

# Octavo Informe de Seguimiento y Monitoreo

al Decreto Ley 4634 de 2011 para las Víctimas del Conflicto Armado del Pueblo RROM o Gitano

Comisión de Seguimiento y Monitoreo  
a la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011

Bogotá, D.C., 20 de Agosto de 2020



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA



Representantes Étnicos	Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez	Contralor General de la República Carlos Felipe Córdoba Larrarte	Defensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret Mosquera
<p>Eduardo Gómez Triana Larry Gómez</p>	<p><b>Procurador Delegado para Asuntos Étnicos</b> Richard Moreno Rodríguez</p> <p>Profesionales</p> <p>Delegada para Asuntos étnicos Luz Caldas</p> <p><b>Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz</b> Elena Ambrosi Turbay</p> <p>Profesionales Camilo Rojas Leal</p> <p><b>Procurador Delegado para la Restitución de Tierras</b> Joaquín Polo Montalvo</p> <p>Profesionales Viviana Mendoza Piñeros María Paula Tostón Sarmiento</p>	<p><b>Contralor Delegado para el Posconflicto</b> Juan Carlos Gualdrón Alba</p> <p>Profesionales Eliana Jahinver Díaz Lemus Francis Vargas Díaz</p>	<p><b>Defensor Delegado para Grupos Étnicos</b> Jaime Alberto Escrucería de la Espriella</p> <p>Profesionales Fernando Fierro Gómez Alejandro Jaramillo Hennessy Manuel Bernardo Pinilla</p>



## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS RROM</b> .	7
<b>CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA PUEBLO RROM O GITANO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO</b> .....	8
1.1 Depuración de la información de personas víctimas Rrom en el RUV. ....	10
<b>CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL</b> .....	19
2.1 Coordinación Nación - Territorio para la implementación de los Decretos Leyes .....	24
2.2 Planeación y Gestión Presupuestal .....	27
2.3 Gestión de Información en el Registro .....	28
2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria .....	29
2.5 Participación .....	30
<b>CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DEL PUEBLO ROM DECRETO 4634 DE 2011</b> .....	31
3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva a diez años de expedición de los decretos Ley. ....	31
3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica .....	32
3.3 Avances en la implementación del PIRC del Pueblo Rrom.....	34
3.4 Sobre la implementación de la Estrategia de Depuración.....	37
3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz.....	38
<b>CAPITULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL PUEBLOS RROM</b> .....	40
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	46
<b>Sobre el presupuesto</b> .....	46
<b>Sobre la adecuación institucional</b> .....	46
<b>Sobre el registro y reparación colectiva</b> .....	47
<b>Sobre la indemnización</b> .....	47
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	49
<b>Sobre el presupuesto</b> .....	49
<b>Sobre la adecuación institucional</b> .....	49
<b>Sobre el registro y reparación colectiva</b> .....	51
<b>Sobre la indemnización</b> .....	51



## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Presupuesto apropiado para el pueblo Rrom por tipo de proyecto y vigencia .....	13
Gráfica 2. Estado de los Sujetos Colectivos Étnicos en el RUV. ....	33
Gráfica 3. Medidas de reparación PIRC Rrom .....	34
Gráfica 4. Estado de cumplimiento medidas de reparación.....	35
Gráfica 5 Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa. Rrom .....	40

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Personas que debían desmarcarse en el RUV como víctimas Rrom .....	10
Tabla 2. Depuración en el RUV de las cifras Rrom con base en los instrumentos de caracterización.....	11
Tabla 3. Depuración en el RUV de las cifras Rrom a partir de la estrategia telefónica .....	11
Tabla 4. Depuración actual de las cifras Rrom en el RUV .....	12
Tabla 5. Recursos ejecutados Rrom-víctimas por entidad, proyecto y vigencia. ....	14
Tabla 6. Recursos ejecutados Rrom-víctimas por entidad, proyecto para la vigencia 2019... ..	16
Tabla 7. Recursos para comunidades Rrom víctimas por componente .....	18
Tabla 8. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.....	25
Tabla 9. Estado de avance de la reparación Colectiva del pueblo Rrom .....	35
Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa .....	41
Tabla 11. Indemnización a víctimas individuales de pueblos Rrom 2011 a 2020 por marco normativo.....	42
Tabla 12. Asignaciones presupuestales por entidades territorial – 2019 .....	43
Tabla 13. Asignaciones presupuestales por entidad territorial – 2020.....	44



## ÍNDICE DE SIGLAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CGR	Contraloría General de la República.
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros.
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PMI	Plan Marco de Implementación.
RUV	Registro Único de Víctimas
SCE	Sujeto Colectivo Étnico
SCR	Sujetos Colectivos de Reparación
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



## INTRODUCCIÓN

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4634 de 2011 (CSMDL) presenta su octavo informe de balance a la implementación de la política pública de atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom.

El informe contiene seis capítulos, los primeros cuatro, corresponden a los siguientes componentes: 1. Presupuesto; 2. Adecuación institucional; 3. Reparación colectiva; 4. Indemnización administrativa individual; y finalmente, los capítulos 5 y 6 presentan las conclusiones y recomendaciones.

El presente informe se elabora después de la sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2019 que prorrogó la vigencia de este Decreto Ley por diez años más, salvo que el Congreso de la República, consulte y defina con el pueblo Rrom un plazo diferente. Teniendo en cuenta este antecedente, la CSMDL hace un análisis estructural de la implementación del Decreto Ley, de sus avances, rezagos y desafíos a casi diez años de su expedición.

Se evidencia que no se cuenta con un costeo específico de los recursos necesarios para la implementación de los Decretos Leyes y tampoco se ha provisto la adecuación institucional ordenada en este marco normativo. Si bien se presentan avances en la depuración de las cifras del Registro Único de Víctimas correspondientes al pueblo Rrom, 9.285 personas sobre las cuales se requiere aclarar su efectiva pertenencia étnica; existe un rezago del 38% en el cumplimiento del plan de reparación colectiva del pueblo Rrom; y solo el 1.98% de personas étnicas han sido indemnizadas. En general, los resultados de la implementación del Decreto Ley han sido insuficientes y preocupan a esta Comisión.

Para la CSMDL la sentencia C-588 de 2019, de la Corte Constitucional, se presenta como una oportunidad para revisar el estado de la implementación del Decreto Ley 4634 y realizar las adecuaciones institucionales y procedimentales que permitan superar bloqueos y fortalecer su implementación en armonía con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. Esta revisión deben ser producto del diálogo entre el pueblo Rrom y el Gobierno Nacional, en el marco del espacio legítimo para ello, como lo es la Comisión Nacional de Diálogo.

La CSMDL continuará contribuyendo a la implementación efectiva del Decreto Ley, de tal forma que se materialice el goce efectivo de los derechos a la atención, protección y reparación integral de las víctimas del conflicto armado pertenecientes al pueblo Rrom.



## **PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS RROM**

A diez años de la expedición del Decreto ley 4634 de 2011, el Pueblo Rrom o Gitano no ha logrado su reparación integral y el goce efectivo de sus derechos como sujeto colectivo. El PIRC de nuestro pueblo se protocolizó en el año 2015, sin embargo, aún existe incumplimiento de las instituciones en la implementación de muchas medidas de reparación, y no vemos con claridad las condiciones para avanzar en el proceso para lograr la reparación integral. Igualmente, a un año del séptimo informe, no se ha culminado el ejercicio de depuración del censo del Pueblo Rrom, que afecta la indemnización administrativa individual y atenta contra nuestra integridad étnica y cultural. Adicionalmente los informes de avance presentados por la UARIV no se corresponden con la realidad que vive nuestra gente en relación con el goce efectivo de sus derechos como víctimas.

En este sentido, los representantes del Pueblo Rrom o Gitano ante la CSMDL hemos planteado la necesidad de acciones institucionales contundentes para poder superar los bloqueos institucionales, con la finalidad de lograr las acciones transformadoras, justas y adecuadas, dirigidas a fortalecer las autodeterminación, las instancias propias, para el goce efectivo de los derechos, que garanticen la permanencia cultural y la pervivencia de los Rrom como pueblo, conforme a su O LASHO LUNGO DROM o el Plan del Buen Largo Camino.

De acuerdo con esto, reiteramos la necesidad de “Convocar la Comisión de la Mesa Nacional de Diálogo” con la mayor brevedad posible, para que estos temas se discutan y se analicen con presencia de los entes de control, el Ministerio Público, las entidades que hacen parte del PIRC, a nivel nacional y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

No siendo otro el motivo de la presente nos suscribimos de usted, con la esperanza de obtener respuesta positiva.

**Representantes del Pueblo Rrom a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del  
Decreto Ley 4634 de 2011.**



## **CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA PUEBLO RROM O GITANO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO.**

Esta sección incluye el análisis de los recursos destinados a la atención, asistencia y reparación del pueblo Rrom o Gitano víctima, a través de la implementación de las medidas y disposiciones del Decreto Ley 4634 de 2011. Para este análisis, en atención de la coyuntura actual sobre la vigencia de esta norma y sus implicaciones en materia presupuestal, es necesario iniciar por presentar los avances en cuanto a la prórroga del Decreto y el costeo de los recursos necesarios para atender el universo de las víctimas Rrom.

Según el artículo 123 del Decreto Ley 4634, que fue expedido el 9 de diciembre de 2011, este tendría una vigencia de 10 años a partir de la fecha de su promulgación. Teniendo en cuenta, que su vencimiento sería en diciembre de 2021 y frente a la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional falló a través de la Sentencia C-588 de 2019, declarando inexecutable la expresión “*tendrá una vigencia de 10 años*” del mencionado artículo de la Ley y los Decretos Leyes.

De igual manera, la sentencia exhorto al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que antes de la expiración de la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes, se adoptaran las decisiones concernientes a su prórroga, de lo contrario se entenderá que tanto la Ley como los Decretos Leyes tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030. Actualmente, cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley para ampliar la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes hasta por diez años.

Por lo anterior, se entiende hasta el momento, ampliada la vigencia del Decreto Ley, lo cual plantea requerimientos de diferentes índoles para una mayor efectividad de las acciones contempladas por este, como contar con un panorama cierto y depurado de los recursos necesarios para su implementación y para lograr la cobertura del universo de víctimas Rrom individuales y colectivas pendientes de atención y reparación integral.

Vale recordar que el Conpes 3726 de 2011 sobre “*Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*”, no incluyó el costeo detallado de todas las medidas específicas de atención, asistencia<sup>1</sup> y reparación para el pueblo Rrom, en relación con el universo de víctimas individuales y colectivas de este pueblo.

En este sentido, se solicitó en marzo de 2020 a la Unidad para las Víctimas (UARIV) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP), informar a la Contraloría General de la República (CGR), acerca de las gestiones de alistamiento realizadas para la prórroga del Decreto Ley 4634 de 2011 y las acciones adelantadas para contar con el respectivo costeo.

Respecto a la prórroga, el DNP manifestó que de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional para el Gobierno Nacional se entendía por prorrogado el Decreto Ley<sup>2</sup>. La

---

<sup>1</sup> En el Conpes 3726 se proyectaron recursos para educación, salud y generación de ingresos.

<sup>2</sup> Respuesta radicada por el DNP el día 29 de mayo de 2020 N. 20206000573251.



misma posición se manifestó por parte de la UARIV en la reunión institucional realizada por la Comisión de Seguimiento de los Decretos Leyes (CSMDL) el 8 de mayo de 2020<sup>3</sup>.

Sobre las acciones específicas de costeo y proyección de recursos necesarios, la UARIV señaló que el Gobierno Nacional tiene como compromiso la entrega de un balance de implementación de la política pública, en el cual se incluirán los universos de población, las medidas y el costo al que asciende la atención, asistencia y reparación de las víctimas. Este balance está siendo adelantado por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el DNP informó que, en cumplimiento de lo establecido en el actual Plan Nacional de Desarrollo, sobre la presentación de un balance de implementación de la política para lo cual es necesario contar con la proyección del universo, la definición de las medidas y el costo para su implementación se cuenta con un proceso de 3 fases, de las cuales ya fueron ejecutadas las dos primeras.

- ❖ Fase 1: Análisis del gasto (Ejecutada): análisis detallado de los proyectos marcados bajo la política transversal de víctimas y desplazados.
- ❖ Fase 2: Estudio de costos (Ejecutada): mesas técnicas con las entidades ejecutoras del orden nacional para validar la información analizada en el banco de proyectos de SUIFP.
- ❖ Fase 3: Modelo de costeo y grandes apuestas (En proceso): Establecimiento de costos y de ajustes a la línea de política.

Si bien la ruta trazada por el DNP para estimar el costo de la Ley de Víctimas es un avance, la respuesta de la entidad plantea la proyección de forma general sin contemplar las especificidades para víctimas con identidad étnica. Esta situación podría conllevar implicaciones tanto en la planeación de acciones específicas dirigidas a la atención y reparación de los pueblos étnicos como en su financiación e implementación. Incluso, derivar los ajustes institucionales y los costeos de la política de reparación a pueblos étnicos de la planeación exclusiva de acciones, objetivos y recursos de la Ley 1448 de 2011, incide también en la ausencia de indicadores y metas definidas particularmente para dar cuenta de los avances en la reparación étnica en el país.

Como ejemplo de esta necesidad, puede tomarse el Conpes 3726 de 2011, en el cual se realizaron estimaciones generales sin incluir con especificidad los recursos que serían requeridos para la implementación de los Decretos Leyes, lo cual no permitió en el proceso de implementación, que todas las entidades del SNARIV contaran con una apropiación de recursos enfocados en la atención de pueblos étnicos víctimas del conflicto armado.

Por último, la CSMDL subraya la necesidad de coordinar los diferentes procesos señalados: Ampliación de la vigencia del Decreto Ley 4634 y costeo de las medidas de acuerdo con los universos individuales y colectivos del pueblo Rrom víctima y balance de la implementación del Decreto Ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que, a la fecha, se cuenta con ejercicios

---

<sup>3</sup> Reunión realizada el día 8 de mayo de 2020 a través de medios virtuales entre la CSMDL y Subdirección General de la UARIV.

desarticulados que son potencialmente sinérgicos y que deben redundar en una sola perspectiva de política pública y una sola estimación de recursos, con el fin de evitar el riesgo de incumplimiento de las acciones por desfinanciación de estas.

### 1.1 Depuración de la información de personas víctimas Rrom en el RUV.

La UARIV presentó en el mes de septiembre de 2019, en el marco de la CND con el pueblo Rrom, los avances de las estrategias técnicas de depuración y visualización de las cifras de víctimas de este pueblo étnico, como resultado de la solicitud sobre la necesidad de depurar las cifras del RUV a fin de contar con el universo real de las personas víctimas que pertenecen a este grupo étnico, teniendo en cuenta que la sobrestimación detectada incidía en las cifras presupuestales reportadas en algunos proyectos. Las estrategias desarrolladas estuvieron relacionadas con:

- a) Revisión declaraciones: de las 30.194 personas que se encontraban marcadas en el RUV con pertenencia étnica Rrom, se identificaron un total de 10.276 personas que se debían desmarcar, toda vez que no presentan esta pertenencia étnica. Con la metodología aprobada, una vez aplicado el cambio, la pertenencia étnica quedo así:

*Tabla 1. Personas que debían desmarcarse en el RUV como víctimas Rrom*

Etnia	No. personas
No actualizada la pertenencia	103
Indígena	1
Negro	7
Afrocolombiano	1
Ninguno	10.164
<b>TOTAL</b>	<b>10.276</b>

Fuente: RNI. Corte 1 de septiembre de 2019

- b) Depuración a partir de instrumentos de caracterización<sup>4</sup>: respecto al proceso de depuración, la UARIV tuvo en cuenta la información arrojada en instrumento de caracterización de la Subdirección de la Red Nacional de Información (SRNI) en cuanto a la marcación de la pertenencia étnica, y la Entrevista Caracterización de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria que tiene como propósito la identificación de las necesidades y capacidades en medidas de asistencia. Teniendo en cuenta esta información, se realizó el cambio en las fuentes del RUV a 10.301 personas que habían manifestado tener una pertenencia étnica diferente al pueblo Rrom.

---

<sup>4</sup> La UARIV cuenta con instrumentos de caracterización de la población víctima que permita conocer la situación demográfica y socioeconómica de esta desde un enfoque diferencial y de goce efectivo de derechos.

Tabla 2. Depuración en el RUV de las cifras Rrom con base en los instrumentos de caracterización

INCLUIDOS	No. personas
Afrocolombiano	305
Indígena	140
Negro	7
Palenquero	1
Raizal	1
Rrom	60
Ninguno	9.620
Varias	174
<b>TOTAL</b>	<b>10.301</b>

Corte: 1 de septiembre de 2019. RNI

- c) Estrategia telefónica: en relación con las personas restantes que mantuvieron la marca de autorreconocimiento en el RUV, se llevó a cabo una campaña por parte del Canal Telefónico y Virtual. Bajo este contexto, 3.552 registros cruzaron con la información disponible en el Modelo Integrado (números telefónicos válidos). Las 1.292 personas que manifestaron no pertenecer al pueblo Gitano fueron depuradas, pasando de identificarse como Rrom a: “Ninguna pertenencia étnica”. El ejercicio se resume, así:

Tabla 3. Depuración en el RUV de las cifras Rrom a partir de la estrategia telefónica

Contacto	No. Personas
Contacto Efectivo	1.309
Gitanos	17
Ninguna pertenencia Étnica	1.292
Contacto sin respuesta efectiva	543
Sin Contacto	1.700
<b>Total</b>	<b>3.552</b>

Corte: 1 de septiembre de 2019. RNI

- d) Resultado final personas autoreconocidas<sup>5</sup> y personas por registros administrativos. De acuerdo con las estrategias realizadas para la depuración y el cruce con los auto censos

<sup>5</sup> La Unidad para las Víctimas como entidad administrativa no puede desconocer el autorreconocimiento de las personas que lo han marcado en la declaración, pues se consideran como pertenecientes a ese pueblo étnico y no se cuenta con prueba siquiera sumaria para desvirtuarlo, puesto que no es posible determinar si tales personas poseen o no las características de identidad cultural propia, instituciones político-sociales, nomadismo y dominio

del Pueblo Rrom enviados por el Ministerio del Interior se visualizan las cifras en la página web de la UARIV con los siguientes datos:

Tabla 4. Depuración actual de las cifras Rrom en el RUV

Pertenencia étnica	No. personas
Ninguna	7.473.045
Negros o Afrocolombianos	1.123.043
Indígenas	381.507
Gitano(a) Rrom	9.285
Gitanos(a) Rrom Acreditado RA	700

Fuente: RRI – corte 1 de mayo de 2020.

Depurada la cifra inicial, en el RUV aparecen 9.285 personas autoreconocidas como Rrom, y 700 que cruzan con los registros administrativos del Ministerio del Interior, datos necesarios para la formulación y ejecución de recursos, así como para la asignación eficiente de estos por parte de las entidades responsables. Si bien se reconocen acciones para la depuración de las cifras del pueblo Rrom en el RUV, aún quedan acciones pendientes a fin de ajustar los datos, en tanto el registro sigue excediendo el total de la población Rrom en el país.

### Recursos de inversión en el periodo 2016-2020

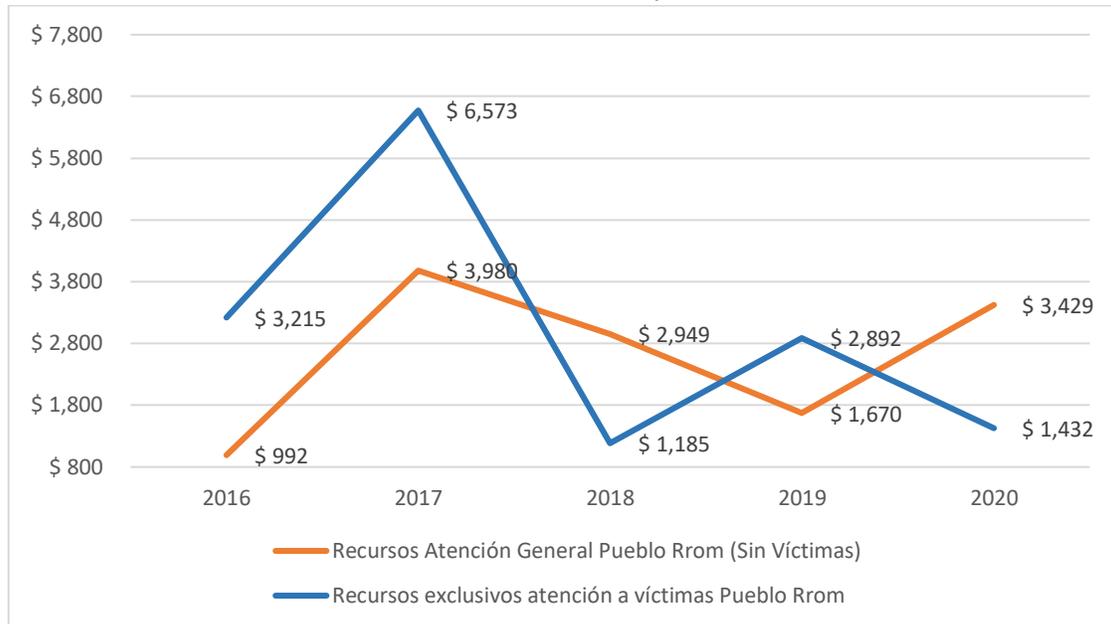
Las cifras incluidas en este aparte corresponden al presupuesto de inversión de las entidades responsables de la implementación de la política para poblaciones étnicas, frente a los recursos de funcionamiento persiste la ausencia de marcadores étnicos en las bases de datos nacionales, así mismo, los recursos de salud y educación del SGP no tienen el detalle por comunidad étnica víctima por lo cual no son tenidos en cuenta.

Para lo comprendido entre los años 2016 y 2020, los recursos de inversión acumulados para atención general al pueblo Rrom suman \$13,1 billones, con un comportamiento variable entre vigencias. Asimismo, los recursos exclusivos para atención y reparación de víctimas Rrom ascienden a \$15,2 billones en el mismo lapso, con fluctuaciones significativas entre las vigencias sobre todo en 2017 y una disminución en 2020.

---

del Romaní o Romanés. De acuerdo con lo señalado por el Ministerio del Interior en desarrollo del Convenio 169 de la OIT y la sentencia T-792 de 2012 “el autorreconocimiento étnico, desde el punto de vista antropológico, está dado por el autorreconocimiento que un individuo bajo un grupo social se reconoce con características diferenciales no occidentales.

Gráfica 1. Presupuesto apropiado para el pueblo Rrom por tipo de proyecto y vigencia  
Cifras en millones de pesos



Fuente: SUIFP a corte 30 de abril de 2020

Para la atención del pueblo Rrom o Gitano, a 31 de diciembre de 2019, por valor de \$4.562 millones se reportaron un total de 23 proyectos, siete (7) más que los reportados en el año 2018 y un 10% más recursos, incrementando la oferta general. Para 2020, se incluyen 2 proyectos más para un total de 25 por \$4.861 millones, un incremento de tan sólo el 7%. Es importante recalcar, que no todos los proyectos atienden a población víctima, de los 23 proyectos de 2019, sólo cinco (5) estuvieron dirigidos directamente a población víctima por \$2.892 millones.

Con relación a los proyectos que atienden a víctimas Rrom, estos se incrementaron de 2018 al 2019, al pasar de \$1.185 millones a \$2.892, no obstante, para 2020 muestran una caída bastante significativa del 50% de los recursos asignados frente a la vigencia anterior, ubicándose en \$1.432 millones.

Entre 2016 y 2020, los proyectos de inversión a través de los que se ha atendido a la población víctima Rrom, han provenido de tres entidades: UARIV (8), Ministerio de Comercio (1) y Defensoría de Pueblo (1).

Con relación a la Defensoría del Pueblo, si bien existe la Delegada de Asuntos Étnicos, la cual presta servicios de acompañamiento y asesoría técnica a los pueblos étnicos, a partir de 2018 no se han asignado recursos específicos para la población Rrom.

El Ministerio de Comercio por su parte, presentó a partir de 2019 un proyecto para apoyo a comunidades étnicas, en el cual se ejecutaron \$100 millones en esta vigencia y en 2020, los recursos asignados se incrementaron a \$400 millones para el pueblo Rrom.

Por otra parte, la UARIV de 2016 a 2020 ha ejecutado en promedio el 97% de los recursos destinados a la atención y reparación de víctimas Rrom, sin embargo, 2020 muestra una disminución de recursos del 37% frente a lo asignado en 2019. En general, la ejecución de los proyectos de esta entidad estuvo por encima del 80%, aunque muestra bajo porcentaje de ejecución el relacionado con el servicio de registro único de víctimas caracterizadas, con un 14%.

Tabla 5. Recursos ejecutados Rrom-víctimas por entidad, proyecto y vigencia.

Cifras en millones de pesos

Entidad / Proyectos	2016		2017		2018		2019		2020	
	Vigente Política	Obligado política								
<b>DEFENSORÍA</b>	50	56%	100	100%						
Implementación del programa especializado para el acompañamiento y asesoría, seguimiento de los decretos ley 4633, 4634, 4635 Nacional	50	56%	100	100%						
<b>MINISTERIO DE COMERCIO</b>							100	100%	400	0%
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional							100	100%	400	0%
<b>UNIDAD DE VÍCTIMAS</b>	3.165	12%	6.473	91%	1.185	52%	2.792	92%	1.032	51%
Apoyo, participación y visibilización de las víctimas			200	54%						
Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional							381	83%	430	4%
Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional	365	100%	240	95%	207	100%				
Implementación de las medidas de reparación					306	100%	86	100%	11	0%

Entidad / Proyectos	2016		2017		2018		2019		2020	
	Vigente Política	Obligada política								
individual y colectiva nacional										
Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional							2.253	96%	512	100%
Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional			628	26%	645	12%				
Prevención, atención a la población desplazada nivel nacional	2.800	0%	5.405	100%	26	100%				
Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional					0	0%	72	14%	78	2%
<b>Total general</b>	<b>3.215</b>	<b>12%</b>	<b>6.573</b>	<b>91%</b>	<b>1.185</b>	<b>52%</b>	<b>2.892</b>	<b>92%</b>	<b>1.432</b>	<b>37%</b>

Nota: Los recursos 2016-2019 corresponden a lo ejecutado y para 2020 la asignación vigente.

Fuente: SUIFP a corte 30 de abril de 2020

### Ejecución de recursos en la vigencia 2019.

Para la vigencia 2019, según el reporte del SUIFP, se ejecutaron \$100 millones la totalidad de los recursos apropiados para la atención de población Rrom víctima, por parte del Ministerio de Comercio, a través del Proyecto “Apoyo para el Acceso a los Mercados de las Unidades Productivas de la Población Víctima del Conflicto Armado Nacional”. En la misma línea el Ministerio informó a la CGR, que en el marco del Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Productivas de Grupos Étnicos de Colombia, se facilitó la participación de dos unidades productivas artesanales de las organizaciones Unión Romani y Prorrom del Pueblo Rrom ubicadas en Bogotá, en Expo Artesanías, evento realizado del 4 al 17 de diciembre, garantizando dos stands, con un presupuesto invertido de \$44,7 millones con cargo este proyecto.

Tabla 6. Recursos ejecutados Rrom-víctimas por entidad, proyecto para la vigencia 2019.

Cifras en millones de pesos

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	Porcentaje recursos Rrom Víctimas	Vigente política	Compromisos política	Obligaciones política	Pagos política
<b>MINCOMERCIO</b>	\$14.973	<b>0,7%</b>	\$100	100%	100%	100%
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	\$14.973	<b>0,7%</b>	\$100	100%	100%	100%
<b>UNIDAD DE VÍCTIMAS</b>	\$940.259	<b>0,3%</b>	\$2.792	92%	92%	92%
Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional	\$29.752	<b>1,3%</b>	\$381	83%	83%	83%
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	\$303.906	<b>0,0%</b>	\$86	100%	100%	100%
Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional	\$548.544	<b>0,4%</b>	\$2.253	96%	96%	96%
Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional	\$58.057	<b>0,1%</b>	\$72	14%	14%	14%
<b>Total general</b>	<b>\$955.232</b>	<b>0,3%</b>	<b>\$2.892</b>	<b>92%</b>	<b>92%</b>	<b>92%</b>

Fuente: SUIFP a corte 30 de abril de 2020

La UARIV en 2019, contó con cuatro (4) proyectos que sumaban \$940.259 millones donde involucraba recursos para el pueblo Rrom, pero sólo el 0.3%, \$2.792 millones fueron dirigidos a la atención de víctimas de esta población. Dentro de la gestión para esta vigencia se destaca:

- En términos generales existe un alto nivel de ejecución de los recursos para los proyectos, en promedio del 92%.
- El proyecto relacionado con el servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional no ejecuto sino el 14% de los recursos.
- El 81% de los recursos lo concentra el proyecto relacionado con la Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional.
- Bajo porcentaje de asignación de recursos para el pueblo Rrom, en el proyecto de Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional (0.03%) respecto al monto total del proyecto.

La ejecución para el año 2019, detallada por proyecto es la siguiente:



1. Proyecto “**Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV Nacional**”, para las comunidades Rrom, se estableció el 10% del total de los recursos del proyecto de inversión SNARIV teniendo en cuenta la cantidad de población Rrom a los cuales se les brinda asistencia técnica en articulación interinstitucional y a comunidades étnicas víctimas del conflicto, en cada uno de los departamentos que atiende la Dirección de Asuntos Étnicos, con recursos obligados por \$317 millones en 2019.

En el marco de este proyecto, se presenta como producto destacado la realización y presentación del Informe Depuración Registro personas que se autoreconocen pertenecientes Pueblo Rrom, con el avance de los compromisos Plan Nacional de Desarrollo por parte de la UARIV, además la entidad expone la falta de participación de los representantes en las instancias de participación propias de la política pública de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal debido a inconformidad de los delegados para cumplir con los espacios cuando se han realizado, argumentando que no han sido reconocidas sus necesidades con enfoque étnico para el costeo por concepto de traslado y viáticos.

Para la vigencia 2020, el monto de recursos asignados al pueblo Rrom por \$430 millones de este proyecto representa incremento.

2 Proyecto “**Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional**”, los criterios de focalización de estos recursos de la población Rrom corresponden a los costos históricos promedios de acompañamiento diferencial de esta población y a los recursos programados para actividades del cierre del PIRC. En cuanto a la atención a víctimas desde las estrategias de reparación integral se tiene en cuenta el número de solicitudes de atención y acompañamiento psicosocial, realizado por los diferentes canales de atención y número de personas en proceso de ruta de indemnización que están en los municipios.

Según la UARIV, en 2019 se ejecutaron \$75.3 millones, se llevaron a cabo medidas de satisfacción en siete kumpany, relacionadas con el desarrollo del balance y el cierre de la implementación de las acciones del Plan Integral de Reparación Colectiva competencia de la UARIV, se contó con 400 participantes y se ejecutaron \$44,8 millones. De igual manera, se avanzó en una medida de rehabilitación comunitaria con el pueblo Rrom en Bogotá por \$30.5 millones.

Por otra parte, la entidad informa que durante 2019 y lo corrido de 2020, se han indemnizado a un total de 41 víctimas de desplazamiento forzado reconocidas por sus autoridades así: \$257 millones en 2019 y \$237 en 2020.



- 3 Proyecto “**Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional**”, según la UARIV de los \$2.253 millones asignados para la vigencia 2019, se reportan la ejecución de \$ 2.121 millones así:

Entrega de asistencia humanitaria a 3.373 persona por \$2.121 millones, pilotaje de subsistencia mínima por \$20 millones y ayuda humanitaria para 1 persona por \$1,6 millones, lo que muestra una diferencia frente al reporte del SUIFP de \$111 millones, poniendo en evidencia problemas en el reporte de bases oficiales.

- 4 Proyecto “**Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional**”, para 2019, solo se ejecutaron el 14% de los \$72 millones asignados, según la UARIV para el servicio de caracterización de las comunidades étnicas para el pueblo Rrom, no fue posible la participación de este grupo, toda vez que la comunidad no tuvo interés en participar en los procesos de caracterización en el momento en el que la UARIV realizó el acercamiento y validación para dar inicio a este.

Durante la vigencia 2019, se realizó la valoración de 121 declaraciones en las cuales alguno de sus miembros manifestó pertenencia étnica Rrom, de las cuales se incluyeron 102 víctimas.

*Tabla 7. Recursos para comunidades Rrom víctimas por componente*

*Cifras en millones de pesos*

<b>Componente</b>	<b>Vigente política</b>	<b>Compromisos política</b>	<b>Obligaciones política</b>	<b>Pagos política</b>
Asistencia	\$2.353	\$2.253	\$2.253	\$2.253
Ejes transversales	\$454	\$329	\$328	\$328
Reparación	\$86	\$86	\$86	\$86
<b>Total general</b>	<b>\$2.892</b>	<b>\$2.668</b>	<b>\$2.667</b>	<b>\$2.667</b>

Fuente: SUIFP a corte 30 de abril de 2020

En 2019, el 84% de los recursos por componentes se obligó en asistencia, el 12% en ejes transversales, esto es en costos institucionales (sistemas de información) y enfoque diferencial, seguido de reparación colectiva con tan sólo el 3%.

Un 72% de ejecución registra ejes transversales, reflejando la baja ejecución del proyecto relacionado con el servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional (14%). Para asistencia con 96% y reparación con 100% la ejecución en 2019 fue eficiente.



## CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

La política pública para víctimas étnicas, se enfrenta a un momento coyuntural en su proceso, a poco menos de 16 meses del cierre de la vigencia de los Decretos Leyes (cuya prórroga depende de la Sentencia Constitucional 588 de 2019), son muchos los vacíos e inquietudes que la institucionalidad en cabeza del Gobierno Nacional, plantea a la CSMDL y a las víctimas étnicas.

Por una parte, la inexistencia de recursos específicos en el CONPES 3726 de 2011, así como en las diferentes entidades; al igual que el argumento utilizado para responder las solicitudes ciudadanas y de los órganos de control y seguimiento, que busca explicar en la reducción y limitación presupuestal, el creciente déficit en la materialización de la política pública para la atención y reparación a las víctimas étnicas, argumento que puede verse reforzado por la actual situación de emergencia sanitaria debida al COVID-19.

Considerando que la Corte Constitucional ha expresado en sus pronunciamientos, y en específico en los autos 119 de 2011 y 266 de 2017, que la insuficiencia presupuestal no puede ser un argumento institucional para el déficit de cumplimiento, en tanto que, de ser realmente así, esto supondría que los demás aspectos de la política pública son eficientes y funcionales.

Lo que ha evidenciado la CSMDL es que las instituciones tienen problemas más críticos que la deficiencia presupuestal. A todas luces, el Estado colombiano enfrenta una problemática pública diversa y compleja, que no se resolverá únicamente con un mayor presupuesto, a menos que sea observada de manera rigurosa la aplicación de pautas técnicas para el diseño e implementación de las políticas.

Por lo anterior, la CSMDL ve la necesidad de precisar algunos asuntos que aparentemente aún no son del todo claros para las entidades a cargo de la política pública para la atención y reparación a las víctimas étnicas, entre otros, el carácter regresivo que implica “transversalizar”<sup>6</sup> el enfoque diferencial étnico en vez de adoptar medidas específicas para atender y reparar a las víctimas Rrom de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley.

En primer lugar, los Decretos Leyes, por mandato expreso de la Constitución Política de Colombia, son equivalentes a leyes de la República, por lo que llama la atención a la CSMDL que aún, 8 años después de haber sido expedidos, tanto autoridades públicas como funcionarios, desconozcan esta precisión jurídica, que es enteramente esencial al momento de interpretar la aplicación de los instrumentos normativos en el diseño institucional. Si bien el rótulo “decreto”, puede confundir, existe una distinción en la norma y la jurisprudencia sobre la jerarquía normativa y los parámetros de su aplicación.

En segundo lugar, debe precisarse que la Constitución Política de Colombia, ha definido los elementos básicos para que las políticas públicas sean llevadas a la práctica: 1. Un marco

---

<sup>6</sup> El concepto de transversalización del enfoque étnico en las entidades corre el riesgo de diluir las acciones hacia los pueblos étnicos en una oferta institucional general sin carácter diferencial.



normativo que establezca los derechos y deberes ciudadanos, y que regule la actuación de la administración pública; 2. La definición de una institucionalidad, que sea integrada por autoridades y organizaciones públicas, que incluya precisión sobre sus responsabilidades, niveles territoriales y defina las competencias que deben ser desarrolladas, 3. Los mecanismos de control y seguimiento y las instancias de participación ciudadana y 4. Los mecanismos de gestión y planeación presupuestal.

Un elemento adicional pero no menos importante, se relaciona con la preocupación de que por medio del ejercicio administrativo se pueda estar modificando el ordenamiento legal de manera unilateral.

Debe anotarse que las disposiciones normativas, sea por la vía del Congreso de la República o de la Consulta Previa, para el caso de las comunidades étnicas; en tanto gocen de control constitucional, integran el régimen legal. El caso más emblemático que ha identificado la CSMDL, de inobservancia de estos principios ha sido el Programa de Reparación Colectiva a cargo de la Unidad para las Víctimas reglamentado por medio de la Resolución 03143 de 2018, al que haremos referencia más adelante.

En casos como el del DNP, se ha podido constatar que no cuenta con una estructura adecuada que permita adelantar las acciones de asistencia técnica al SNARIV para la implementación de los Decretos Leyes. En su respuesta a la CSMDL esta entidad adujo que “*Al respecto es necesario indicar que los decretos leyes no establecen la creación de una institucionalidad específica para su implementación en el DNP*”<sup>7</sup>, frente a lo señalado por la entidad es menester recordar que según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 4634 de 2011:

*“Las medidas de atención, asistencia, reparación, y restitución contempladas en el presente decreto se basan en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tiene derecho el pueblo Rrom o Gitano y sus miembros individualmente considerados. Las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto, deben interpretarse complementariamente con aquellos principios contemplados en la Ley 1448 de 2011, en la medida en que otorguen un tratamiento especial y diferenciado al reconocimiento y protección de los derechos generales de ciudadanía, los derechos especiales reconocidos en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos del pueblo Rrom o Gitano.”*<sup>8</sup>

Lo anterior debe interpretarse a la luz de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT en la materia, no solo porque así lo dispone expresamente el artículo citado cuando remite a los estándares internacionales de reparación integral, sino porque dicho Convenio hace arte del bloque de constitucionalidad teniendo, por tanto, carácter prevalente en el ordenamiento jurídico nacional. Los artículos 2 y 33 del mencionado pacto internacional, consagran el deber estatal de desplegar una acción coordinada y sistemática en todos los niveles con la

---

<sup>7</sup> Oficio – DNP - 20206001175491 – 31 julio- 2020

<sup>8</sup> Artículo 19 -Decreto 4634 de 2011



cooperación y participación efectiva del pueblo Rrom para garantizar el goce de sus derechos, incluido el de reparación integral. El referido artículo 339 del Convenio menciona:

#### Artículo 33.

- “1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir: (a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio (...)

Aun cuando es claro para la CSMDL el carácter técnico del DNP, también es importante insistir que sin el apoyo técnico especializado que requiere un conocimiento profundo de los principios del enfoque diferencial y sus particularidades dependiendo de cada pueblo, las asesorías y/o acciones que se adelanten tenderán a desconocer el mandato legal.

Más grave aún es el caso del Ministerio del Interior, rector de la política pública para pueblos étnicos, quienes durante la visita administrativa apoyada por medios virtuales y que fue realizada en el mes de julio, reconoció abiertamente la incorporación al servicio público para atender a las víctimas étnicas, de contratistas que desconocen el contenido de los Decretos Leyes y de los asuntos étnicos en general.

Si bien, la Ley 1448 de 2011 integra mandatos y acciones dirigidas al enfoque diferencial étnico, estas no reemplazan a los Decretos Leyes ni suplen la institucionalidad que ha sido creada por estos, por tanto, la CSMDL considera que las siguientes prácticas administrativas, pese a ser contrarias a los Decretos Leyes y a haber sido identificadas en los anteriores informes como lesivas de los derechos étnicos, persisten:

- I. Dispersión o ambigüedad de competencias al interior de las entidades, en materia de la responsabilidad en la implementación de medidas y acciones contenidas en los Decretos Leyes.

---

<sup>9</sup> Interpretando el alcance de este artículo del Convenio, la OIT ha indicado: “En la mayoría de los casos, la acción coordinada y sistemática es un proceso de largo plazo que necesita varios pasos simultáneos y complementarios: (...) Establecer instituciones específicas para promover e implementar los derechos de los pueblos indígenas o, particularmente en países con una gran población indígena, instituciones para coordinar la implementación, en todos los sectores y niveles de gobernanza; Establecer mecanismos permanentes en todos los niveles de gobernanza a los fines de procurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones, incluyendo la planificación, implementación, monitoreo, evaluación y generación de informes sobre las medidas de implementación (...)” (OIT, 2009)



- II. Debilitamiento de las dependencias a cargo de los asuntos étnicos o su abierto reemplazo por otras dependencias, creadas para finalidades distintas.
- III. Desagregación del presupuesto en proyectos de inversión, que no cuentan con productos claramente orientados a las medidas dirigidas a la población víctima étnica y utilización de promedios o ponderaciones para presentar el presupuesto dirigido a las víctimas étnicas.
- IV. Expedición de actos administrativos que buscan sustituir los contenidos de los Decretos Leyes o desconocerlos.
- V. Mínimos porcentajes de participación en la distribución presupuestal, cuando los universos a ser atendidos son mayoritariamente étnicos, esto es evidente en el caso de sujetos colectivos o la ocurrencia de emergencias humanitarias.
- VI. Delegación en contratistas de las responsabilidades institucionales dirigidas a la materialización de los Decretos Leyes.
- VII. Una profunda centralización y la persistente responsabilización a las entidades territoriales cuando se presentan resultados deficientes, toda vez que la generalidad de los departamentos y municipios étnicos, que requieren mayor énfasis en la implementación de los Decretos Leyes, no cuentan con una robusta capacidad fiscal y tienen debilidades en su desempeño. Así como la inaplicación del Decreto 2460 de 2015 y las dificultades para acceder a recursos en desarrollo de los principios de subsidiariedad y complementariedad.

La persistencia de estas prácticas en las administraciones preocupa de cara a la prórroga de los Decretos Leyes, y considerando que la materialización y sostenibilidad de toda política pública depende del concurso de todas las entidades y las autoridades étnicas, inquieta a la CSMDL los resultados obtenidos en el seguimiento a las acciones de asistencia técnica por parte del Gobierno Nacional a las alcaldías y gobernaciones.

En consideración a lo anterior, la PGN dio inicio al Caso Preventivo E2019-343622, dirigido a evaluar la implementación de los Decretos Leyes por parte de las entidades territoriales, este ejercicio consistió en requerir a todos los alcaldes y gobernadores del país por medio de un cuestionario que permitía establecer concretamente tanto el conocimiento que se tiene de la normatividad, como las medidas adoptadas en consecuencia.

La CSMDL realizó seguimiento y análisis de las respuestas obtenidas, observando que de 1.122 entidades territoriales entre alcaldías y gobernaciones que concluyeron sus mandatos en 2019, tan solo en 41 casos se informó sobre la realización de acciones y la incorporación



de recursos para las víctimas étnicas. Las entidades territoriales restantes, no respondieron o incluso negaron contar en su jurisdicción con víctimas étnicas.

Esos elementos fueron tenidos en cuenta para acompañar la revisión de los borradores de planes de desarrollo de las entidades territoriales priorizadas, observando que los resultados fueron incluso más desalentadores. Pese a haber sido remitida comunicación en el mes de enero de 2020 por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, instando a alcaldes y gobernadores a la incorporación de acciones dirigidas a las víctimas étnicas, estos no respondieron los requerimientos de la PGN.

Por otra parte, al revisar los borradores de planes de desarrollo territorial, no se encontró en la mayoría de ellos la incorporación de las recomendaciones realizadas. Esto llevó a requerir al Ministerio del Interior y al DNP sobre las acciones de asesoría técnica brindada a los entes territoriales y la implementación de medidas al interior de las entidades. Sin embargo, los resultados permitieron establecer que al igual que con los entes territoriales, existe desconocimiento de la victimización étnica y de las responsabilidades legales en el conjunto de la institucionalidad.

De manera errónea las entidades del Gobierno Nacional, y en particular la UARIV, han sostenido que definir proyectos de inversión específicos y oficinas especiales en la estructura administrativa supone duplicidad institucional. Sin embargo, a consideración de la CSMDL si bien, no se busca disponer de entidades públicas paralelas, sí se requiere que al interior de las entidades del SNARIV sean precisados de manera clara y acorde con la norma, los responsables públicos y sus competencias, teniendo como marco de interpretación los Decretos Leyes.

Adicionalmente se requiere clarificar en los instrumentos de planeación y presupuesto, los productos y metas concretas dirigidas a víctimas étnicas, y que estos sean congruentes con su realidad cuantitativa, no como sucede en la actualidad, que se planifican de manera marginal y acorde con las limitadas interpretaciones y escasos conocimientos sobre las comunidades étnicas de algunos servidores públicos. Si se suma a esto, la debilidad en materia de la información de costos y presupuestos para los Decretos Leyes, el escenario es aún más crítico.

Una de las conclusiones a la que ha llegado la CSMDL, consiste en considerar que la institucionalidad ha destinado sus esfuerzos técnicos, capacidades y sobre todo tiempo al auto diseño de estructuras, cuyo principal resultado ha sido la generación de acciones poco efectivas, sin objetivos claros y sin el concurso de los pueblos étnicos, prácticas que terminan invisibilizando las víctimas étnicas y desconociendo los Decretos Leyes

La CSMDL considera que existe falta de claridad en el debate actual sobre la prórroga de los Decretos Leyes. La pregunta principal no es si se prorrogan o no los instrumentos normativos, sino en qué condiciones deberían ser prorrogados. Por tal razón, no solo las autoridades públicas, también los partidos políticos y las autoridades y organizaciones étnicas, deben permitirse una discusión de fondo sobre la manera cómo se entiende la violencia generalizada



en los territorios étnicos, cómo debe ser atendida y reparada y cómo se continuará el camino en la superación de la larga noche de la violencia en Colombia.

## **2.1 Coordinación Nación - Territorio para la implementación de los Decretos Leyes**

El Grupo de Víctimas del Ministerio del Interior<sup>10</sup>, reportó a la CSMDL, que entre 2015 y junio de 2020, realizó 226 acciones de asistencia técnica dirigidas a la implementación de los Decretos Leyes. Estas se realizaron en 93 entidades territoriales (12 departamentos y 81 municipios) y considerando su denominación pueden ser divididas en dos conjuntos de acciones:

Actividades que no se relacionan con la implementación de los Decretos Leyes, pero que el Ministerio presenta como tales:

- I. Apoyo técnico en la formulación de proyectos orientados a materializar la implementación de medidas diferenciadas, susceptibles de ser financiadas por diferentes fuentes de financiación y cofinanciación. (2018)
- II. Taller sobre los lineamientos para la inclusión de la política de víctimas en los informes de gestión (cierre de gobiernos 2015).
- III. Estrategia nuevos mandatarios fases: I) informes de gestión; II) procesos de empalme; III) Elaboración de Planes de Desarrollo 2020 – 2023. (2019-2020)

Actividades orientadas a la implementación de los Decretos Leyes:

- I. Jornada de transferencia metodológica de los maletines divulgadores de los Decretos Ley 4633 y 4635. (2017)
- II. Socialización de los lineamientos técnicos para la inclusión de acciones diferenciales para la implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 en el Plan de Desarrollo 2016-2019 (sic).
- III. Fortalecer la institucionalidad a nivel territorial, generando una mayor apropiación de los Decretos Ley 4633 y 4635 (sic). (2015)

---

<sup>10</sup> Oficio OFI2020-16893-GTV-1001 de mayo de 2020



- IV. Asistencia técnica para la inclusión de acciones diferenciales de prevención, atención, asistencia y reparación de víctimas pertenecientes a grupos étnicos en la actualización del Plan de Acción Territorial (PAT) para el 2019 (sic). (2018)
- V. Proceso de caracterización en compañía de la entidad territorial para establecer la capacidad institucional, necesidades y avances en la incorporación del enfoque étnico (sic). (2018)
- VI. Jornadas de asistencia técnica en términos de formación a funcionarios, instancias de participación, líderes y organizaciones étnicas en temas de ley 1448 de 2011, enfoque diferencial étnico, Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, identificación(sic). (2017)
- VII. Capacitación en formulación y gestión de proyectos orientados a población étnica víctima del conflicto armado. (s.f)

Ahora bien, en su respuesta, el Ministerio reportó los impactos de estas actividades, los cuales han sido clasificados en ocho (8) categorías:

*Tabla 8. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.*

CATEGORÍA DE LOS IMPACTOS	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ACCIONES	OBSERVACIÓN
Capacitación y talleres en Decretos Leyes	56	25,6%	Realizado durante 2015, 2016 y 2017
Entrega de ficha de caracterización étnica	49	21,5%	Realizado 2018 (es decir a un año del cierre de los mandatos locales)
Capacidades territoriales	44	19,4%	Indica que: "Se fortalecieron las capacidades de la entidad territorial respecto a los Decretos Ley 4622 y 4635 con el objetivo de generar medidas diferenciales para la población étnica en el PAT 2019" (sic), sin embargo, esto no se sustenta en datos. Corresponden todos a 2018
Entrega de propuesta	28	12,3%	Realizado entre 2019 y 2020, sin embargo, no precisa los efectos cualitativos ni cuantitativos.
Ningún impacto	24	10,5%	Realizado en 2016, correspondiente al primer año de gobierno local del periodo pasado
Divulgación	19	8,3%	Realizado en 2015 y 2016, repetido para el caso de la Gobernación de Antioquia.

CATEGORÍA DE LOS IMPACTOS	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ACCIONES	OBSERVACIÓN
Construcción de política	3	1,2%	Consiste en el apoyo en la construcción a la política pública y planes de Desarrollo con enfoque étnico en Riohacha, Caquetá y Córdoba.
Formulación de proyectos	3	1,2%	No precisa su naturaleza, tampoco si fueron llevados a la práctica

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por parte del Ministerio del Interior.

Con base en la respuesta brindada por el ente ministerial, se puede concluir que la gestión concreta del Ministerio del Interior, en lo que se refiere a la asistencia técnica a entidades territoriales, ha consistido en entregar información y realizar talleres de socialización de los Decretos Leyes, con un impacto muy reducido en contraste con la información suministrada por los entes territoriales a la PGN en el marco del caso preventivo descrito anteriormente.

Asimismo, la información aportada por el Ministerio no permite establecer los resultados de la implementación de acciones, con excepción de tres (3) casos en los cuales se apoyó la formulación de políticas públicas del nivel territorial y la elaboración de tres (3) proyectos, de los cuales no se conoce si fueron implementados. Considerando que se trata de información que recoge cinco años de avances, es un resultado poco significativo.

Por otra parte, la información aportada por el Ministerio del Interior ha sido contrastada con los resultados del Caso Preventivo. El resultado de los casos más notables, encontrados en el análisis comparado es el siguiente:

- Entre 2015 y 2017, las gobernaciones de Chocó y Nariño recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.
- Entre 2017 y 2020, las alcaldías de Quibdó (Chocó) y La Montañita (Caquetá) recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.
- Entre 2015 y 2020, la gobernación de Sucre y las alcaldías de Montería y Pasto recibieron cada uno seis asistencias técnicas, tanto en aspectos generales como específicos de los Decretos Leyes; sin embargo, al momento de ser requeridos por la PGN para que informaran sus acciones para la implementación de los Decretos Leyes, Sucre y Montería no respondieron y Pasto se limitó a informar las acciones adelantadas con la Kumpania del Pueblo Rrom que se ubica en su jurisdicción.
- El municipio de Florencia en Caquetá, recibió asistencia técnica en ocho oportunidades tanto en aspectos generales de la política pública de víctimas como en específicos de los Decretos Leyes, esto ocurrió desde 2015 hasta 2020, informando el Ministerio del Interior



que los impactos de estas acciones habían sido: 1. Cinco proyectos formulados y radicados a las diferentes ofertas nacionales o territoriales y tres proyectos identificados y formulados, 2. Funcionarios capacitados en la construcción de informes de gestión con énfasis en la inclusión de los Decretos Leyes 4633 y 4635, 3. Entrega de 2 maletines divulgadores a la secretaria de gobierno de Florencia, 4. Cuatro talleres de formación sobre los Decretos Leyes 4633 y 4635, 5. Se fortalecieron las capacidades de la entidad territorial respecto a los Decretos Leyes 4622 (sic) y 4635 con el objetivo de generar medidas diferenciales para la población étnica en el PAT 2019, 6. La entidad recibió la ficha de caracterización del enfoque étnico con recomendaciones para el fortalecimiento institucional, 7. Se entregó una propuesta con siete componentes para ser integrados en los PDT, y 8. Funcionarios capacitados en la Ley 1448 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 con el objetivo de incidir en la actualización del PAT 2018. Pese a todo este esfuerzo institucional al momento de ser requerida esta alcaldía por parte de la PGN, esta se limitó a acusar el recibo del requerimiento.

En la práctica, parece que las denominaciones o conceptos de las asistencias técnicas adelantadas no se reflejan en la información institucional de las entidades territoriales, como lo muestra el mínimo nivel de respuesta que ofrecieron departamentos y municipios al Caso Preventivo presentado por la PGN.

## **2.2 Planeación y Gestión Presupuestal**

Debe tenerse presente que, así como la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 4634 del mismo año también requiere un desarrollo institucional apropiado, en ese sentido contar con proyectos de inversión y productos concretos en las fichas de planeación correspondientes, sería congruente con una mejora efectiva en su implementación y aportaría a la transparencia en los reportes a órganos de control y a la ciudadanía.

Se ha indicado de manera recurrente por parte de la CSMDL, la necesidad de fortalecer los mecanismos para la implementación del Decreto Ley, esto pasa por definir al interior de las entidades del SNARIV herramientas para la implementación de las acciones que la norma exige. Esto es aún más urgente para la institucionalidad creada de manera expresa en la norma.

La UARIV informó en la reunión realizada el 7 de julio de 2020 con la CSMDL, indicó que por decisión del DNP a partir de 2018, se optó por un modelo de transversalización en los proyectos de inversión de las acciones contenidas en los Decretos Leyes, lo cual como se indicó en el Sexto Informe de Seguimiento implicó un retroceso en la asignación de recursos específicos para los pueblos étnicos, dado que el proyecto inversión existente hasta esa vigencia que buscaba principalmente, la incorporación del enfoque diferencial no tuvo continuidad.



A su vez, como se pudo constatar en la información presupuestal allegada por la UARIV<sup>11</sup>, se han observado inconsistencias y vacíos de información, que son atribuibles al modelo de transversalización:

- En el proyecto de inversión “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional” resulta insuficientes los recursos específicos dirigidos a los pueblos y comunidades étnicas víctimas que son sujetos de reparación colectiva, así como las metas establecidas y su avance.
- El proyecto de “Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional” dirigido a la prestación de atención humanitaria acumula la mayor parte de los recursos dirigidos a las víctimas étnicas (80%) en la UARIV, por lo cual se requiere de la desconcentración de recursos en la fase de asistencia y el fortalecimiento de los recursos orientados a las medidas de reparación integral.
- El proyecto de “Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional” se centra en la atención a los pueblos étnicos a través de canales telefónicos, virtuales y presenciales en los centros de atención, lo cual no resulta adecuado a las condiciones territoriales y culturales de los pueblos étnicos. Se requiere un mayor acercamiento y dinamismo de la institucionalidad en la atención y verificación de la situación y necesidades del pueblo Rrom.

### **2.3 Gestión de Información en el Registro**

Se encuentra una divergencia conceptual en la UARIV<sup>12</sup> esta entidad indica que para el año 2019, se realizaron 67.399 entrevistas de caracterización donde al menos un integrante del hogar se autor reconoció con alguna pertenencia étnica (negro, afrocolombiano, indígena, raizal, palenquero y Rrom); para el 2020, se han realizado 12.994 entrevistas de caracterización con estas mismas características.

De las mencionadas entrevistas en 2019, se identificaron un total 266.398 medidas de asistencia y para el año 2020, un total de 28.812 de medidas de asistencia y se remitieron en su totalidad a la Dirección de Gestión Interinstitucional (DGI), para adelantar el procedimiento de gestión de oferta.

Sin embargo, se ha constatado durante la visita administrativa del mes de junio, realizada por medios virtuales, que la gestión de oferta identificada para víctimas étnicas por la DGI corresponde a tan solo el 3% de la totalidad de ofertas institucionales, de una base de datos con cerca de 5.400 registros. Esto supone, que el direccionamiento a la oferta, posterior a la caracterización no tiene relación con oferta específica, así mismo en esta misma respuesta, la

---

<sup>11</sup> Oficio radicado 20207201382991

<sup>12</sup> Oficio radicado 202072013829911



CSMDL no logra constatar cual es el ejercicio concreto de gestión de oferta para víctimas étnicas.

## 2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria

En este apartado, se indicarán algunos ejemplos sobre las deficiencias técnicas que presentan las entidades del SNARIV, en la manera de implementar y presentar a los órganos de control las acciones en el marco de los Decretos Leyes. Las cuales para la CSMDL tienen que ver con las debilidades propias del modelo de transversalización de los asuntos étnicos, para esto serán consideradas respuestas de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y de la Dirección de Gestión Social Humanitaria de la UARIV.

La Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias<sup>13</sup>, aseguró que los obstáculos en materia de prevención que han observado son los siguientes:

- Baja capacidad de respuesta de los entes territoriales, como primeros respondientes de la atención ante situaciones de emergencia. No obstante, la UARIV de manera concurrente y subsidiaria atiende la totalidad de las emergencias que ocurren.
- Falta de oportunidad en la coordinación inmediata de los procesos de atención de emergencias humanitarias masivas, en los cuatro momentos de la respuesta humanitaria (verificación, coordinación, atención y seguimiento). Esto debido a que los Comités Territoriales de Justicia Transicional o no se convocan, o se convocan tardíamente, retrasando la respuesta humanitaria y dificultando la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario.
- Ausencia de gobernabilidad en las entidades territoriales, para adelantar la respuesta humanitaria. En algunos casos se identificó que la falta de respuesta por parte de los municipios obedeció a situaciones de anormalidad institucional o administrativa, como, por ejemplo, la ausencia o la interinidad de las autoridades locales.

Esto mismo fue ratificado por la dependencia en mención durante la visita administrativa que por medios virtuales se realizó el 23 junio de 2020. Por tanto, se consideró oportuno requerir ampliación de esta información para conocer: 1. En qué consiste la asistencia técnica que se ofrece a las entidades territoriales, 2. Cuáles son los métodos de trabajo y mecanismos, 3. Cuáles han sido los municipios específicos en los cuales se recogían los obstáculos mencionados por la entidad, 4. Precisar las acciones de mejoramiento que han sido introducidas y 5. Indicar si esto se había informado de manera formal a la CSMDL.

En oficio 202072013829911 de julio 7 de 2020, esta Subdirección no aportó su respuesta a ninguno de estos interrogantes, por tanto, no se conocen las directrices dadas a las entidades

---

<sup>13</sup> Oficio radicado 202072012764051 de julio 7 de 2020



territoriales como responsables de los obstáculos en materia de prevención y ayuda humanitaria, sin el suministro de evidencia concreta.

Por otra parte, en desarrollo de estas diligencias administrativas la Dirección de Gestión Social Humanitaria, al ser indagada por la CSMDL respecto del mejoramiento de canales de atención y orientación, se limitó a dar la cifra de Centro Regionales (33) y puntos de atención (189) y a indicar que se cuenta en todo Colombia con siete (7) orientadores étnicos contratados para la vigencia 2020 (2 menos que en 2019, de acuerdo con la misma respuesta).

Considerando las anteriores cifras, la UARIV cuenta con orientadores étnicos en el 3,15% de los lugares de atención, no mencionó nada respecto de las Oficinas Especializadas, creadas por medio de los Decretos Leyes para la atención a las víctimas étnicas, y en todo caso, tal proporción está muy por debajo de la composición de víctimas individuales étnicas, que en el RUV representan el 17% de la población víctima a nivel nacional.

Si se tiene en cuenta, que las víctimas étnicas tienden a permanecer en lugares cercanos a sus territorios de origen, aun habiendo sido desplazados por la violencia, la información de la UARIV no precisa de manera diferenciada como se brinda la atención de acuerdo a las particularidades de cada entidad territorial. Claramente todo esto no se puede denominar como “Mejoramiento de los Canales de Atención”.

Respecto a la coordinación que se debe realizar frente a la ayuda humanitaria y en consideración a la brecha existente entre la información reportada por la Red Nacional de Información en contraste con la registrada por la Defensoría del Pueblo, solo para el hecho victimizante de desplazamiento forzado la diferencia entre las dos fuentes corresponde a 7.376 personas, esto aunado a la ausencia de reportes de confinamientos en la RNI que según la Defensoría corresponde a 3.267 personas, por lo cual preocupa la oportunidad de las acciones que se estén adelantando frente a la magnitud de la necesidad.

## 2.5 Participación

La Honorable Corte Constitucional indicó en el Auto 373 de 2016, que se considera superado el umbral de inconstitucionalidad en materia de participación merced a los avances establecidos por la Ley 1448 de 2011 refiriendo que: “(...) *esta Sala Especial observa que las falencias frente al contenido de este derecho ya no giran en torno a la creación de los escenarios y condiciones apropiadas para la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, sino, principalmente, en las garantías y niveles de incidencia frente a los ejercicios adelantados, en especial, en el orden territorial*”. (Constitucional, 2016 )

En lo referido a pueblos étnicos resulta preocupante la persistencia de situaciones alertadas desde el quinto informe de la CSMDL, en donde se hizo referencia a dos aspectos:



*“el primero tiene que ver con el alcance de las resoluciones 388 de 2013 y 677 de 2017 de la UARIV, dado que su ámbito se circunscribe únicamente a las mesas de víctimas, dejando por fuera los demás espacios de participación definidos por el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 263. El segundo tiene que ver con el alcance previsto por el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 que establece que el protocolo de participación efectiva debe dar cuenta de los mecanismos de: participación efectiva de las víctimas, remisión anticipada de las decisiones proyectadas en materia de atención y reparación a víctimas, presentación de observaciones de las víctimas, a las decisiones proyectadas, presentación a las mesas de víctimas de la justificación de los rechazos a las observaciones. Tanto en la resolución de 2013 como en la de 2017 se observa ausencia de estos mecanismos dirigidos a grupos étnicos, lo cual no puede atribuirse de manera exclusiva a la ausencia de un protocolo específico.”*  
(Étnicas, 2017)

La vulneración al derecho a la participación de los pueblos étnicos es preocupante habida cuenta de que pese a la existencia formal de espacios y mecanismos; claramente no se cuenta con acceso a la totalidad de espacios de participación y en los que en teoría tienen asiento, su participación no tiene la posibilidad de generar impacto alguno en las decisiones que allí se tomen.

Finalizado el periodo de vigencia de los Decretos Leyes, la UARIV no generó instrumentos que permitieran la participación efectiva en de estos pueblos. De cara a la prórroga, se hace urgente la construcción de los protocolos que permitan subsanar este déficit en materia de participación, brindado como lo indica la misma Corte, garantías e incidencia en los diferentes espacios de discusión, dado que esta omisión se constituyó en un elemento adicional de revictimización para esta población.

### **CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DEL PUEBLO ROM DECRETO 4634 DE 2011.**

#### **3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva a diez años de expedición de los decretos Ley.**

En el Séptimo Informe de –Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, se analizaron algunos aspectos específicos del RUV-, dentro de los cuales está el número de sujetos colectivos étnicos –SCE incluidos en dicho registro diferenciando por pueblo étnico, cuántas organizaciones o asociaciones étnicas están en el Registro cómo víctimas étnicas, y el tema de las notificaciones de los actos administrativos de inclusión en el RUV, planteando algunas preocupaciones al respecto. Igualmente se analizó el estado de avance de los procesos de reparación colectiva de aquellos sujetos que están incluidos en el RUV según las diferentes etapas del proceso.



En esta ocasión, teniendo en cuenta la inminente prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, por sentencia C 588 de 2019 de la Corte Constitucional; la CSMDL hace una reflexión sobre algunos aspectos estructurales del modelo de reparación colectiva, teniendo en cuenta que a pesar de los esfuerzos institucionales, los avances en esta materia son mínimos desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo<sup>14</sup>, si se tiene en cuenta el universo total de sujetos colectivos de reparación en relación con el número de PIRC formulados e implementados o en proceso de implementación de acuerdo con lo planteado por la UARIV.

En este sentido la CSMDL planteará algunas preocupaciones estructurales sobre el modelo y hará algunas recomendaciones, entre ellas el diálogo con las organizaciones con el objeto de fortalecer la reparación colectiva y armonizar los Decretos leyes con los Autos de la Corte Constitucional 004 y 005 de 2009 y 266 de 2017, como desafíos para la prórroga. Además de la prelación que debería tener la revisión del modelo de reparación colectiva en el marco de la estructuración del Plan de Choque anunciado en el PND 2018-2022.

El presente capítulo se fundamenta en las respuestas institucionales a los requerimientos de la CSMDL, entre ellas de la UARIV a las recomendaciones de la misma en los informes de 2015 a 2019. Igualmente, la información suministrada en espacios técnicos con la UARIV y el Ministerio del Interior citados por la CSMDL<sup>15</sup>. También están incluidas las preocupaciones planteadas por los pueblos y comunidades en el trabajo de seguimiento en territorio que adelanta la Defensoría del Pueblo. El balance hará especial énfasis en las recomendaciones realizadas por esta CSMDL en informes anteriores y la respuesta de la UARIV.

Igualmente, el informe hace una reflexión sobre los desafíos de la política de reparación en el contexto del Acuerdo de Paz, una realidad que sin duda ha transformado la situación de DDHH de los pueblos y comunidades étnicas, como se profundizará en el capítulo de prevención protección de este informe, y ha planteado nuevos desafíos para la reparación colectiva. Más aún si se tiene en cuenta que el 60% de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en los municipios PDET son Sujetos de Reparación Colectiva.

### **3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica**

De acuerdo con la matriz de control que administra la delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo hay 664 sujetos colectivos que han declarado a través de la Defensoría desde el mes de junio de 2014 (fecha en la cual se dispuso de instrumento específico para el recaudo de la información de la población étnica), hasta el mes de mayo de 2020.

---

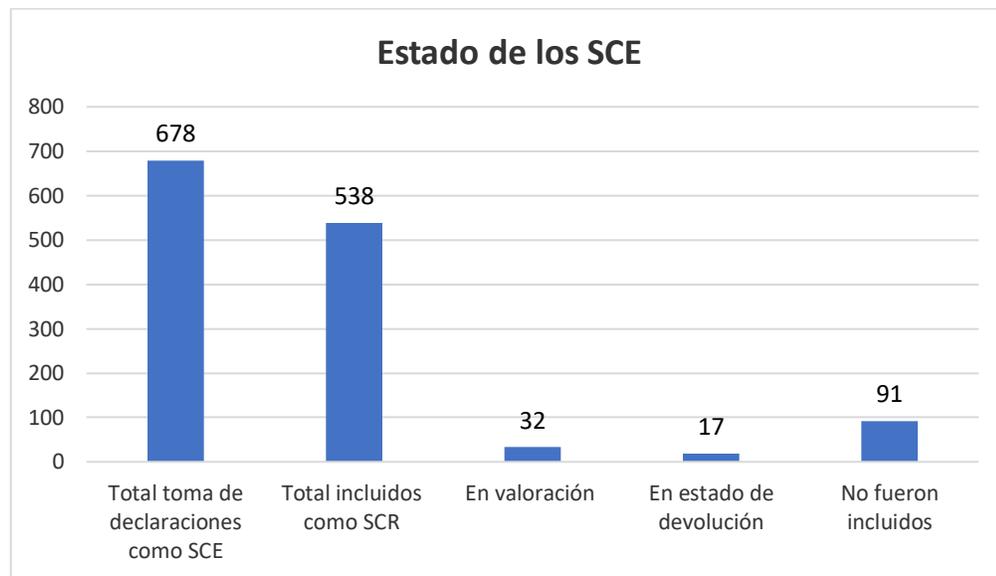
<sup>14</sup> Con corte a 30 de julio de 2019 había 30 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) Formulados y en implementación parcial y 523 sujetos colectivos étnicos de reparación, lo cual equivale a un avance del 5, 7 por ciento.

<sup>15</sup> Se realizó una reunión técnica el 01 de mayo de 2020 entre la CSMDL la UARIV y el Ministerio del Interior, igualmente la Procuraduría adelantó una visita administrativa el 24 de junio de 2020.

Entre las 664 declaraciones hay una variedad de sujetos colectivos. Encontramos (15) organizaciones u asociaciones étnicas, nueve (11) son organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, y cuatro (4) son indígenas. Hay diez (10) casos donde el sujeto colectivo es el pueblo indígena, y otros que son la mayoría donde el sujeto colectivo es el resguardo o la comunidad para el caso afro, es el Consejo Comunitario. En el año 2019, la Defensoría del Pueblo realizó (53) tomas de declaración colectiva (19 afro y 34 indígenas). Existe otro número de declaraciones tomadas por algunas personerías municipales del país cuya información actualizada reposa en la Unidad para las Víctimas.

De acuerdo con la matriz compartida por el área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas para el mes de mayo de 2020<sup>16</sup>, existen 678 tomas sujetos que han hecho la declaración como SCE. De los cuales 538 están incluidos, 32 se encuentran en valoración, 17 en estado de devolución y 91 no han sido incluidos.

Gráfica 2. Estado de los Sujetos Colectivos Étnicos en el RUV.



Fuente: Elaboración propia, información respuesta UARIV área de Registro y Gestión de la Información radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

De los 538 casos de SCE incluidos en el RUV (15 más que el año 2019), 346 casos corresponden a sujetos colectivos pertenecientes a comunidades indígenas, 191 a comunidades afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y uno (1) al pueblo Gitano o Rrom.

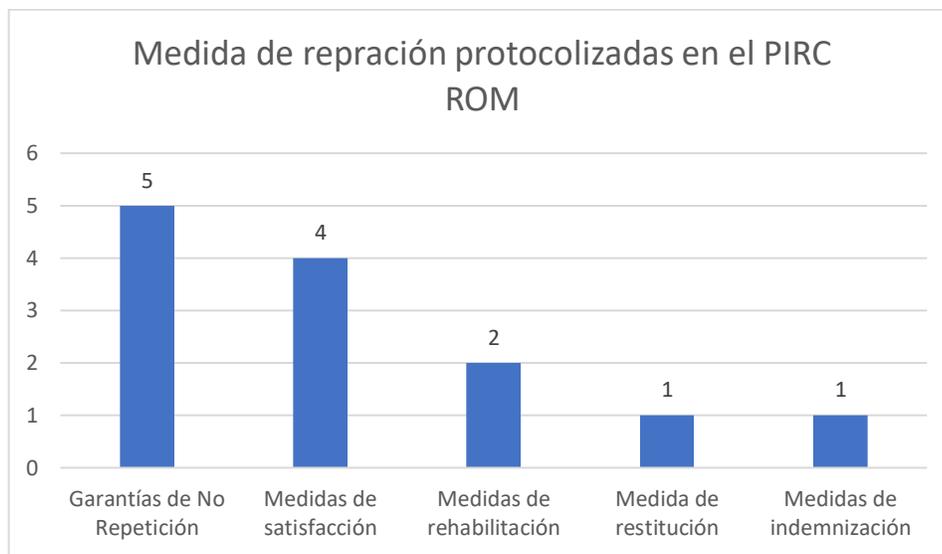
<sup>16</sup> Respuesta UARIV, radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

A junio de 2020, el 70% se encuentran en etapa de identificación y alistamiento, el 10% en la caracterización del daño, el 4% en la fase de diseño y formulación, el 9% en la implementación y del 7% no se tiene información sobre el estado de avance.

### 3.3 Avances en la implementación del PIRC del Pueblo Rrom

El Plan Integral de Reparación Colectiva del Pueblo Rrom fue protocolizado en octubre de 2015, actualmente se encuentra en la fase de implementación con un total de 13 medidas de reparación de acuerdo con lo reportado por la UARIV:

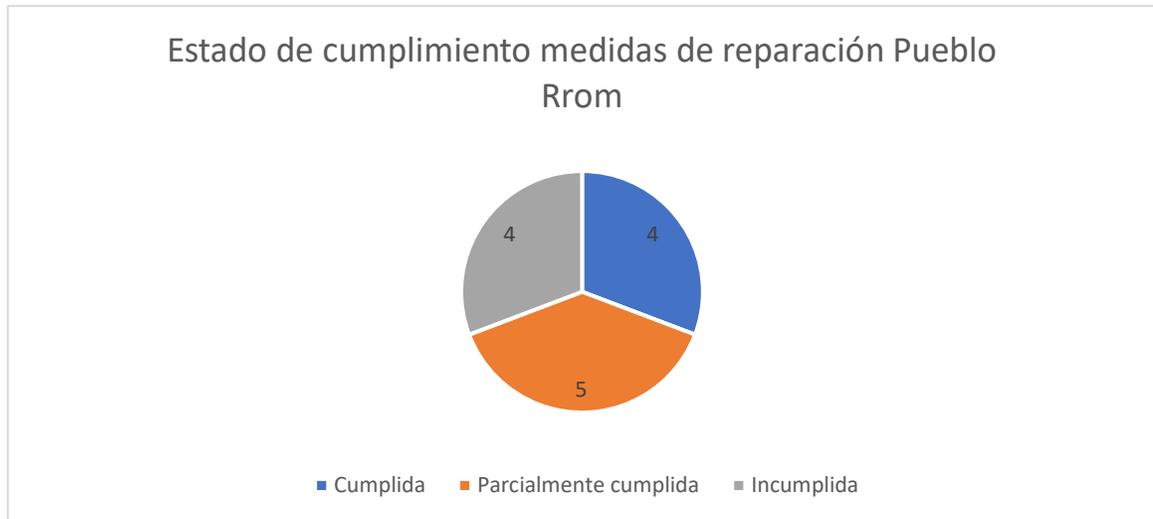
Gráfica 3. Medidas de reparación PIRC Rrom



Fuente: Elaboración propia, respuesta UARIV Radicado No: 202072018219791 del 11/08/2020

La información que proporciona la UARIV sobre el avance de implementación de las medidas a casi cinco años de la protocolización es la siguiente.

Gráfica 4. Estado de cumplimiento medidas de reparación



Fuente: Elaboración propia, respuesta UARIV Radicado No: 202072018219791 del 11/08/2020

De acuerdo a la información reportada por la UARIV, las medidas de reparación que son responsabilidad de esta entidad en el marco del PIRC se encuentran en el siguiente estado de avance:

Tabla 9. Estado de avance de la reparación Colectiva del pueblo Rrom

MEDIDAS	ENTIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
REHABILITACION	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS	Cierre 2018
INDEMNIZACION COLECTIVA	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS	Cierre 2018
SATISFACCION	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS	Cierre 2018
INDEMNIZACION INDIVIDUAL	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS	Cumpliendo

Fuente: Informe anual Pueblo Rrom UARIV, junio de 2020.

Para la CSMDL llama la atención la falta de avance en el 38% de las medidas de reparación integral. Igualmente, la manera como se plantean el incumplimiento de las medidas como un incumplimiento por parte de terceros involucrados cuando hablamos de la responsabilidad del Estado en la reparación integral. No obstante, lo anterior, la UARIV reporta como parcialmente cerrado el PIRC del pueblo Rrom.

Igualmente, la manera como se plantean algunas medidas de reparación en el marco de la consulta previa para la formulación e implementación de los PIRC, que está desprovista de un principio de proporcionalidad en el sentido que le da la OIT. De acuerdo con la respuesta de la UARIV, estas medidas y su posibilidad dependen de la oferta institucional, o están limitadas a la gestión de una institución, y en ese sentido no tienen proporcionalidad con el daño a reparar. Por ejemplo:



Adelantar las acciones de incidencia en los municipios y ciudades en los que están las kumpaño, con el objeto de celebrar la cultura gitana día distinto al 8 de abril (éste es un encuentro íntimo), en donde se den a conocer sus costumbres, tradiciones y oficios.

A cargo del Ministerio del Interior y Alcaldías y Gobernaciones; la UARIV y otros:

O la siguiente:

En los colegios y universidades en los que estudian los niños y niñas y jóvenes Rrom se realizará un día de celebración y promoción de la cultura Gitana, para generar sensibilidad en los compañeros y se aprecie la riqueza y orgullo de contar con miembros de este pueblo entre los suyos.

En donde el ICBF, asumió el compromiso de **gestión**. Esta acción se reporta como cumplida de la siguiente manera:

Cumplida: se avanzó en algunos municipios en los que se contaban con niños, niñas y jóvenes estudiando.

Sin embargo, no es claro si el cumplimiento se refiere a la gestión o si esa gestión se concretó en la medida de reparación que implica la celebración de un día del Pueblo gitano con las condiciones requeridas para ello, que es el fin esencial del PIRC.

Este aspecto es importante, toda vez que las medidas deben ser proporcionales con los hechos victimizantes objeto de la reparación integral y responder a la especificidad del pueblo o comunidad sujeto de reparación, lo cual no siempre ocurre con la oferta institucional previamente establecida. Adicionalmente, al aplicar este enfoque, la UARIV desconoce su rol de coordinadora del SNARIV, además de limitar el sentido de la reparación colectiva a las gestiones propias de la oferta institucional, perdiendo de vista el enfoque integral de la reparación.

Por otro lado, la ejecución de los presupuestos apropiados para la reparación colectiva por parte de la UARIV es **baja**. De acuerdo con la entidad, en el proyecto “Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional”, durante el 2019 los recursos programados se comprometieron en un 68,5%.<sup>17</sup> Esta falta de ejecución afectó también al pueblo Rrom.

Por ejemplo, de acuerdo con la UARIV, los recursos del proyecto ***Producto servicio de caracterización de la población víctima para su posterior atención, asistencia y reparación integral*** “Los recursos asignados para el grupo Rrom no pudieron ser ejecutados, toda vez que la comunidad no tuvo la disposición ni el interés en participar en los procesos de caracterización en el momento en el que la Dirección de Asuntos Étnicos realizó el acercamiento y validación para dar inicio a este; señalando su interés en la actividad de

---

<sup>17</sup> Ibid.



*subsistencia mínima e imposibilitando la concertación con los delegados de cada comunidad, para finiquitar los instrumentos, fechas y espacios para el desarrollo de estas jornadas”*

Para la Comisión este déficit en la ejecución es preocupante y evidencia otra dificultad en términos de la capacidad institucional para garantizar la ruta de reparación colectiva conforme está establecido el modelo actual.

En las respuestas de la UARIV a las recomendaciones realizadas por la CSMDL en diferentes informes, así como en las reuniones interinstitucionales para la elaboración de este informe no se prevé una ruta de adecuación institucional que permita resolver un problema estructural, que pone en duda la sostenibilidad del modelo a largo plazo. Se limita a plantear que el avance dependerá de la capacidad de las instituciones, cuando está advertido que esa capacidad no es suficiente y no obstante los esfuerzos de la UARIV y las adecuaciones cualitativas, no se evidencia en el avance cuantitativo de los PIRC implementados, como se planteó en el capítulo de adecuación institucional.

Esa falta de adecuación institucional se expresa entre otros en el número de entidades que cuentan con proyectos de inversión específicos para población víctima que con únicamente cinco (5) de las aproximadamente cincuenta (50) que conforma el SNARIV, como se señala en el capítulo de presupuesto de este informe.

En cuanto al planteamiento sobre los principios de gradualidad y progresividad que, según la UARIV, están fundamentados en la existencia de unos límites financieros y técnicos que implican la atención de un número de casos para cada año, parece retórica cuando se contrasta con la realidad financiera. Entre los 6 proyectos de inversión que tiene la UARIV, y que tienen asignados recursos específicos para atender a la población víctima étnica, los mismos se redujeron entre 2019 y 2020 de \$223.595 millones \$137.074 lo que equivale al 38%. No obstante, los SCR y las obligaciones en materia de reparación aumentan más aún, si el Decreto se entiende prorrogado por (10) diez años más<sup>18</sup>.

De acuerdo con el capítulo de presupuesto del presente informe:

*“Con relación a los proyectos que atienden a víctimas Rrom, estos se incrementaron de 2018 al 2019, al pasar de \$1.185 millones a \$2.892, no obstante, para 2020 muestran una caída bastante significativa del 50% de los recursos asignados frente a la vigencia anterior, ubicándose en \$1.432 millones.*

### **3.4 Sobre la implementación de la Estrategia de Depuración**

Los delegados del pueblo Rrom ante la Comisión, han manifestado en reiteradas ocasiones su preocupación por la depuración del censo y la respuesta de la UARIV frente al avance del

---

<sup>18</sup> Respuesta a requerimiento radicado No. 20207115459832 Código LEX: 4835224 Oficio No: 1110710000010 E-2020-290816-LGC



proceso a casi un año de la presentación de la estrategia de depuración en el marco de la CND con el Pueblo Rrom,<sup>19</sup>

De acuerdo con la UARIV Durante el 2019 se llevó la estrategia de la depuración de las personas marcadas como pertenecientes al Pueblo Rrom en el Registro Único de Víctimas.

Esto se llevó a cabo por medio de 3 estrategias: a) Depuración con los resultados de la revisión declaraciones desde la Dirección de Registro (Equipo Dataquality): se realizó el desmarque a 10.173 personas. b) Depuración a partir de instrumentos de entrevistas IGED (RNI) y Entrevista Única (DGSH):

Se realizó el cambio en las fuentes del RUV a 10.301 personas que habían manifestado en entrevistas de caracterización tener una pertenencia étnica diferentes a Rrom.

De acuerdo con la UARIV se obtuvieron los siguientes resultados,

- El número total de personas por autoreconocimiento Gitano (a) Rrom: 9282.
- Visualización personas pertenecientes por Registros Administrativos (Autocensos Ministerio del Interior): 690 incluidas.

Para la Comisión es importante hacer este proceso de depuración de manera articulada con la Dirección de Asuntos Indígenas y Rrom del Ministerio del Interior. Sobre este asunto en reunión del 24 de junio con la UARIV, la Comisión manifestó la importancia de tener en cuenta en el caso Rrom la dimensión colectiva del autorreconocimiento establecida en el Convenio 169 de la OIT, lo cual hace que la etnicidad en los Rrom pasa por su pertenencia a una Kumpayna, unidad básica de la organización social y cultural de este Pueblo.

Terminar esta depuración es urgente toda vez que afecta el proceso de indemnización individual del Pueblo Rrom, así como la ejecución de los recursos de los proyectos de inversión como el “**Servicio de Registro Único de Víctimas Caracterizadas Nacional**” que la UARIV reporta como beneficiario a este pueblo, y los recursos de prevención y asistencia que es el recurso más importante en el proyecto de presupuesto 2020 para el pueblo Rrom.

### 3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz

En el marco de la consulta previa del Decreto 893 de 2017, se acordó que la formulación e implementación de los PDET, se debían armonizar con instrumentos como los Planes de

---

<sup>19</sup> En septiembre de 2019, la Unidad para las Víctimas presentó la estrategia de depuración, en el marco de la CND con el Pueblo Rrom,



salvaguarda Étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de ordenamiento territorial,

*“En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes (art, 6, párrafo).” (Decreto 893 de 2017).*

Lo anterior es fundamental para no duplicar acciones, de manera que, en el caso de los grupos étnicos, los PDET permitan hacer realidad, iniciativas por mucho tiempo postergadas que transformen sus condiciones actuales de vida salvaguardando y protegiendo su integridad étnica y cultural. En el marco de los Planes de salvaguarda y los PIRC los grupos étnicos han desarrollado rutas e implementado acciones que deben ser fortalecidas y continuadas como parte del desarrollo con enfoque territorial.

La Defensoría del Pueblo ha realizado un trabajo permanente con la ART, a través de una mesa de trabajo que permite hacer seguimiento y acompañamiento a las comunidades desde las regionales, fortalecer la incidencia de las comunidades en el cumplimiento de los PATR, y mantener un canal de comunicación permanente con la ART.

De acuerdo con la información reportada por la UARIV 283 Sujetos se encuentran ubicados en municipios PDET, lo que representa el 60,1% de los sujetos étnicos. Si bien este ejercicio es importante, no es clara la estrategia para la armonización de estos dos instrumentos y en qué medida la implementación de los PDET ha contribuido a la reparación integral.

Para el caso Rrom, únicamente el PATR de la subregión Sur del Tolima, menciona un acercamiento y consulta con la *Kumpayna* del Tolima. El mismo documento manifiesta que los Rrom se abstuvieron de participar en el proceso de consulta para la formulación del PDET.

Sin embargo, para la CSMDL es importante tener en cuenta la articulación de la reparación colectiva del pueblo Rrom con la ruta de gestión de oferta de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) en el marco de los PDET, y como esta contribuiría a la reparación integral teniendo en cuenta los indicadores del PMI. Esto con el objeto de prevenir una acción institucional desarticulada que implica poca eficiencia y bajo impacto de las acciones institucionales, un desgaste de los pueblos y las comunidades y un impacto negativo en sus dinámicas culturales y organizativas.

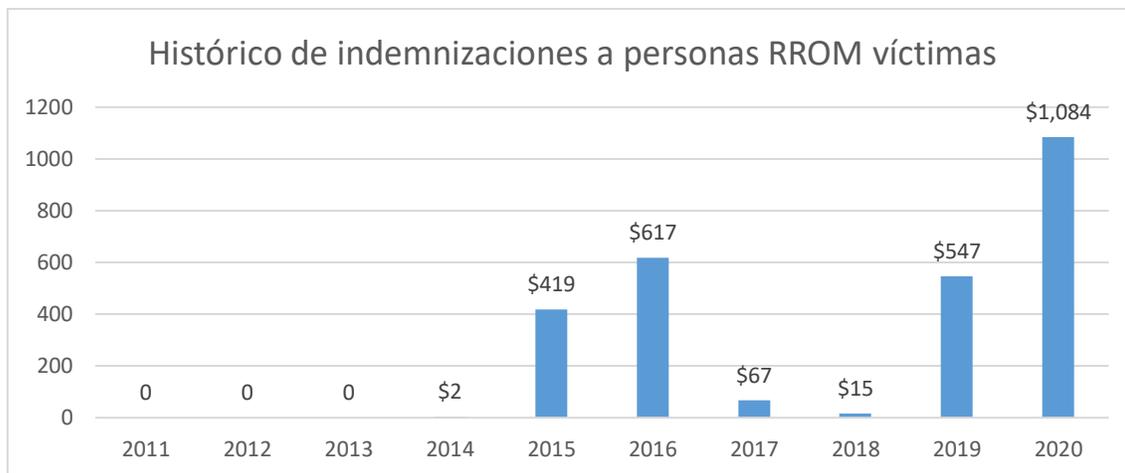
## CAPITULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL PUEBLOS RROM

El presente capítulo describe la ejecución de la indemnización administrativa individual para las víctimas de los pueblos Rrom, con énfasis en el periodo comprendido entre 2019 a 30 de abril de 2020; para su elaboración se revisó la información entregada por la UARIV en respuesta a los requerimientos de la CSMDL. Se presenta además la información general histórica del presupuesto en contraste con los demás pueblos étnicos del país, para mostrar el balance de la política diferencial para las poblaciones étnicas, víctimas del conflicto armado.

Para la elaboración de este capítulo, se analizó la información reportada sobre el número de reconocimientos y pagos de la indemnización administrativa individual en el periodo evaluado. Se presenta además la información general histórica del presupuesto en contraste con los demás grupos étnicos del país, para mostrar el balance de la política diferencial para las poblaciones étnicas, víctimas del conflicto armado en esta medida.

Se presentan las cifras generales del presupuesto ejecutado en el periodo de seguimiento 2019 a 30 abril de 2020, discriminado por entidades territoriales departamentales y municipales para los miembros del pueblo Rrom.

*Gráfica 5 Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa. Rrom*



Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020

Como se muestra en la gráfica anterior, el presupuesto ejecutado para las víctimas de los pueblos Rrom de 2011 a 2020 corresponde a \$2.751 millones, de los cuales el 18% corresponden a recursos de inversión de la UARIV y el restante a recursos de funcionamiento.<sup>20</sup> Se destaca que el presupuesto orientado a indemnizar víctimas Rrom

<sup>20</sup> Estos datos se extraen a partir de las bases de datos entregadas por la UARIV, en oficio con Número de radicado 202072012166581 de 08/06/2020. Excel Anexo 24 - Indemnizaciones Indígenas Histórico – Inversión y Anexo 25 - Indemnizaciones Indígenas Histórico Funcionamiento con la relación de indemnizaciones otorgadas con recursos

individualmente comenzó a ser ejecutado desde 2014, con un aumento apreciable durante 2020.

Conforme a lo informado por la UARIV<sup>21</sup>, el número de personas con pertenencia étnica susceptibles de ser indemnizadas de manera individual es de 549.800, de estas solo han sido indemnizadas 10.895, lo que corresponde al 1,98% del total del universo, de los cuales corresponde a miembros de los pueblos Rrom el 0,06% con 304 personas.

Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa

Pueblo étnico	Número de Personas susceptibles de indemnización	Giros	Personas
<b>Rrom</b>	<b>4.253</b>	<b>323</b>	<b>304</b>
Indígenas	139.020	2004	1.875
Negros / Afrocolombianos	400.111	9.101	8.574
Palenquero	1.808	45	44
Raizal/Archipiélago San Andrés y Providencia	4.608	108	98
<b>Total</b>	<b>549.800</b>		<b>10.895</b>

Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corte a 30 marzo 2020

Frente a lo anterior y teniendo en cuenta que en 9 años fueron indemnizados un total 304 personas del pueblo Rrom, lo que correspondería a un promedio anual de 34 personas indemnizadas, de continuar con esta tendencia de ejecución de indemnizaciones y considerando que el universo se mantuviese igual, se requerirían 125 años para satisfacer este derecho al total de las víctimas Rrom.

Es preciso advertir la no correspondencia de los datos informados por la UARIV, a través de diversos medios, tanto en documentos escritos, como en las bases datos, lo cual exige de dicha entidad la revisión del registro de la información en lo que corresponde a la ejecución de esta medida o a los reportes entregados en diferentes momentos.

Según la base de datos anexa al oficio 202072012486451, sobre la ejecución del reconocimiento de la indemnización a miembros de la etnia Rrom se registran 397 personas, es decir al 9,3% de los sujetos a indemnizar se les habría cumplido este derecho.

---

de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 48 - NARP Indemnización Inversión y Anexo 49 – NARP Indemnización Funcionamiento con la relación histórica de las indemnizaciones otorgadas a la población NARP con recursos de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 62 – Rrom Inversión y Funcionamiento Histórico.

<sup>21</sup> Oficio con número 202072012486451 de fecha 12 de junio de 2020.



Posteriormente fue remitida información complementaria, sobre el marco normativo correspondiente a las indemnizaciones pagadas, en las cuales se denota la no concordancia de la información sobre el número de personas indemnizadas, tal como se muestra en la siguiente tabla. Según los registros en las bases de datos, se realizaron 397 giros de indemnización a un total de 394 personas Rrom entre 2014 a 2020, con un monto de \$2.751 millones.

Tabla 11. Indemnización a víctimas individuales de pueblos Rrom 2011 a 2020 por marco normativo.

Marco normativo	Total de giros	Total de personas	Total Valor
Ley 1448 de 2011	396	393	\$2.749
Decreto 1290 de 2008	1	1	\$2
<b>Total</b>	<b>397</b>	<b>394</b>	<b>\$2.751</b>

Fuente: Información reportada por la UARIV con corte 30 de abril de 2020.

Según la tabla anterior el 99,7% de las personas pertenecientes a pueblos Rrom han sido indemnizadas en el marco de la Ley de víctimas, el 0,3% en cumplimiento del Decreto 1290 de 2008. Según información remitida por la UARIV a la PGN, entre el periodo del 1º. de abril de 2019 a 31 de marzo de 2020 se pagaron \$2.697 millones a 304 personas Rrom por vía administrativa.

Continuando con el análisis de lo reportado en el oficio 202072012486451, en el que se anexó la base de datos con los registros del número de personas y presupuesto ejecutado para esta medida en el pueblo Rrom, se presentan sus resultados, tanto en lo presupuestal, como en la ejecución en lo territorial.

Por el rubro de funcionamiento se registra el pago de la indemnización administrativa a 356 personas indemnizadas y un presupuesto ejecutado de \$2.257.4 millones; por el rubro de inversión se registra la atención en esta medida a 41 personas en total, con \$493.6 millones, para un total de 397 personas indemnizadas y una ejecución presupuestal total de \$2.751 millones.

### **Ejecución de la indemnización por departamentos entre 2014 y 2020:**

Dado el relativo bajo número de registros de indemnizaciones aplicadas para la etnia Rrom, se presenta el consolidado de las indemnizaciones aplicadas para cada vigencia desde 2014 hasta la fecha de corte de este informe, por entidad territorial.

Inicia el proceso de reconocimiento de la indemnización administrativa en el año 2014 con una persona en el departamento de norte de Santander, municipio de Cúcuta por el delito de homicidio, con \$2 millones.

Para el año 2015 se registran pagos a 90 personas en los siguientes departamentos: Antioquia, municipio de Envigado a 3 personas, en Atlántico, Baranoa, 10 personas; Bogotá, 7 personas; Córdoba, San Pelayo 8 personas; Nariño, Pasto 11 personas; Norte de Santander, Cúcuta 15

personas; Santander, Girón 20 personas; Sucre, Sampués, 1 persona; Tolima, Ibagué 15 personas; el total del presupuesto ejecutado en 2015 Corresponde a \$418.8 millones.

En el año 2016 se realizan pagos de indemnización en el departamento de Antioquia en los municipios de Angostura una persona, Envigado 6 personas, Medellín una persona; para el departamento de Atlántico Baranoa 26 personas, Barranquilla 3 personas; Bogotá 18 personas; en Córdoba figura Montería 4 personas, Planeta Rica 1 persona, Sahagún 9 personas, San Pelayo 24 personas; en el departamento de Cundinamarca, Anolaima 3 personas; en el departamento de Nariño, Pasto 9 personas; Norte de Santander en Cúcuta 4 personas; En Santander; Bucaramanga con 1 persona, Girón 17 personas; para el departamento de Sucre, Sampués 14 personas; y por último, Tolima en Ibagué 10 personas, para un total de 151 personas indemnizadas en ese año y un presupuesto de \$617.3 millones

En la vigencia 2017 se registran en total 12 personas indemnizadas. En Bogotá 3 personas; Cauca, Popayán, 2 personas; Norte de Santander, Cúcuta 4 personas; Sucre, Sampués 3 personas, para un total de 12 personas y un presupuesto ejecutado de \$67 millones.

En la vigencia 2018, solo se efectuaron dos reconocimientos de indemnizaciones, una en Bogotá y un en Ibagué, Tolima, con un presupuesto ejecutado de \$15.2 millones.

Para el año 2019, periodo correspondiente al presente informe se presenta en detalle el presupuesto ejecutado en cada entidad territorial, donde fue ejecutado, como se observa en la tabla 3: en Sucre, Sampués, 1 persona; en Santander, Piedecuesta 1 persona; en Girón, 14 personas; Norte de Santander, Cúcuta 12 personas; Cesar, San Pelayo, 1 persona y Bogotá, 16 personas, para un total de ejecución en de \$546.8 millones. (Ver gráfica 2)

*Tabla 12. Asignaciones presupuestales por entidades territorial – 2019*

*(En millones de pesos)*

Departamento	Municipio	Personas Indemnizadas Rrom	Total Valor Indemnización
BOGOTA D.C.	BOGOTA D.C.	16	\$ 179
CORDOBA	SAN PELAYO	1	\$ 4
NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	12	\$ 148
SANTANDER	GIRON	14	\$ 196
	PIDECUESTA	1	\$ 14
SUCRE	SAMPUES	1	\$ 5
<b>Total</b>		<b>45</b>	<b>\$ 546.813.500</b>

Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020.

Para el año 2020, periodo se presenta en detalle el presupuesto ejecutado en cada entidad territorial, como se observa en la gráfica: Bogotá, 41 personas; Norte de Santander, Cúcuta, 24, son las entidades con mayor registro de indemnizaciones en el periodo; siguen, Cauca,

Popayán con 3 personas; Sucre, Sumpués 6 personas, Sincelejo con 2 personas, Corozal, 1 personas; Santander, Girón con 5 personas, Barrancabermeja 1 persona, San Gil 1 persona; Córdoba, Sahagún 2 personas; Atlántico, Sabanalarga 1 persona; Caldas, Neira con 1 persona; Cundinamarca, Funza 1 persona, Fusagasugá 1 persona; Magdalena, Plato 1 persona, Santa Marta 1 persona y Nariño, Ipiales con 1 persona, para un total de 96 personas indemnizadas con un presupuesto en la vigencia hasta el periodo de corte de \$1.083.6 millones.

Tabla 13. Asignaciones presupuestales por entidad territorial – 2020

(En millones de pesos)

Departamento	Municipio	Personas Indemnizadas Rrom	Total Valor Indemnización
ATLANTICO	SABANALARGA	1	\$ 15
BOGOTA D.C.	BOGOTA D.C.	41	\$ 433
CALDAS	NEIRA	1	\$ 15
CAUCA	POPAYAN	3	\$ 6
CORDOBA	SAHAGUN	2	\$ 15
CUNDINAMARCA	FUNZA	1	\$ 14
	FUSAGASUGA	1	\$ 14
MAGDALENA	PLATO	1	\$ 15
	SANTA MARTA	1	\$ 15
NARIÑO	IPIALES	1	\$ 15
NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	26	\$ 363
SANTANDER	BARRAN/MEJA	1	\$ 4
	GIRON	5	\$ 60
	SAN GIL	1	\$ 15
SUCRE	COROZAL	1	\$ 14
	SAMPUES	6	\$ 50
	SINCELEJO	2	\$ 6
TOLIMA	IBAGUE	1	\$ 15
<b>Total</b>		<b>96</b>	<b>\$ 1.083.629.875</b>

Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corte a 30 abril 2020

Nuevamente la CSMDL, reitera la necesidad de avanzar de manera más rápida en el proceso de depuración del censo de personas Rrom, incluidas en el RUV como víctimas, dado que aún se informa de un total de personas sujeto de la indemnización a 4.253 personas, cifra que aún dista a lo informado en el marco de los censos propios, consolidados por el Ministerio del Interior como pertenecientes a la etnia Rrom. Lo anterior, exige la revisión y auditoria de la bodega de datos en este referente, tanto en el Registro Único de Víctimas, como en la Red



Nacional de Información, dado que, a partir de allí, se derivan diferentes ejecuciones presupuestales, tanto en la UARIV, en el reconocimiento de la indemnización administrativa, como en las demás entidades del SNARIV, para atender el reconocimiento de sus derechos.



## 5. CONCLUSIONES

### Sobre el presupuesto

1. Se reitera la inexistencia de lineamientos por parte de Gobierno nacional frente a la prórroga del Decreto Ley 4634 y el costeo respectivo, situación que implica deficiencias estructurales para la programación financiera y planeación de política pública de cara a la prórroga de este marco normativo.
2. Con relación a los proyectos que atienden a víctimas Rrom, los recursos muestran variabilidad de año a año, para 2020 se presenta una disminución de cerca del 50% de los recursos asignados frente a la vigencia anterior, ubicándose en \$1.432 millones. Esta disminución puede tener afectaciones sobre la garantía plena de los derechos de las víctimas del pueblo Rrom.
3. La Unidad para las Víctimas de 2016 a 2020 ha ejecutado en promedio el 97% de los recursos destinados a la atención y reparación de víctimas Rrom, sin embargo, en 2020 muestra una disminución de recursos del 37% frente a lo asignado en 2019.
4. En 2019, los proyectos donde se involucraban recursos para el pueblo Rrom sumaban \$955.232 millones, pero sólo el 0.3%, \$2.892 millones fueron dirigidos a la atención de víctimas de esta población.
5. Aún no se ha terminado la depuración de las cifras del pueblo Rrom en el Registro Único de Víctimas, lo cual no permite tener precisión al detallar los recursos dirigidos exclusivamente a la atención de este pueblo.

### Sobre la adecuación institucional

6. Los problemas de diseño institucional más relevantes han sido identificado en los siguientes casos: Ministerio del Interior y la UARIV respecto de la coordinación nación – territorio; el DNP respecto de la formulación y seguimiento a proyectos de inversión de las entidades del SNARIV; la UARIV, respecto de la persistente tendencia a formular protocolos, rutas y guías operativas que no se ajustan a la realidad y desnaturalizan los contenidos de los Decretos Leyes, modificando de facto su contenido.
7. Las asistencias técnicas que por mandato legal presta el Ministerio del Interior con el fin de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial étnico no tienen impacto en las entidades territoriales, que en sus planes de desarrollo (Nuevos mandatarios) no incorporaron a las víctimas étnicas en sus planes y programas. Además, el Grupo de Articulación Interna de la Política de Víctimas tiene la función de articular la gestión de las diferentes direcciones del Ministerio, pero en la práctica no logra coordinar de manera efectiva la relación nación – territorio en la



política de víctimas, y la inclusión de las víctimas étnicas en la respuesta integral del Ministerio.

#### Sobre el registro y reparación colectiva

8. Los avances en materia de reparación colectiva diez años después de la expedición del Decreto Ley 4634 de 2011 en relación con el pueblo Rrom son importantes. Sin embargo, existen problemas estructurales del modelo que afectan el proceso de implementación de la reparación colectiva y que implican un rezago del 38% en la implementación.
9. De acuerdo con lo aquí planteado, el horizonte de diez (10) años más de los Decretos Leyes en las mismas condiciones, plantea unos desafíos para el pueblo Rrom y para el SNARIV en su conjunto, en el sentido de superar bloqueos institucionales para lograr una reparación de manera integral a través de la implementación del PIRC.
10. En el caso del pueblo Rrom afecta la escasa adecuación institucional del SNARIV para atender técnica y financieramente los procesos de reparación colectiva, y la tendencia a un recorte presupuestal en los proyectos de inversión. Este aspecto también debe ser revisado y ajustado como un aspecto estructural del modelo con el objeto de que la reparación integral no quede a medio camino.
11. Esta situación genera dificultad la implementación de acciones en curso o pendientes, a cargo de entidades que no cuentan con recursos específicos asignados como MINTIC, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura y Ministerio de Trabajo, Alcaldías y Gobernaciones. Lo anterior, genera incertidumbre sobre la capacidad institucional para dar cumplimiento efectivo al total de las medidas protocolizadas.
12. La falta de definición en la depuración a más de un año afecta el proceso de indemnización individual de los Rrom, así como la ejecución de los recursos de los proyectos de inversión que la UARIV reporta como beneficiario a este pueblo.
13. Al presentar el PIRC Rrom como un PIRC en cierre en el año 2019, la UARIV desconoce su rol de coordinadora del SNARIV, además de limitar el sentido de la reparación colectiva a las gestiones propias de la oferta institucional, perdiendo de vista el enfoque integral de la reparación y su fin esencial.

#### Sobre la indemnización



14. El balance de la satisfacción y cumplimiento del Estado en el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual para las víctimas del pueblo Rrom se haya en 9,3%, sobre el total de personas sujetos pendientes de indemnización.
15. Para dar cobertura a la satisfacción del reconocimiento a la indemnización del total de personas sujeto de indemnización del pueblo Rrom, conforme al promedio histórico pagado, se requerirían 125 años al ritmo actual de su ejecución.
16. Respecto al universo total de personas pertenecientes a grupos étnicos, solo se realizó el pago al 1,98% de las víctimas sujeto de indemnización administrativa.
17. El histórico de recursos asignados hasta 30 de abril de 2020 para la indemnización individual para los miembros del pueblo Rrom, suma la cifra de \$2.751 millones, presentando variación constante en las asignaciones en cada año de 2011 hasta 2020 en la fecha de corte de los registros, contando en que sólo hasta 2014, se inició el reconocimiento de esta medida, con un pago de indemnización a un miembro de este pueblo.
18. Entre las vigencias 2019 y 2020 con corte a abril 30, según la información reportada, se ejecutó en pago de indemnizaciones para miembros de comunidades Rrom, la suma de \$ 1.630.4 millones, con un incremento en 2020, de \$536.8 millones, respecto a lo ejecutado en 2019.
19. Se denota una mayor ejecución de la política pública de la medida de indemnizaciones para miembros del pueblo Rrom en la ciudad de Bogotá, Norte de Santander y Santander.



## 6. RECOMENDACIONES

### Sobre el presupuesto

1. **A la Unidad para las Víctimas (UARIV), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda**, avanzar en el costeo del Decreto Ley 4634, de cara a su prórroga.
2. **A la Unidad para las Víctimas**, continuar avanzando en la depuración del RUV frente a número de víctimas del pueblo Rrom.
3. **A las entidades SNARIV**. Elaborar proyectos de inversión específicos para la atención y reparación de pueblos étnicos víctimas, así como incluir en los criterios de focalización de recursos, dentro de sus proyectos de inversión generales, las responsabilidades asignadas en el Decreto Ley 4634 de 2011.
4. **A la Unidad para las Víctimas**, establecer los mecanismos que permitan desarrollar el proyecto servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional.

### Sobre la adecuación institucional

5. **Al Gobierno Nacional**. Bajo el parámetro del principio de no regresividad, concertar con el pueblo Rrom, en el marco de las instancias definidas para ello, posibles adecuaciones institucionales y procedimentales, que fortalezcan la implementación de los Decretos Leyes en el contexto de la realidad actual, armonizando sus disposiciones con los compromisos del Acuerdo Final.
6. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales**. i) Se orienten a la identificación de impactos concretos, ii) desarrollen mecanismos de seguimiento a la implementación que ofrezcan datos confiables y medibles, iii) relacionen acciones entre diferentes entidades de manera clara y concreta.
7. **A las entidades del SNARIV**. Hagan nuevamente lectura y adelanten acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido en los Autos de la Corte Constitucional, Alertas Tempranas de la Defensoría y demás instrumentos que les permitan ilustrarse en la situación de las comunidades étnicas.
8. Al SNARIV en coordinación con el **Consejo Superior de la Judicatura y al Departamento Administrativo de la Función Pública**, que comuniquen a los jueces y magistrados del país, a las autoridades y servidores públicos con competencia en la materia y a la ciudadanía en general, que el carácter legal de los Decretos con Fuerza de Ley tiene la misma jerarquía normativa que una ley de la República y que llamen la atención sobre el deber de atender los mandatos legales allí contenidos. Así mismo se insta a promover espacios de capacitación para la judicatura en derechos étnicos.



9. **A las autoridades y organizaciones étnicas nacionales, regionales y locales y a las secretarías técnicas de los espacios de concertación entre los Pueblos Étnicos y los Gobiernos Nacional y Territoriales**, una vez conozcan el contenido de este informe, ejerzan las solicitudes a que haya lugar, considerando que el importante déficit de implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 representa una grave afectación a sus derechos fundamentales.
  
10. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales**, realizar una revisión de los actos administrativos relacionados con la política pública para la atención y reparación a víctimas étnicas, con la finalidad de que aquellos que sean contrarios a las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, se deroguen o modifiquen y llamar la atención a los Gobiernos Locales y entidades del Gobierno Nacional y en especial a sus asesores y oficinas jurídicas, para que se abstengan de expedir actos administrativos contrarios a las definiciones establecidas en las citadas normas.
  
11. **Al DNP y al Ministerio de Hacienda**. Brindar asesoría técnica a las entidades del SNARIV para que formulen en sus proyectos de inversión, productos concretos dirigidos a la implementación de los Decretos Leyes. Así mismo, se recomienda a las entidades del SNARIV, establecer de manera concreta responsables institucionales a cargo de la implementación de las medidas dirigidas a las víctimas étnicas.
  
12. **Al Departamento Nacional de Planeación**. Que, al momento de realizar la asistencia técnica para la formulación de proyectos de inversión, sea riguroso en identificar de manera concreta y realista los universos poblacionales a ser atendidos, considerando que la CSMDL no encuentra coherencia entre las metas presentadas por las entidades en sus proyectos de inversión y los universos de víctimas y la magnitud de los derechos a garantizar.
  
13. **A las entidades del SNARIV**. Identificar de manera precisa cuáles son sus universos de intervención para víctimas étnicas y que los presenten a la CSMDL, determinando las brechas y vacíos entre las víctimas étnicas individuales y colectivas atendidas y por atender.
  
14. **A las entidades del SNARIV, y en particular al DNP**, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, que cualifiquen sus acciones de asistencia técnica, con el fin de obtener resultados e impactos concretos y medibles en el diseño, planeación y



ejecución de planes, programas y medidas que implementen la política pública diferencial étnica.

#### Sobre el registro y reparación colectiva

15. **A la Unidad para las Víctimas:** culminar definitivamente el proceso de depuración de la población víctima que se auto reconoce como Rrom RUV de manera articulada con la Dirección de Asuntos Indígenas y Rrom del Ministerio del Interior. Esta depuración debe tener en cuenta la dimensión colectiva del autorreconocimiento establecida en el Convenio 169 de la OIT, lo cual hace que la etnicidad en los Rrom pasa por su pertenencia a una Kumpayna, unidad básica de la organización social y cultural de este Pueblo.
16. **A la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior:** Definir una estrategia para de coordinación interinstitucional para agilizar la implementación Integral del PIRC en todas las medidas de reparación incluidas las que son competencias de otras entidades.
17. **A la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior:** No cerrar la consulta previa del PIRC con el pueblo Rrom hasta tanto no se implementen el 100% de las medidas de reparación integral contempladas en el PIRC y **protocolizadas en el marco de la Consulta Previa.**
18. **A la Unidad para las Víctimas:** Realizar una reunión de seguimiento a la implementación del PIRC del Pueblo Rrom con las entidades competentes en el marco de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom. Esta reunión de seguimiento debe incluir la socialización por parte del gobierno de los aspectos jurídicos técnicos y operativos en los próximos diez años de acuerdo con la prórroga de la Corte Constitucional.

#### Sobre la indemnización

19. **Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público,** realizar un mayor esfuerzo presupuestal en la asignación presupuestal, a fin de que la cobertura del cubrimiento de la demanda pueda dispersarse en un mayor número de personas Rrom sujeto de la indemnización, como sujetos de especial protección constitucional y con alcance mayor en su cobertura en los departamentos donde estos residen. Lo anterior, teniendo en cuenta que está pendiente la indemnización administrativa para el 90,7% de las personas Rrom en el mejor de los casos.