y 2020 presentan alertas por baja efectividad sobre las razones y las medidas que han tomado para hacer frente a los problemas de ejecución y / o incumplimiento de metas.

- 4) Para establecer un sistema de riesgos de control fiscal se recomienda a la Contraloría General de la República solicitar al Departamento Nacional de Planeación una base de datos anualizada que permita comparar los costos unitarios de cada producto en la fase de planeación o formulación del proyecto con los costos unitarios de ejecución, y crear a partir de ellos alertas cuando las diferencias sean superiores o inferiores en un 30% o el valor que defina la CGR.
- 5) Para ejercicios posteriores de análisis de los proyectos de inversión se recomienda incorporar en el universo aquellos proyectos de inversión marcados con el trazador en los componentes transversales como concurrencia con entidades territoriales, enfoque diferencial, participación y coordinación nación-nación.

## 8. Anexos

### Anexo 8.1 Conformación del universo de proyectos de inversión a analizar

#### Proyectos de inversión adicionados a partir del criterio 2: revisión de información secundaria

| Medida                 | BPIN          | Nombre  | Entidad  |
|------------------------|---------------|---|--|
| Generación de ingresos | 2011011000329 | Implementación programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural   | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER |
| Reparación colectiva   | 2016011000082 | Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional   | Ministerio del Trabajo                             |
|                        | 2018011000456 | Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional   | Ministerio del Trabajo                             |
| Vivienda               | 2012011000260 | 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. Se trata de las vigencias 2013 a 2015. | Departamento de Prosperidad Social                 |

#### Proyectos de inversión adicionados a partir del criterio 3: palabras claves

| Medida               | BPIN                        | Nombre   | Entidad                |
|----------------------|-----------------------------|--|------------------------|
| Reparación colectiva | 2015011000289 <sup>62</sup> | Implementación de procesos de reparación de las capacidades laborales y productivas de sujetos colectivos. Se trata de las vigencias 2015 y 2016 | Ministerio del Trabajo |

#### Proyectos de inversión excluidos a partir del análisis de cadena de valor

| Medida                 | BPIN          | Nombre y entidad   | Justificación  | Reduce los recursos de la PAARIV |
|------------------------|---------------|--|--|----------------------------------|
| Generación de ingresos | 2013011000598 | Implementación programas de modernización, desarrollo e innovación para mejorar la competitividad de la pesca y la | Presenta asignación de \$1 (un peso) para la política pero se confirma en la documentación que no tiene metas, | Si                               |

<sup>62</sup> Debe anotarse que la información de SPI de políticas y componentes asociados a este proyecto de inversión no lo relacionaba con el componente de reparación colectiva, no obstante a partir de la búsqueda por palabras claves, así como de la lectura de las actividades y productos del proyecto de inversión, se identificó que las acciones del proyecto efectivamente se dirigieron a la implementación de medidas de restitución contenidas en los PIRC, razón por la cual, atendiendo a los criterios anotados el proyecto se seleccionó para el análisis.

| Medida                 | BPIN          | Nombre y entidad  | Justificación  | Reduce los recursos de la PAARIV |
|------------------------|---------------|---|--|----------------------------------|
|                        |               | acuicultura a nivel nacional. Agencia de Desarrollo Rural (ADR)   | productos ni actividades específicas para la política  |                                  |
|                        | 2012011000409 | Apoyo a proyecto de generación de ingresos de entidades que atiendan a población pobre extrema y/o desplazada a nivel nacional. Ministerio del Trabajo  | Como se haya consignado en el SPI se trata de "proyecto madre" que previo concepto del DNP distribuyó sus recursos a otros proyectos de inversión, de manera que no contienen ni productos, ni metas, ni actividades, ni ejecución alguna de recursos.   | Si                               |
|                        | 2011011000547 | Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP. - previo concepto DNP  | Tiene como objetivo "Apoyar proyectos priorizados por la mesa técnica de generación de ingresos que contribuyan a la generación de ingresos de la población unidos y/o en situación de desplazamiento". Sus recursos fueron redistribuidos a otros 11 proyectos de inversión, 8 de los cuales le aportan a la Política de generación de ingresos de la PAARIV y por tanto aparecen relacionados dentro de los proyectos de ese componente. | Si                               |
| Reparación colectiva   | 2015011000092 | Fortalecimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar su igualdad económica, el reconocimiento a su diversidad cultural y la inclusión del enfoque diferencial nacional. Ministerio del Interior           | Las actividades y productos formulados no apuntan de manera directa a la materialización de las acciones para la reparación colectiva y que, en su lugar, se dirijan a "fortalecer los conocimientos de los Servidores públicos del orden nacional y territorial, para que se incluyan acciones afirmativas con enfoque diferencial de acuerdo a sus competencias".  | No                               |
| Restitución de tierras | 2011011000329 | Implementación programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural. ANT-INCODER. | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras  | No                               |
|                        | 2011011000320 | Adquisición y adecuación sedes de despachos judiciales para restitución de tierras a nivel nacional. CSJ  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye de manera sustancial a la medida de restitución de tierras   | No                               |
|                        | 2013011000277 | Implementación programa para la recuperación de predios despojados a la nación y a las familias rurales, a nivel nacional. INCODER.   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras  | Si                               |
|                        | 0010002950000 | Levantamiento y actualización de la carta general del país.   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras  | Si                               |

| Medida                       | BPIN           | Nombre y entidad   | Justificación  | Reduce los recursos de la PAARIV |
|------------------------------|----------------|--|--|----------------------------------|
|                              | 0024001269999  | Titulación de baldíos a nivel nacional. Incoder.   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras.         | Sí                               |
|                              | 1117000160000  | Levantamiento de suelos, geomorfología y monitoreo de factores que afectan el recurso tierra en Colombia.  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 2011011000328  | Implementación programa de legalización, adquisición y adjudicación de tierras rurales y desarrollo productivo para comunidades negras, nivel nacional.  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 2014011000160  | Implementación del programa para la socialización, acompañamiento y seguimiento de la oferta y gestión del Incoder, nivel nacional   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí, parcial                      |
|                              | 2016011000257* | Formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural nacional. Agencia Nacional de Tierras  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 2016011000288  | Implementación de un programa para la divulgación de la oferta institucional y seguimiento a la gestión, a nivel nacional  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 2017011000072  | Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 2018011000151  | Apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
|                              | 0036000670000  | Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional. Incoder  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de restitución de tierras          | Sí                               |
| Ayuda y atención humanitaria | 2012011000260  | 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 | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de ayuda y la atención humanitaria | No                               |
|                              | 0019171300000  | Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - RESA región nacional. DPS   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de ayuda y la atención humanitaria | No                               |
|                              | 2013011000241  | Implementación empleo temporal para población pobre extrema, vulnerable y víctima de la violencia  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a  | No                               |

| Medida                   | BPIN           | Nombre y entidad  | Justificación  | Reduce los recursos de la PAARIV |
|--------------------------|----------------|---|--|----------------------------------|
|                          |                | por desplazamiento en el territorio nacional. DPS.  | la medida de ayuda y la atención humanitaria   |                                  |
|                          | 1016002989999  | Implantación fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia. Ministerio del Trabajo.  | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de ayuda y la atención humanitaria   | Sí                               |
|                          | 2017011000431  | Implantación fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia nacional. Ministerio del Trabajo.   | A partir de la revisión de la cadena de valor se concluye que no contribuye a la medida de ayuda y la atención humanitaria   | Sí                               |
| Vivienda                 | 2011011000182  | Prevención atención a la población desplazada nivel nacional. UARIV   | Se identifican actividades del proyecto relacionadas con la implementación de EEA de acompañamiento, pero no se especifican intervenciones en vivienda.  | No                               |
|                          | 2011011000184  | Asistencia y atención integral a víctimas a nivel nacional. UARIV   | Se identifican actividades del proyecto relacionadas con la implementación de EEA pero en el marco de rehabilitación, no se especifican intervenciones en vivienda.  | No                               |
|                          | 2011011000400  | Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional. Ministerio de Vivienda.                  | Se identifican actividades que, en estricto sentido, no constituyen soluciones de vivienda de carácter temporal o permanente para la población víctima, y que, en su lugar, refieren a acciones que repercuten en las condiciones habitabilidad como estrategias del sector de agua potable y saneamiento básico | Sí                               |
| Retornos y reubicaciones | 1004000480000  | Protección -acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) | A partir de la revisión de la cadena de valor no contribuye a la política de retornos y reubicaciones de la PAARIV.  | Sí, parcial                      |
|                          | 2016011000257* | Formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural nacional. Agencia Nacional de Tierras   | A partir de la revisión de la cadena de valor no contribuye a la política de retornos y reubicaciones de la PAARIV.  | Sí                               |

\* Proyecto excluido tanto de la medida de Restitución de tierras como de Retornos y reubicaciones.

**Reclasificaciones del componente de política efectuadas en los proyectos de inversión.  
Siete medidas priorizadas.**

| Identificación (código BPIN, nombre y entidad)  | Descripción reclasificación   |
|---|---|
| <b>Implementación programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural</b><br>2011011000329, vigencia 2013<br>INCODER                     | Fue excluido de restitución de tierras, pero si aporta al componente de Empleo y Generación de ingresos.  |
| <b>Adquisición y adecuación sedes de despachos judiciales para restitución de tierras a nivel nacional</b><br>2011011000320, vigencias 2015-2016<br>CSJ   | Fue reclasificado al componente 4. Costos Institucionales y 4.2 Fortalecimiento Institucional   |
| <b>Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - RESA región nacional</b><br>0019171300000, vigencias 2012 a 2018<br>DPS   | Fue excluido de ayuda y atención humanitaria pero se considera que aporta a los derechos de las víctimas en el componente de alimentación.                                      |
| <b>Implementación empleo temporal para población pobre extrema, vulnerable y víctima de la violencia por desplazamiento en el territorio nacional</b><br>2013011000241, vigencia 2015<br>DPS  | Fue excluido de Ayuda y atención humanitaria pero reclasificado en el componente de Generación de ingresos, dada su relación con la promoción de empleo para población víctima. |
| <b>Fortalecimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar su igualdad económica, el reconocimiento a su diversidad cultural y la inclusión del enfoque diferencial nacional. Ministerio del Interior</b><br>2015011000092, vigencia 2017<br>Ministerio del Interior | Fue excluido de Reparación Colectiva pero reclasificado en el componente de enfoque diferencial.  |
| <b>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</b><br>2012011000260, vigencia 2013<br>DPS               | Fue excluido de ayuda y atención humanitaria, pero dado que se trata de un EEA para el retorno y reubicación se reclasificó en dicha medida.                                    |

## Anexo 8.2. Inconsistencias encontradas en los Proyectos de Inversión. Siete medidas priorizadas.

### Inconsistencias encontradas en los Proyectos de Inversión. Siete medidas priorizadas.

| Identificación (código BPIN, nombre y entidad)  | Descripción inconsistencia  | Acciones por parte de la CGR  |
|---|---|---|
| <b>Empleo y generación de ingresos</b>  |   |   |
| <p><b>Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional - fondo nacional de adecuación de tierras</b><br/>(2013011000288)<br/>ADR</p>  | <p>En la vigencia 2016, la ADR informa que el 97.6% de los recursos de este proyecto se destina a la PAARIV.</p> <p>Los distritos de riego y drenaje incluidos en este año son el de Gran Escala Ranchería, Triángulo del Tolima y Tesalia Paicol.</p> <p>La información sobre Distritos de Adecuación de Tierras es precaria, pero a partir de los estudios conocidos es poco creíble que la proporción de productores beneficiarios correspondan en un 97.6% a población víctima.</p> <p>Ninguno de los indicadores del PI hace referencia a PV, ni tampoco hay mención de la población víctima o en situación de desplazamiento en el resumen ejecutivo. En la ficha BPIN si aparece una relación PV a beneficiar en la vigencia 2016 (62.365), que es mayor al número de beneficiarios totales que contiene esa misma ficha para esa vigencia ( 57.365).</p>  | <p>Solicitar a la ADR la información sobre beneficiarios de los distritos de riego por tamaño de propiedad y situación de víctima.</p> <p>Revisar las auditorías efectuadas por CGR para corroborar si existe información sobre el porcentaje de víctimas beneficiarias.</p>  |
| <p><b>Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional - fondo nacional de adecuación de tierras</b><br/>(2013011000288)<br/>ADR</p> <p><b>Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional.</b><br/>(2013011000604)<br/>Incoder – ADR</p> <p>(y muchos otros)</p> | <p>Varios proyectos son para población general y calculan un porcentaje de aporte importante a la PAARIV. Se presume que este cálculo se basa en el porcentaje de población víctima que se beneficiará del programa dado que está diseñado para población vulnerable.</p> <p>Sin embargo, a pesar de que se prevé un porcentaje significativo de población víctima beneficiaria no se encuentra ninguna actividad, producto u objetivo que mencioné a esta población, es decir carece de actividades, productos u objetivos diferenciales.</p> <p>Como se ha documentado, las acciones de atención, asistencia y reparación, dentro de las que se cuenta, la generación de ingresos, requieren un tratamiento diferencial relacionado con las características de la población víctima. Particularmente para generación de ingresos se han identificado por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo psicosocial</li> <li>- Formación específica sobre trabajo en redes y /o asociatividad</li> <li>- Fortalecimiento del capital social como la construcción de redes que les permitan entrar en nuevos mercados y ganar poder.</li> <li>- Dignificar y reconocer el rol de las víctimas en cuanto a su aporte para la construcción de paz.</li> </ul> | <p>Pedir a las entidades que desarrollan este tipo de proyectos si existe algún enfoque diferencial para la PV, y en caso de que exista, preguntar por qué no se ve reflejado en la cadena valor.</p> <p>Recomendar a la UARIV y al DNP la necesidad de asesorar a las entidades que implementan la PAARIV incorporar un enfoque diferencial para la población víctima cuando esta se incluye como beneficiaria de programas generales, lo cual debe verse reflejado en la cadena de valor.</p> |

| Identificación (código BPIN, nombre y entidad)  | Descripción inconsistencia  | Acciones por parte de la CGR  |
|---|---|---|
| <p><b>Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población vulnerable nacional - FIP</b><br/>(27065319999) DPS</p> <p><b>Asistencia a los procesos de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado, nacional</b><br/>(2013011000495)<br/>MinTrabajo</p> <p><b>Implementación de una política pública de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado en edad de trabajar nivel nacional</b><br/>(2013011000001)<br/>MinTrabajo</p> <p><b>Prevención atención a la población desplazada nivel nacional</b><br/>(2011011000182) UARIV</p> | <p>Es posible que exista duplicación de valores tanto de presupuesto asignado como obligado entre estos proyectos.</p> <p>Los primeros tres son proyectos que distribuyen recursos a otros. De la revisión efectuada en SPI se confirma que los tres primeros trasladaron recursos al último, pero no se logra claridad sobre los montos transferidos ni sobre la existencia de posible duplicación, por lo que no se pueden efectuar ajustes como se hizo en otros casos.</p>  | <p>Solicitar a DPS, al Ministerio del Trabajo y a la UARIV información sobre el movimiento presupuestal efectuado en la vigencias 2013 (en el caso de DPS) y 2014 (en el caso de Mintrabajo).</p> <p>Proceder a ajustar los valores en caso de que haya duplicaciones.</p>                                  |
| <p><b>Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional</b><br/>36000160000 (2013)<br/>Incoder-ANT</p>   | <p>Se identificó que varios valores de la base generada por SPI no coincidían con los valores registrados en los documentos y reportes de SPI. Se realizaron los ajustes en la cifras del proyecto. Específicamente el valor de vigente política quedó en 5.949.518.591 (pesos corrientes) y las cifras de compromiso política y obligado política de dicho proyecto quedaron en \$0.</p>   | <p>Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la calidad de la información y de los reportes que se generan con SPI.</p> |
| <b>Reparación colectiva</b>   |   |   |
| <p><b>Mejoramiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar sus formas propias de gobierno nacional</b><br/>(2015011000091)<br/>Ministerio del Interior</p>   | <p>Aunque el objetivo del proyecto es “[a]poyar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV en la fase de pre consulta y consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC (Parágrafo 1 Art. 105 Decreto 4635 de 2011)” la información presupuestal de las actividades correspondientes a ese objetivo tiene valores vigentes iguales a cero en todas las vigencias. Cabe mencionar que el proyecto aborda una función legalmente asignada al Ministerio del Interior relacionada con la caracterización de los daños de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como en la del pueblo Rrom y se conoce que la actividad se ha llevado a cabo, lo que parece indicar de que la formulación de los proyectos de inversión y, por tanto, la información disponible en el SPI no permite identificar con certeza y completitud la destinación de recursos para la ejecución de las actividades de la medida.</p> | <p>No aplica.</p>   |

| Identificación (código BPIN, nombre y entidad)   | Descripción inconsistencia   | Acciones por parte de la CGR   |
|--|--|--|
| <b>Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional</b><br>(2017011000283<br>vigencia 2018)<br>Unidad para las Víctimas   | Para la vigencia 2018 se identificó que los valores de política de la base de datos y de SPI eran diferentes a los valores de política de la ficha EBI. De acuerdo con SPI el valor vigente del trazador presupuestal de víctimas para reparación colectiva es de \$ 52.363.673.034, en tanto que la ficha EBI señala que es de \$62.491.064.377. Al revisar en detalle las actividades del proyecto correspondientes a acciones para reparación colectiva, se verifica que su valor total es igual al indicado en la ficha EBI  | Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la corrección de la información.                 |
| <b>Vivienda</b>  |  |  |
| <b>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</b><br>(2012011000260<br>vigencia 2017) DPS | Se identificó que los valores vigentes de política de la base de datos y de la página web de SPI son diferentes a los valores de política de la ficha EBI. De acuerdo con SPI el valor vigente del trazador presupuestal de víctimas para vivienda es de \$ 32.199.485.150, en tanto que la ficha EBI señala que es de \$178.124.152. Al revisar en detalle las actividades del proyecto correspondientes a acciones para la reducción de carencias habitacionales de la población víctima, se verifica que su valor total es igual al indicado en la ficha EBI  | Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la corrección de la información.                 |
| <b>Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia S.A</b><br>(1024001689999<br>vigencia 2012) MADR  | Respecto de este proyecto se generan alertas sobre el valor efectivamente destinado a la política de víctimas, en primer lugar debido a que para las siguientes vigencias del proyecto no se indica que se aportan recursos a víctimas, y en segundo lugar toda vez que para la misma vigencia hay un proyecto exclusivo para víctimas también formulado por el Banco Agrario. Dada la vigencia a la que corresponde no fue posible verificar el trazador y tampoco las actividades.   | Solicitar al MADR información sobre el porcentaje de víctimas beneficiarias con los recursos de este proyecto en la vigencia 2012 para verificar el porcentaje efectivamente destinado a la política.<br>Proceder a ajustar los valores en caso de que haya sobreestimaciones. |
| <b>Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional</b><br>(2013011000565<br>vigencia 2018)<br>MADR   | Se identificó que los valores vigentes de proyecto y de política de la base de datos y de la página web de SPI son diferentes a los valores de proyecto y de política de la ficha EBI. De acuerdo con SPI el valor vigente del proyecto de inversión y del trazador presupuestal de víctimas para vivienda es de \$ 170.420.216.420, en tanto que la ficha EBI señala que es de \$ 175.476.216. Al revisar en detalle las actividades del proyecto correspondientes a acciones para la generación de soluciones de vivienda a población víctima, se verificó que su valor total es igual al indicado en la ficha EBI | Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la corrección de la información.                 |
| <b>Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional</b><br>(2018011000229<br>vigencia 2019) MADR  | Se identificó que los valores vigentes de política de la base de datos y de la página web de SPI son diferentes a los valores de política de la ficha EBI. De acuerdo con SPI el valor vigente del trazador presupuestal de víctimas para vivienda es de \$ 228.285.711.668, en tanto que la ficha EBI señala que es de \$180.740.502.913. Al revisar en detalle las actividades del proyecto correspondientes a acciones para la generación de soluciones de vivienda rural a la población víctima, se verifica que su valor total es igual al indicado en la ficha EBI   | Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la corrección de la información.                 |

| Identificación (código BPIN, nombre y entidad)   | Descripción inconsistencia   | Acciones por parte de la CGR  |
|--|--|---|
| <p><b>Subsidio Familiar de Vivienda Nacional</b><br/>(2018011001151<br/>Vigencia 2019)<br/>Fonvivienda</p> | <p>Se evidenció que la sumatoria de los valores unitarios de las actividades (1.238.656.291.786) es superior al valor total del proyecto de inversión según la base de datos y la página web de SPI (\$1.211.417.797.955). Al contrastar la información con ficha EBI, se identificó que en dicho documento el valor vigente del proyecto de inversión tiene dos datos diferentes, correspondiente a los indicados uno de ellos con fuente SUIF. No se ajusta por falta de datos suficientes para aclarar situación. Cabe anotar que en el oficio de respuesta del MVCT a la CSMLV para el año 2020 se indica como valor vigente de proyecto de inversión 1.211.417.797.955, correspondiente a lo indicado en ficha EBI63.</p> | <p>Si bien por parte de la Consultoría de ajustaron valores de acuerdo con los datos de Ficha EBI y a otros criterios, se sugiere alertar al DNP sobre las falencias encontradas en aras de adoptar los correctivos que aseguren la corrección de la información.</p> |

<sup>63</sup> Oficio No. 2020EE0028322 de 28 de abril de 2020 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

## 9. Bibliografía

---

- CGR. (2017). *Anexo 6 Metodología de Evaluación de Riesgos y Controles - Auditoría de Desempeño*. Recuperado el 01 de marzo de 2021, de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1210723/Anexo+6.+Metodolog%C3%ADa+de+evaluaci%C3%B3n+de+riesgos+y+controles.pdf/4546ddac-e958-4d2e-886c-6ccbcae75fc0?version=1.0>
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Recuperado el 12 de febrero de 2021, de <https://core.ac.uk/download/pdf/45622747.pdf>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (2014). *Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2020). *Séptimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República. 2019-2020*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2021). *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2016). *Cuarto Informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los entes de control. (2018). *Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del decreto ley 4635 de 2011 para las Víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4633 de 2011. (2019). *Séptimo 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 del Decreto Ley 4634 de 2011. (2019). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 para las víctimas del conflicto armado del Pueblo Rrom o Gitano*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4635 de 2011. (2019). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4635 de 2011.
- Corte Constitucional. (2016). *Auto 373*.
- Corte Constitucional. (2017). *Auto 266*.
- Corte Constitucional . (2019). *Auto 331*.
- DNP. (s.f.). *Documento Guía del módulo de capacitación virtual en teoría de proyectos*. Recuperado el 12 de febrero de 2021, de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA\\_WEB/Documento%20Base%20Modulo%20Teoria%20de%20Proyectos.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Documento%20Base%20Modulo%20Teoria%20de%20Proyectos.pdf)
- DNP. (2013). *Guía para la medición del desempeño de la gestión pública*.
- DNP. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. Recuperado el 30 de noviembre de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- DNP. (2019). *Evaluación del “Programa Ruta Integral de Empleo para las Víctimas” y de sus componentes de emprendimiento rural “Somos Rurales” y de formación para el trabajo “TransFórmate”*.

- DNP. (2021). *Documento CONPES 4031. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*.
- Gobierno de Colombia. (2020). *Informe Anual Avance en la Superación del Estado de Cosas inconstitucional (ECI) y el Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima de Desplazamiento forzado*. Recuperado el 08 de mayo de 2021, de [https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeres\\_puestaauto411einformeannual.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeres_puestaauto411einformeannual.pdf)
- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Recuperado el 12 de febrero de 2021, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>
- Naciones Unidas. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado el 10 de diciembre de 2018, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Presidencia de la República. (2020). *Decreto 403*.
- Unidad para las Víctimas. (2018). *Resolución 3143 de 12 de septiembre de 2019. Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*.
- Unidad para las Víctimas. (2018). *Resolución 2200 del 6 de abril de 2018. Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución N° 01126 de 2015*.
- Unidad para las Víctimas. (2019). *Anexo Técnico Resolución 3143 de 2018. Modelo de Reparación Colectiva*.
- Unidad para las Víctimas. (2019). *Resolución 03320 de 2019 "Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015"*.
- Unidad para las Víctimas. (2020). *Anexo Técnico Resolución 03320 de 2019. Protocolo de Retorno y Reubicación (No étnico)*.
- Unidad para las Víctimas. (2020). *Balance de la Política Pública para la Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado*.
- Unidad para las Víctimas. (2020). *Boletín Fichas Estadísticas. Nacional, diciembre de 2020*.
- Unidad para las Víctimas. (2020). *Informe anual de gobierno 2020. Avances en la superación del ECI sobre población víctima de desplazamiento*.