

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

**Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004
y sus autos de cumplimiento.**

Magistrada Presidenta (E): Myriam Ávila Roldán.

AUTO 395 DE 2015

Referencia: Solicitud de información al gobierno nacional en relación con lo ordenado en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, en materia de generación de ingresos a favor de la población desplazada por la violencia, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrada Presidenta (E): Dra. Myriam Ávila Roldán.

Bogotá D.C., cuatro (04) de septiembre de dos mil quince (2015)

La Presidenta (E) la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes

ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional a raíz de la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.
2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha conservado su competencia y, con ello, ha proferido numerosos autos de seguimiento para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

3. Mediante el auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional la reformulación general de la política de generación de ingresos a favor de la población desplazada porque, así como estaba planteada, no sólo presentaba grandes rezagos sino que su diseño amenazaba con perpetuar el estado de cosas inconstitucional¹.

4. El Gobierno Nacional anunció que el replanteamiento de la política de generación de ingresos tendría lugar a partir de un nuevo documento CONPES, el 3616 de 2009, el cual comprendería medidas para la superación de la pobreza dirigidas a la población vulnerable histórica y un componente específico para la generación de ingresos a favor de la población desplazada. La Corte no encontró ningún inconveniente en la propuesta del gobierno de hacer compatibles entre sí las políticas de generación de ingresos a favor de ambos grupos poblaciones; sin embargo, precisó que “dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre, por las razones expuestas reiteradamente sobre la condición especial y distinta en que se encuentran los desplazados y las obligaciones específicas que el Estado tiene respecto de ellos.”²

5. A través del auto 219 del 2011, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 evaluó los resultados alcanzados en la reformulación de la política, con ocasión de la expedición y puesta en marcha del CONPES 3616 del 2009. La Corte concluyó que el Gobierno Nacional no logró superar los problemas identificados desde el 2009, relacionados con la falta de armonización y de especificidad de la oferta institucional desplegada para atender a la población desplazada por la violencia; en última instancia, esta Corporación encontró que el gobierno aún carecía de una política pública dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y a alcanzar su estabilización socioeconómica³. Esta Sala Especial, por lo tanto, le ordenó al Gobierno Nacional que presentara un documento en el que diera cuenta de “una propuesta articulada, racional y razonable, con un cronograma claro, y presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de la política de generación de ingresos para la población desplazada”⁴.

¹ La Sala Segunda de Revisión encontró que: “no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

² Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda.)

³ “Es posible concluir que a pesar de la adopción del Conpes 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la sentencia de tutela T-025 de 2004 y las previsiones de auto 008 de 2009. La propuesta plasmada en el Conpes 3616 no constituye todavía una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

⁴ Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

6. En respuesta al auto 219 de 2011 el Gobierno Nacional ha presentado cinco informes, así: el 08 de noviembre de 2011, el 31 de mayo y el 30 de noviembre de 2012 y en mayo y junio de 2013⁵. Sumado a lo anterior, para este pronunciamiento se tuvieron en cuenta cuatro documentos allegados por parte de la Unidad para las Víctimas, de agosto y de diciembre del 2014⁶ y de agosto del 2015⁷ y un texto allegado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en mayo de 2015⁸.

Los Organismos de Control, por su parte, allegaron tres informes individuales⁹ y, como parte de *La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011*, presentaron un documento en agosto de 2014¹⁰.

7. Una vez revisados estos documentos, esta Sala Especial encontró que el gobierno ha realizado, en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011, ajustes significativos a la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica destinada a la población desplazada. Las autoridades responsables han ejecutado así programas puntuales y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los

⁵Departamento Nacional de Planeación. *Informe sobre el cumplimiento a la orden DECIMA del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. Bogotá, 8 de noviembre de 2011; Departamento Nacional de Planeación. *Primer Informe sobre el avance de las actividades y cronograma acelerado desarrollados en los seis meses establecidos en la orden DECIMA del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2012; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Unidad para las Víctimas. *Segundo Informe sobre los avances de las actividades y cronograma establecido para dar respuesta a la orden DECIMA del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2012; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Tercer Informe sobre los avances de las actividades y cronograma establecido para dar respuesta a la orden DECIMA del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. Bogotá, D.C., Mayo de 2013; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Alcance Tercer informe de avance sobre el cumplimiento de la orden DECIMA, del auto 219 del 2011-Reformulación de la política de generación de ingresos*. Bogotá, D.C., junio del 2013.

⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014*. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014, Bogotá; UARIV, *Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014; y UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre la medición de la encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada*. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014. Bogotá, D.C., diciembre de 2014.

⁷ En este último documento la UARIV expone los avances alcanzados en el periodo enero-junio de 2015 como parte de las tres líneas estratégicas *Intermediación o Enganche Laboral, Formación de capacidades y Emprendimiento y Fortalecimiento*; algunas actuaciones adelantadas por el Incoder relacionadas con los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –PDRET- y las acciones realizadas por el MADR en el marco de la estrategia *Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo De Capacidades Productivas Nacional*. Este informe de agosto de 2015 presupone entonces “los resultados en la implementación [que] han sido ampliamente expuestos a la Corte Constitucional durante 2014 y se complementan con los obtenidos de enero a mayo de 2015 que se incluyen en este capítulo”. UARIV, *Informe anual del Gobierno Nacional*, agosto de 2015, pág. 237. Ahora bien, en el presente pronunciamiento no se alcanzaron a incorporar los avances logrados en el periodo enero-junio de 2015; no obstante, al tratarse de avances en estrategias y programas puntuales, las preguntas que aquí se formulan no se van a encontrar afectadas por esta información reciente. Sumado a lo anterior, en este auto se alcanzaron a incorporar los resultados alcanzados en el sector rural presentados en mayo de 2015 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015.

⁹ Contraloría General de la República (CGR). *Informe de Actuación Especial (ACES). Política pública de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado (Vigencias 2010-2014)*. Julio de 2014; Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2014; Procuraduría General de la Nación (PGN), *Informe cumplimiento del auto de fecha 28 de abril de 2014*, 22 de mayo de 2014.

¹⁰ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM). *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014.

autos de seguimiento. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, para esta Sala todavía parecen persistir dificultades relacionadas con: **(i)** la falta de cohesión y de vigencia tanto del marco normativo como de la formulación de la política, lo que trae consigo **(ii)** la desarticulación de la oferta programática; **(iii)** dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados y **(iii)** falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinados. Estas dificultades **(iv)** se acentúan en el sector rural, el cual presenta mayores rezagos en la formulación e implementación de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica a favor de la población desplazada.

Con la finalidad de profundizar en tales problemáticas y de recopilar los insumos necesarios para el seguimiento que se realiza a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, esta Sala Especial ordenará a las autoridades responsables que presenten información actualizada, precisa y concreta frente al estado actual de dichas dificultades, las cuales se expondrán con algo más de detalle en las siguientes

CONSIDERACIONES

8. La Ley 387 de 1997 estableció en su artículo 17 que el Gobierno Nacional promoverá las acciones necesarias con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. La política pública ha sido ajustada varias veces y se ha venido perfilando desde entonces en respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional consignados en la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos complementarios (autos 008 de 2009 y 219 de 2011)¹¹. El Gobierno Nacional expidió así, entre otros instrumentos, el mencionado Conpes 3616 de 2009, denominado “*Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento*”.

Con la finalidad de materializar los lineamientos definidos en el Conpes 3616 y de superar las falencias que se evidenciaron con su ejecución en materia de diseño institucional, a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, de sus decretos reglamentarios y de la ruta trazada en el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014], el gobierno realizó un ejercicio de evaluación y replanteamiento de la política de generación de ingresos. Es así que profiere instrumentos normativos y de política pública que tratan el componente de generación de

¹¹ CGR, *ibid*, ACES, pág. 18; UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 315. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “la espiral de formulación de directivas en este campo empieza, luego de la emisión del Auto 008 de 2009, con la adopción del documento CONPES 3616, diseñado desde el año 2009, el cual ha sido sujeto de evaluación y replanteamiento, a partir de la emisión de la Ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios, que trae consigo nuevas propuestas y ofertas”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, págs. 70-74.

ingresos que se yuxtaponen a aquellos establecidos con anterioridad, a saber: los documentos Conpes 3712 de 2011¹² y 3726 de 2012¹³.

La Ley 1448 de 2011, por su parte, establece una serie de responsabilidades y regula un conjunto de temas en materia de generación de empleo e inversión adecuada de los recursos provenientes de la indemnización, que no estaban contemplados en la Ley 387 de 1997, esto es: la capacitación para el trabajo, en cabeza del Ministerio del Trabajo y el SENA (artículo 68 de Decreto 4800 de 2011); la orientación ocupacional, que es responsabilidad del Ministerio del Trabajo, la UARIV y el SENA (artículos 66, 75 y 122 del Decreto 4800 de 2011); la generación de empleo rural y urbano, en cabeza del Ministerio del Trabajo, encargado del diseño, coordinación y seguimiento de los programas y proyectos especiales (artículo 66 del Decreto 4800 de 2011)¹⁴; y la inversión adecuada de los recursos provenientes de la indemnización administrativa, en cabeza de la UARIV (artículo 134 de la Ley 1448 de 2011).

En esa medida, mientras la Ley 387 se refiere a la necesidad de adoptar medidas para la estabilización social y económica de la población desplazada en el marco de los retornos y las reubicaciones, la Ley 1448 de 2011 incorpora la formación y la generación de empleo como medidas reparadoras (art. 130) y remite a la Ley 387 y demás normas que la reglamentan en materia de estabilización socioeconómica (art. 60). La política se desdobra, por lo tanto, en una política de generación de ingresos dirigida a las fases de asistencia y atención hasta alcanzar el restablecimiento económico, de una parte y, de la otra, en una política de empleo en la fase de reparación¹⁵.

Frente a las objeciones formuladas por los Organismos de Control en materia de articulación institucional¹⁶, que ya habían sido señaladas por esta Corporación en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011¹⁷, el Gobierno Nacional

¹² “Por medio del cual se define Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”. Este documento tomó como base para el ejercicio de costeo del componente de generación de ingresos el documento Conpes 3616 de 2009.

¹³ “Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas”. Este instrumento, de acuerdo con la Contraloría General de la República, “define algunos lineamientos generales y la ruta del componente “Generación de Ingresos”. Sin embargo, remite al CONPES 3616, en la medida en que éste contiene los lineamientos de esa política para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 43

¹⁴ En relación con la definición de los lineamientos de política, la responsabilidad es compartida con las demás entidades del nivel nacional: Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Banco Agrario, Bancóldex, Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario y las demás entidades competentes en la materia.

¹⁵ Mientras el Conpes 3712 propuso una política de generación de ingresos unida a la de empleabilidad, el diseño definitivo de las rutas fijadas en el anexo del Conpes 3726, según la Contraloría General de la República, separó nuevamente los temas y fijó una ruta para generación de ingresos y otra para empleo. CGR, *ibid*, ACES, pág. 21.

¹⁶ Según la Procuraduría General de la Nación, “no se advierte en el esquema presentado criterios que permitan clarificar la movilidad de las víctimas en las distintas fases o etapas de atención o la continuidad en el proceso de estabilización socio económica de la población porque una y otra ruta son completamente autónomas”. PGN, *Informe cumplimiento del auto de fecha 28 de abril de 2014*, 22 de mayo de 2014, Pág. 42.

¹⁷ “Este inventario de programas continúa siendo, a pesar de estar plasmado en un documento Conpes, un listado desarticulado de programas que no constituye una estrategia realista que parta de las características de la población desplazada.”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

afirma que la política de generación de ingresos y de empleo se integra con la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, contemplando esquemas que permiten la atención de la población desplazada en la etapa de emergencia -desde el componente generación de ingresos-, buscando con ello obtener los medios para garantizar la satisfacción de sus necesidades mínimas y así avanzar hacia la superación de la situación de vulnerabilidad, hasta alcanzar el restablecimiento económico que se materializa garantizando los demás derechos relacionados: vivienda, salud, educación y alimentación. Una vez alcanzado este umbral, el Gobierno sostiene que “se dará inicio al proceso de restablecimiento de las capacidades laborales para que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su autosostenimiento en el mediano y largo plazo, a través del ingreso al componente de generación de empleo, logrando así la reparación integral en esta materia”¹⁸.

La política de generación de ingresos y de empleo está articulada así a partir de dos rutas distintas: la ruta de generación de ingresos que corresponde a la fase de asistencia y atención¹⁹, de una parte y, de la otra, la ruta de generación de empleo que, a juicio del gobierno, es propia de las medidas de reparación²⁰. La primera ruta es anterior a la segunda de tal manera que la satisfacción de las necesidades básicas de la población permita garantizar en mayor medida la permanencia de las personas desplazadas dentro de las rutas de reparación.

La nueva institucionalidad también ha estado acompañada de un significativo aumento presupuestal²¹ y de modificaciones importantes en la dirección de la política, como es la redistribución de responsabilidades: el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS) asume el rol de rector

¹⁸ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 363.

¹⁹ “La asistencia en generación de ingresos se origina en la crisis económica que se produce como consecuencia inmediata del hecho victimizante, y pone en peligro la subsistencia mínima de las víctimas. A partir de los principios de solidaridad y el deber de protección del Estado, éste está llamado a mitigar, en el corto plazo, la vulnerabilidad económica de la población víctima y garantizar su subsistencia mínima con el ánimo de detener y corregir la vulneración a sus derechos. El Gobierno Nacional ha construido las siguientes estrategias: 1) programas temporales de ayuda humanitaria que abarquen la entrega de subsidios (económicos o en especie) y programas de empleos temporales de mano de obra no calificada, y 2) acciones afirmativas para dar cupos exclusivos o acceso preferente e inmediato a la oferta social del Estado en formación para el trabajo, enganche laboral o emprendimiento de corta duración”. UARIV, *Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014, pág. 66.

²⁰ “Cuando se habla de generación empleo, el origen fáctico de la reparación se encuentra en la violación al derecho fundamental al trabajo en el marco del conflicto armado, en la obstrucción del proyecto socio-laboral de la víctima (...) la política de generación de empleo comprende medidas tales como (i) caracterización socio-laboral e individual de las víctimas mediante un instrumento diseñado exclusivamente para estos efectos y esta población; (ii) acceso a cursos largos de formación para el trabajo (superiores a 6 meses) respaldados con alianzas público privadas y diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; (iii) acceso a programas de emprendimiento (formación para el emprendimiento y fortalecimiento y formalización de proyectos productivos ya instalados) diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; (iv) acceso a programas de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; y (v) acceso a programas para el apoyo a los procesos asociativos para la producción diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios”. UARIV, *Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014, págs. 67,68.

²¹ Por ejemplo, “entre 2010 y 2012, los recursos asignados aumentaron ostensiblemente (más del doble) y pasaron del medio billón de pesos”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

general de la política, sustituyendo en esa dirección al Departamento Nacional de Planeación (DNP), por ejemplo.

Sumado a lo anterior, el Gobierno ha diseñado e implementado programas específicos (i.e. PRIEV) que buscan corregir algunas de las falencias que se hicieron patentes con la ejecución del Conpes 3616²² o que, a pesar de haber sido contempladas desde entonces, no habían sido implementadas²³. *La Comisión de Seguimiento y Monitoreo* reconoce así que este tipo de ajustes, desde la perspectiva institucional, “superan algunos de los problemas que se planteaban con anterioridad, mediante la realización de seguimiento, asesoría y acompañamiento y capacitación práctica durante todo el tiempo de duración de los programas, mayor duración del proceso formativo, así como gracias a la inclusión de un enfoque que considera tanto las necesidades de las víctimas como los intereses de los sectores productivos en aras a mejorar las posibilidades de inserción laboral”²⁴.

9. De acuerdo con el informe presentado por la UARIV, a partir del marco normativo, institucional y presupuestal descrito, “las entidades del Gobierno Nacional han diseñado e implementado las acciones que se presentan a continuación para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, [dando] cuenta de los resultados de la ejecución de planes, programas y proyectos”²⁵. A continuación se transcriben las actuaciones principales desplegadas por el Gobierno, dejando de lado los casos de las minorías étnicas, los cuales van a ser tratados en un pronunciamiento aparte.

*El DAPS y el PNUD, con el concurso del Ministerio de Trabajo, el SENA, las cámaras de comercio y las alcaldías respectivas, pusieron en funcionamiento *los Centros de orientación para el empleo y el emprendimiento* (Cemprendes y COEEs), ubicados en 19 centros urbanos²⁶.

²² En el auto 219 de 2011 la Corte resaltó que se presentaban “defectos en la convocatoria y desatención en la obligación de garantizar el derecho de subsistencia digna” y “falta de seguimiento, asesoría y acompañamiento”. Como respuesta a estas fallas, el Gobierno sostiene que “el PRIEV, desde un enfoque transformador, desarrolla programas de formación a la medida con duración superior a seis (6) meses dirigidos a víctimas del conflicto armado que se encuentren en fase de reparación o en transición a la misma”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 325, 329.

²³ La estrategia PRIEV toma como punto de partida la caracterización socio laboral de las víctimas y la elaboración de perfiles socio productivos del territorio para ajustar la oferta en materia de generación de ingresos. Vale la pena recordar que “el documento CONPES 3616 de 2009, formulado como respuesta al Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, contempló la creación y el ajuste de los programas de generación de ingresos y empleo a partir del levantamiento del perfil productivo de los territorios (...) El documento CONPES 3726 de 2012 señala que los recursos de inversión de la Nación estarían dirigidos al desarrollo e implementación de proyectos que correspondiesen a los perfiles de la población, así como a la vocación productiva de sus territorios. La Ley 1450 de 2011, estableció que las entidades del Presupuesto General de la Nación debían flexibilizar su oferta destinada a la población víctima del desplazamiento forzado, de tal forma que atendieran a sus necesidades y tuvieran en cuenta las características del territorio.” UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 325.

²⁴ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 161.

²⁵ UARIV, *informe integrado*, pág. 139.

²⁶ De acuerdo con el Gobierno Nacional, con la implementación de esos Centros “*la población en situación de desplazamiento, pobreza y vulnerabilidad accede a la ruta de generación de ingresos y de empleo*.” Para la vigencia del 2014 debieron quedar implementados 20 Centros. A la fecha del informe se encontraban en funcionamiento los centros ubicados en Riohacha, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Ibagué, Cali, y Pasto. Se espera que los otros centros se ubiquen en Montería, Sincelejo, Ocaña, Girón, Yopal,

*En un esfuerzo conjunto realizado entre el DPS y el SENA se logró la firma de 73 alianzas para la empleabilidad con empresas del sector privado y público, buscando que los beneficiarios adquieran competencias a través de la formación y generen ingresos mediante el acceso al mercado laboral. Con corte a diciembre de 2013, se logró la vinculación de 613 personas caracterizadas como víctimas de la violencia²⁷.

*El DPS, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCit) y el PNUD están implementando de manera articulada una “metodología orientada a promover el crecimiento y el fortalecimiento de micro empresas”. De las 1.000 microempresas focalizadas para la metodología en el 2014, el 60% serán focalizadas para beneficiar a la población desplazada²⁸.

* El Ministerio de Trabajo impulsó el *Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado –PRIEV*, que inició su funcionamiento en octubre de 2012 y se extenderá hasta el 2021. Este programa, que parte de la caracterización socio laboral de las víctimas (29.571²⁹) y de la elaboración de perfiles socio-productivos del territorio (44 municipios fueron seleccionados en los que se encontraba un porcentaje significativo de víctimas del conflicto armado³⁰), ha dado como resultado el ingreso de “1.000 víctimas a la ruta de generación de empleo como medida de reparación integral, mediante acceso preferente a los cursos de tecnólogos del SENA”³¹.

* El Ministerio de Trabajo ha impulsado *Programas de formación para el trabajo*, con duración superior a seis (6) meses, mediante los cuales apoyó durante el 2013 a “5.648 víctimas del conflicto armado interno en fase de reparación”³²; *Programa de formación para jóvenes víctimas del conflicto armado*, que hasta la fecha ha dado como resultado la celebración “del Convenio Interadministrativo No. 441 de 2013 con el ICETEX, cuyo objeto es el fomento de la formación para el trabajo de los jóvenes víctimas del conflicto armado en Colombia”³³; *Formación vocacional y acompañamiento a la*

Villavicencio, Jamundí, Neiva, Popayán, Florencia, Tumaco y Puerto Asís. UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 321.

El Gobierno, no obstante, no informa cuántas personas desplazadas se han beneficiado de estos servicios.

²⁷ UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 335.

²⁸ UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 340.

²⁹ De acuerdo con el Gobierno Nacional, esta caracterización socio laboral es el “*instrumento diseñado para ser utilizado como puerta única de entrada*”. Las víctimas caracterizadas se encontraban distribuidas en las Ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Villavicencio y los municipios de El Bagre, Turbo, San Francisco y Cocorná en Antioquia; Tame, Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte y Saravena en Arauca; Piamonte y Silvia en el Cauca; Montería en Córdoba; Puerto Rico en Meta; Puerto López en el Meta; Sardinata y Teorama en el Norte de Santander; y Cartago, Restrepo, Río Frío y Buenaventura en el Valle del Cauca. UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 322.

³⁰ Para el segundo semestre de 2013 y primer semestre de 2014, se continuó la labor de construcción de los perfiles territoriales, con el levantamiento de 77 perfiles productivos adicionales.

³¹ UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 324.

³² “Los programas de formación emprendidos a partir del 2013 en el marco de la ruta de generación de empleo, plantean una mayor duración del proceso formativo [seis meses] para facilitar el futuro enganche laboral de los beneficiarios, plantando un período superior de acompañamiento a las víctimas. Estos programas se enfocan en las víctimas que cuentan con mínimos de subsistencia garantizados tras la fase de asistencia y atención, buscando fomentar la permanencia y culminación exitosa de los programas por parte de los beneficiarios.” UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 329.

³³ UARIV, ibid, *Informe integrado*, pág. 330.

inversión para adolescentes víctimas con encargo fiduciario, dirigido a orientar a los niños, niñas y adolescentes al uso adecuado y positivo de los recursos de la indemnización entregada como parte de la Ley 1448 de 2011, en el marco del PRIEV³⁴.

*Por su parte, el SENA atendió durante los años 2012 y 2013 con formación titulada a 134.181 aprendices víctimas del desplazamiento por la violencia³⁵ y a 8.544 en el marco del acceso preferente a la formación técnica y tecnológica. Para fomentar la permanencia en los programas de formación titulada, se ha otorgado a los aprendices durante el proceso formativo una suma que asciende al 50% del SMMLV, priorizando con un puntaje superior a la población víctima del desplazamiento por la violencia y beneficiando en ese periodo a 2.285 aprendices caracterizados como víctimas de la violencia por un valor de 3.378 millones de pesos. Y con formación complementaria se atendieron a “795.617 aprendices víctimas del desplazamiento por la violencia”³⁶. A través de la gestión de intermediación laboral realizada por la Agencia Pública de Empleo del SENA, se lograron 14.689 colocaciones durante los años 2012 y 2013, sin especificar qué segmentos de la población se beneficiaron de estas medidas³⁷. Sumado a lo anterior, en el marco de la estrategia *Emprendimientos SENA* se han aprobado 41 proyectos, los cuales recibieron capital semilla, para población desplazada por la violencia³⁸.

*El MinCit, por su parte, implementó el *Centro de Desarrollo Empresarial y Empleabilidad “Prospera Aguablanca”* mediante el cual ha atendido a 3.746 personas, con corte del 30 de diciembre de 2013, y ha realizado “82 talleres en temas de empleabilidad y desarrollo empresarial, con asistencia de 1.268 personas”³⁹. El MinCit también da cuenta del desarrollo del *Programa de Microfranquicias de Inclusión Social* sin exponer resultados al respecto⁴⁰. Sumado a lo anterior, da cuenta de las *Ruedas Sociales de Negocios*, que permitió contar con la participación de “509 personas referidas por las entidades; 1.313 personas capacitadas; 738 personas en exhibición y 653 personas en agenda académica”, sin precisar el segmento poblacional de los

³⁴“El Convenio busca beneficiar a 1.500 adolescentes, entre los 14 y 17 años, con encargo fiduciario constituido o en trámite, ubicados en 23 municipios de los departamentos de Antioquia, Caldas, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y la ciudad de Bogotá D.C.”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 331.

³⁵ “Esta formación comprende los siguientes niveles: auxiliar, operario, técnico laboral, técnico profesional, tecnólogo, especialización técnica, especialización tecnológica y tiene una duración entre 6 y 24 meses”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 332.

³⁶ “Para atender a la población víctima del desplazamiento por la violencia, en esta modalidad de formación se flexibilizan horarios, calendarios, ambientes de aprendizaje, permitiendo así que dicha población alterne su formación con sus actividades diarias”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 332.

³⁷ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 334.

³⁸ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 335.

³⁹ Este centro está dirigido tanto a víctimas del conflicto armado como a población en situación de pobreza extrema y el gobierno no desagrega qué segmento de la población es la beneficiaria de esas medidas. A través suyo el gobierno ha buscado el fortalecimiento empresarial, emprendimiento o empleabilidad a través de asistencia técnica y capacitaciones. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 238.

⁴⁰ Dirigido al acompañamiento “de las víctimas del conflicto armado que recibirán los recursos económicos provenientes de la indemnización por vía administrativa, incentivando y apoyando la creación de empresas mediante la implementación de desarrollos sostenibles y organizativos que permiten alcanzar la generación de ingresos de escala en un corto y mediano plazo”

beneficiarios⁴¹. El MinCit también sostiene que para el 2014 continúa “con la estrategia iniciada en el 2012, mediante la cual se busca promover el crecimiento y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE) de las víctimas del conflicto armado y, especialmente, de las víctimas de desplazamiento forzado”, sin dar mayor información al respecto. A través de la *Convocatoria para la Cofinanciación de propuestas de desarrollo empresarial a través del Fondo de INNpalsa – Mipymes*, expone las convocatorias realizadas en las vigencias 2011 y 2012, en virtud de las cuales se ejecutaron 36 proyectos, atendiendo a 5.051 personas desplazadas en 16 departamentos del país⁴².

*Mediante un convenio celebrado con BANCOLDEX, plantea la estrategia *Grupos de Ahorro y Crédito Local*, dirigida a víctimas de desplazamiento forzado y de la Red Unidos. Con corte a enero de 2014 se habían conformado 2.120 *Grupos de Ahorro* que agrupan 28.500 personas atendidas y “una vez se conforme la totalidad de los grupos se identificará con la Unidad para las Víctimas las personas que se encuentran incluidas como víctimas en el RUV”⁴³. BANCOLDEX, por su parte, ha expedido en el 2012 y 2013 un conjunto de circulares en las que explica las condiciones y características para el otorgamiento y desembolso de los créditos de redescuento para las empresas de todos los tamaños de la población víctima del conflicto armado interno, los intermediarios que los tramitan y el proceso que se debe surtir para considerar al solicitante como beneficiario de esos recursos⁴⁴. Complementariamente, para el período 2012-2013, con líneas de crédito del portafolio ordinario de BANCOLDEX, “se realizaron desembolsos a empresas de personas que aparecen en el RUV, así: durante el 2012, 5.889 operaciones de crédito, en el 2013 se desembolsaron 12.732 operaciones de crédito”⁴⁵.

*Artesanías de Colombia, mediante el proyecto de inversión *Mejoramiento de la competitividad del sector artesano de la población desplazada y vulnerable del país*, logró la participación, para el 2013, de 600 artesanos víctimas del desplazamiento forzado⁴⁶.

⁴¹Estas ruedas tienen el objetivo de “fortalecer la participación en el mercado y aumentar la competitividad de las microempresas y emprendimientos de las víctimas del conflicto armado, a través de diez Ruedas Sociales de Negocio”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 339.

⁴² UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 339.

⁴³ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 342.

⁴⁴ Para el 2013, el cupo dispuesto estuvo “vigente hasta el 17 de diciembre y fue cerrado por agotamiento de los recursos. Con cargo a éste cupo fue posible realizar desembolsos por \$761.401.558, en 10 operaciones de crédito”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 344.

⁴⁵Las cifras mencionadas son el resultado del cruce entre la base de datos de los créditos desembolsados por Bancóldex en general y el RUV con corte a febrero de 2012, suministrado por la Unidad para las Víctimas”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 344.

Sumado a lo anterior, BANCOLDEX participó en jornadas de capacitación en 6 ciudades, con la finalidad de que “los enlaces mencionados puedan brindar una adecuada información y orientación a la población víctima con actividad empresarial, para el acceso a la línea de crédito de Bancóldex, para dicha población.” UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 345.

⁴⁶ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 341.

*El DAPS implementó el programa *Jóvenes en Acción*, mediante el cual ha logrado la inscripción de cerca de 10.000 jóvenes desplazados⁴⁷. También expuso la vinculación durante el 2013 de 7.687 víctimas de desplazamiento forzado a empleos temporales entre cuatro y seis meses, en el marco del *Programa de Empleo Temporal*. A su vez, mediante la *Ruta de Ingresos y Empresarismo*, ha atendido cerca de 21.000 personas en situación de desplazamiento en 2012-2013⁴⁸. La línea de *Capitalización Micro empresarial*, concebida con un corte más rural que busca cubrir zonas no atendidas por los *Centros de Orientación para el Empleo y el Emprendimiento*, ha permitido el apoyo de 17.300 personas desplazadas entre 2012-2013⁴⁹. Sumado a lo anterior, a través de la herramienta *Sostenibilidad estratégica* el DAPS atendió “40 unidades productivas con 9.246 participantes de los cuales 1.900 se encontraban en situación de desplazamiento [2012], 170 unidades productivas que agrupan 16.370 participantes de los cuales 2.873 son desplazados [2013]. Para el 2014 se espera atender 130 unidades productivas que actualmente están en proceso de selección”⁵⁰.

Los jóvenes víctimas atendidos por el Ministerio del Trabajo, al igual que Jóvenes en Acción del DPS y aquellos y aquellas que hacen parte de los programas ofrecidos por el SENA, reciben complementos en formación en habilidades blandas y también se espera que en la red de centros expuesta se ofrezca este tipo de formación a los participantes de las rutas⁵¹.

En términos globales, el gobierno expone los siguientes resultados alcanzados por la política de generación de ingresos y de empleo y las metas previstas para los años que vienen. Para el periodo 2012-2014, se han atendido en la línea de intervención *Intermediación o Eenganche Laboral*: 125,689 víctimas (cifras que incluyen datos de DPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura y SENA, calculadas por el DPS); *Formación de capacidades*: 518,404 víctimas (cifras que incluyen datos de DPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura y SENA, calculadas por el DPS) y en *Emprendimiento y Fortalecimiento* se han atendido 152,724 víctimas (cifras incluyen datos de DPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura, Artesanías de Colombia, URT, INCODER, Ministerio de Cultura).

⁴⁷“El programa ofrece acceso preferencial a la oferta de formación técnica y tecnológica del SENA, formación en habilidades blandas y transferencias monetarias condicionadas a los cumplimientos y logros en la formación.”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 328.

⁴⁸ Con este programa “se abre la posibilidad para que la población desplazada inicie un micro negocio que le permita generar ingresos en forma progresiva”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 335.

⁴⁹ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 336.

⁵⁰ Mediante esta estrategia se “busca promover la sostenibilidad en unidades productivas a través del fortalecimiento de sus capacidades en temas organizacionales, técnicos y comerciales, la contribución al mejoramiento de la competitividad de los productos y la identificación de los avances y resultados en aspectos organizacionales, técnicos, comerciales y financieros”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 337.

⁵¹ “El objetivo primordial de esta estrategia de habilidades blandas es brindar herramientas a los participantes de las rutas para adaptarse a situaciones nuevas, fortalecer sus capacidades para trabajar en equipo, habilidad para comunicarse, y fomentar el emprendimiento a través de la creatividad, iniciativa e innovación”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 332.

Bajo estos resultados, el Gobierno afirma estar cumplimiento con las metas y con los principios de progresividad y gradualidad que contempla la Ley 1448: “del universo actual de víctimas del conflicto armado, el 52% (3.631.852 personas) se encuentra en edad de trabajar, entre los 18 y 60 años. A la vez, según el CONPES 3616 y un Informe de Econometría para el Ministerio del Trabajo, alrededor del 60% de esa población en edad de trabajar (2.179.111 personas) están económicamente activas, es decir se encuentran en o desean entrar al mercado laboral. Los programas de generación de ingresos y generación de empleo están encaminados a atender a esas 2.179.111 víctimas del conflicto (...) Durante el primer cuatrienio el trabajo en materia de reparación para la restitución de capacidades ha permitido llegar a más de la mitad de la población víctima que opta por entrar en la ruta de ingresos y empleo. Así las cosas, la meta del cuatrienio 2014-2018 cumple con los principios de progresividad y gradualidad que la Ley de Víctima trae consigo, logrando establecer un cubrimiento total para el 2021, fecha de vigencia de la Ley 1448 de 2011”⁵².

10. Ahora bien, para la Contraloría General de la República, el marco normativo que rige la política de generación de ingresos y de empleo, tal como está escindido en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, “es disperso y carece de una estructura coherente tanto en las medidas como en la fijación de responsabilidades institucionales, que no logra ser superada con los instrumentos de planeación”⁵³.

También considera que el marco de planeación es anacrónico: “el instrumento al que se refiere tanto el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726 de 2012), como el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014], es el Conpes 3616 de 2009, que por ser anterior a la Ley 1448, no recoge la nueva institucionalidad”⁵⁴. Si bien este instrumento contiene elementos centrales y esenciales de la política de generación de ingresos, se trata no obstante de un documento de planeación que ya se consumó: “el horizonte de aplicación del Conpes 3616 de 2009 se agotó, puesto que las metas estaban previstas hasta 2012, muchas de ellas no se cumplieron, el avance en el cumplimiento de las responsabilidades allí asignadas es mínimo y los recursos destinados actualmente superan ampliamente los previstos allí. Adicionalmente, es necesario armonizar la política con las disposiciones de la Ley 1448, los ajustes institucionales y su enfoque reparador transformador”⁵⁵. Este último aspecto es fundamental toda vez que el Conpes 3616 no fue concebido bajo el desdoblamiento de la política en una ruta de generación de

⁵² UARIV, *ibid*, *Informe indicadores*, pág. 144.

⁵³ CGR, *ibid*, ACES, pág. 21.

⁵⁴ “Por ejemplo, no es claro cuál es el compromiso financiero del Fondo para la Reparación de las Víctimas, ni la asignación de funciones a la Unidad de Tierras y por supuesto tampoco se recoge la distribución que está prevista en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Las funciones del DPS, rector de esta política, tampoco quedaron explícitas legalmente”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 24.

⁵⁵ CGR, *ibid*, ACES, págs. 43, 120.

ingresos y otra de generación de empleo, en la medida en la que que no estaba dirigido exclusivamente a la población desplazada en su calidad de víctima.

El marco normativo y de planeación también es, de acuerdo con este Organismo de Control, incoherente. Las acciones propuestas, los indicadores, las metas fijadas, los mecanismos de seguimiento y la población beneficiaria de la política no están armonizados: “las falencias en el diseño coherente de la política se manifiestan en el hecho de que no existe una única línea base y las acciones propuestas, los indicadores y metas fijadas no guardan coherencia entre los distintos instrumentos de planeación”⁵⁶.

Al respecto, puede ser ilustrativo que a finales del 2014, en el momento de evaluar los resultados del cuatrienio, el Gobierno Nacional haya remitido a los cálculos de cobertura recogidos en el Conpes 3616 del 2009, cuyas metas estaban previstas hasta 2012, y así haya concluido *que el trabajo en materia de reparación para la restitución de capacidades* ha cubierto la mitad de la población que opta por entrar a la ruta de ingresos y de empleo, de forma tal que la implementación de la Ley 1448 cumple con los principios de progresividad y gradualidad logrando establecer un cubrimiento total para el 2021.

También llama la atención que las metas proyectadas en un documento posterior, el Conpes 3726 de 2012, parecen circunscribirse a la ruta de generación de empleo pasando así por alto una estimación y cuantificación de los resultados alcanzados y de las metas fijadas relacionadas con la primera ruta, esto es, la de generación de ingresos⁵⁷.

En última instancia, para la CGR: “se requiere la reformulación de las estrategias, las metas, financiamiento y, en general, de la mayoría de los

⁵⁶ “El Plan Nacional de desarrollo definió metas para empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento, que difieren de las de enganche laboral, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, propuestas en el componente de generación de Ingresos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 de 2012) (...) Pese al diagnóstico del CONPES 3616, la formulación de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014] difiere de las propuestas en los CONPES 3726 y 3616 y el Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG, no incorpora esas metas (...) La meta del programas FEST dista sustancialmente de la propuesta tanto por el Conpes como por el PND”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 34, 43-44.

⁵⁷ Los resultados y las metas propuestas se sustentan en tres líneas: *Intermediación o Enganche Laboral, Formación de capacidades, Emprendimiento y Fortalecimiento* (Conpes 3726 de 2012), que coinciden con los tres objetivos que, en materia de generación de empleo, persigue el PRIEV, “el cual tiene por objeto promover la restitución de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado, mediante programas de formación para el trabajo, la promoción del enganche laboral y el apoyo al emprendimiento o empresarismo, fomentando así su auto sostenimiento”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 322. A pesar de afirmar, en términos generales, que los programas “de generación de ingresos y generación de empleo” están encaminados a atender a 2.179.111 víctimas del conflicto, mediante estas líneas de acción el gobierno parece sólo estar buscando alcanzar los objetivos propios de la ruta de generación de empleo y que la diferencian de la ruta de generación de ingresos, tal como expuso en su momento (Cf. *Supra*, n.p.17 y 18). El Gobierno afirma así que “los programas de generación de ingresos y generación de empleo están encaminados a atender a 2.179.111 víctimas del conflicto; dentro de un esquema que busca potenciar sus capacidades para el ingreso al mercado laboral en igualdad de condiciones. El trabajo en materia de reparación para la restitución de capacidades ha permitido llegar a más de la mitad de la población víctima que opta por entrar en la ruta de ingresos y empleo”. UARIV, *ibid*, *Informe indicadores*, pág. 144.

Al respecto, la Contraloría sostiene que el Conpes 3726 de 2012 contempla un horizonte de metas a 2021. Sin embargo, son solo tres metas, las cuales no miden el impacto de la política en dicha población”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 51

elementos que componen la política consignada en el Conpes 3616 (...) en este momento no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y menos aún entre los distintos niveles de gobierno”⁵⁸.

El traslado de funciones del DNP al DPS, en tanto rector general de la política, parece reflejar para la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* la falta de cohesión del marco normativo y de planeación de la política pública, toda vez que esa transferencia se realizó sin un soporte reglamentario o de política definido y no se llevó a cabo de manera explícita⁵⁹.

Al respecto, la Unidad para las Víctimas afirmó que “pese a los avances conceptuales logrados en lo relacionado con las rutas de generación de ingresos y generación de empleo, el Gobierno Nacional ha iniciado un proceso de coordinación y articulación para proponer un documento de política pública que armonice la normatividad del Conpes 3616 de 2009 y la Ley 1448 de 2011”⁶⁰. No obstante, en los documentos sucesivos que ha presentado ante esta Corporación, no ha informado acerca de la adopción del mencionado documento.

Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, que respondan a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Para qué fecha se tiene programada la adopción del documento de política pública que armonice la normatividad del Conpes 3616 de 2009 con la Ley 1448 de 2011?; (ii) ¿Cómo va a incorporar ese documento un replanteamiento actualizado y coherente de la línea de base, los indicadores, las estrategias, las metas y el financiamiento de la totalidad de la política de generación de ingresos y de generación de empleo -más allá de las tres metas propuestas en el Conpes 3726 de 2012?-; (iii) Considerando que los instrumentos de planeación no lograron superar las dificultades de dispersión e incoherencia del marco normativo, (a) ¿Cómo va a garantizar el Gobierno Nacional que la emisión del documento de política pública anunciado logre materializar un marco coherente?; (b) ¿No hace falta adoptar un instrumento más robusto y vinculante que actualice y armonice el marco normativo, el cual permita definir de manera articulada las responsabilidades institucionales y las medidas que se deben implementar de manera transversal a toda la política de generación de ingresos y de empleo?

⁵⁸ CGR, *ibid*, ACES, págs. 58, 31.

⁵⁹ “No existe a la fecha un acto administrativo ni un instrumento de planeación en el que se fije el rol del DPS como rector de la política de generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado, pero el contexto en el que se creó, su organización institucional y las funciones que le fueron asignadas, indican claramente que tiene asignado ese rol”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, págs. 147, 148

⁶⁰ UARIV, *ibid*, *Respuesta a informes Organismos de Control*, agosto de 2014, pág. 69.

11. La falta de cohesión en el marco normativo y en la formulación de la política trae consigo, de acuerdo con los Organismos de Control y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*: (i) desarticulación de la oferta programática; (ii) dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo ofrecidos y (iii) falta de impacto del mayor monto de recursos destinados.

11.1.1 Como se desprende de la lectura de los programas y de las estrategias diseñadas y ejecutadas por el Gobierno Nacional en materia de generación de ingresos y de empleo, esta política todavía se encuentra dispersa en un complejo entramado de programas, rutas de acceso y entidades responsables de su implementación: “la distribución institucional de responsabilidades refleja la complejidad para entender la manera como el Gobierno implementa la política de generación de ingresos y de (auto)empleo (...) Aún se adolece de falta de coordinación tanto en la oferta programática como en la ejecución y asignación de recursos”⁶¹. No es fácil identificar una entidad encargada de la coordinación y armonización de toda la oferta programática de la política ni una puerta de entrada transversal a la misma⁶². Hace falta, en consecuencia, avanzar en la integración de la base conceptual con la oferta programática, de tal manera que se logre una definición concertada de los roles que permita una actuación articulada de las entidades que tienen responsabilidad en la materia.

Para la Contraloría General de la República, la mayor dificultad que tiene que superar el Gobierno Nacional radica en una adecuada coordinación y articulación de la política, más que en la cantidad de recursos financieros destinados: “durante este lapso el gobierno ha realizado un gasto fiscal no concomitante con la calidad y coordinación requerida para hacer eficaz la oferta programática (...) Gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en

⁶¹ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 148; CGR, *ibid*, ACES, pág. 19.

⁶² Por mencionar unos ejemplos, no hay una única ruta de ingreso sino que ésta varía, de una parte, de acuerdo con el programa o el espacio que el gobierno está desplegando y, de la otra, con el municipio donde se encuentra. El Gobierno Nacional afirma que los *Centros de orientación para el empleo y el emprendimiento* permiten a la población en vulnerabilidad extrema y desplazada “accede[r] a la ruta de generación de ingresos y de empleo”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 321. A continuación el gobierno afirma, no obstante, que es la caracterización que tiene lugar en el marco de las *Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado –PRIEV*, “el instrumento diseñado para ser utilizado como puerta única de entrada”; sin que la distribución territorial de ambas estrategias coincida necesariamente. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 322. Ahora, si las personas desplazadas se dirigen a los *Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, allí encontrarán, de acuerdo con el decreto 4800 de 2012, la presencia del Ministerio del Trabajo, del Sena, de la ANSPE y de la UARIV ofreciendo sus servicios y programas en materia de generación de ingresos y de empleo de acuerdo con sus competencias sectoriales en la materia. Sumado a lo anterior, la UARIV también enuncia otros mecanismos para caracterizar a la población que son distintos de la estrategia PRIEV, esto es, la construcción de los PAARI que se realiza en el marco de la estrategia MAARIV y señala que “dentro de las estrategias de articulación de las rutas de generación de ingresos y generación de empleo, el Ministerio del Trabajo estableció un nuevo mecanismo de enrute de las víctimas. Durante el 2014 la caracterización socio-laboral se realizará por demanda en los puntos de atención y centros regionales de la Unidad para las Víctimas y los puntos físicos de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo”. UARIV, *ibid*, *Respuesta a informes Organismos de Control*, agosto de 2014, pág. 69. No obstante, como bien señala la Contraloría General, una lectura general de la oferta institucional “indicaría la existencia de diversos instrumentos de caracterización de la población que en la práctica no se complementan y que no convergen en un sistema de información coherente”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 32.

objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a la duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto”⁶³.

Salvo algunos ejercicios puntuales de articulación, todavía parece que la política se reduce a los esfuerzos aislados que cada entidad realiza por su cuenta para implementar los programas que son de su competencia: “se comprueba que cada entidad realiza importantes esfuerzos en la implementación de sus respectivos programas, pero no queda clara la existencia de una apuesta unificada en la política en cuestión.”⁶⁴

El acceso de la población desplazada a los programas de generación de ingresos y de empleo, por lo tanto, depende de su acercamiento a cada entidad y del cumplimiento de los requisitos y lineamientos internos que cada una exige a sus posibles beneficiarios, de acuerdo con sus fines misionales, toda vez que la “política carece de un marco de política interno cohesionado, de manera que no constituye un componente unívoco en la política de atención y reparación integral a las víctimas”⁶⁵. A juicio de la Defensoría del Pueblo, “no se ve cuáles son los mecanismos de acceso de la población desplazada a cada una de las ofertas y programas desplegados por cada una de las entidades mencionadas, no es visible ¿cuál es el eje articulador de dicha oferta?, ¿en qué lugar la población víctima de desplazamiento, puede obtener la información de la misma?, ya que más allá de los 19 Centros de Orientación para el Empleo y el Emprendimiento del DPS, no existe otro lugar que se mencione, y pareciera que el hogar desplazado o la comunidad retornada o reubicada, debe por demanda dirigirse a cada entidad para recoger la información, y eso desvirtúa la existencia de una ruta”⁶⁶.

Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que respondan a las siguientes preguntas:

Más allá de los ejercicios puntuales de coordinación entre algunas entidades, señalados en los informes gubernamentales, **(iv)** ¿Qué estrategias o medidas contempla el Gobierno Nacional para integrar la base conceptual con la oferta programática de forma tal que los programas desplegados y las autoridades encargadas de implementarlos se coordinen

⁶³ CGR, *ibid*, ACES, pág. 31

⁶⁴ La CSyM “reconoce los esfuerzos de coordinación entre el SENA, la UARIV, y el Ministerio de Trabajo, en cuanto al Intercambio de información, socialización de acciones realizadas, acuerdo de estrategias, planeación de acciones y determinación de cursos a impartir, direccionando el conjunto de la oferta institucional. Se constata que el resto de las entidades concernidas asume sus responsabilidades en la materia, pero que, en cambio, no hay una política general armonizada de la que se desprendan varios programas que se complementen”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 161.

⁶⁵ CGR, *ibid*, ACES, pág. 16. Por ejemplo, el acceso a la estrategia *Grupos de Ahorro y Crédito Local*, diseñada por MINCIT en asocio con BANCOLDEX, depende de la priorización que la ANSPE realice de aquellas personas que hacen parte de la estrategia para la superación de la pobreza extrema. Para ingresar al Programa Jóvenes en Acción, a su vez, es necesario hacer parte del programa Más Familias en Acción y cumplir con los lineamientos internos que establece el DAPS “como rector de la inclusión social y la reconciliación”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 342, 328.

⁶⁶ Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 81.

y articulen entre sí?; (v) ¿No hace falta establecer una entidad encargada de la coordinación y articulación de toda la oferta programática de la política de generación de ingresos y de empleo -más allá de las funciones que se realizan al interior del Sector Administrativo de la Inclusión social y la Reconciliación-, al igual que una puerta de acceso unívoca y transversal a todos los programas dispuestos por las autoridades con responsabilidad en la materia?

11.1.2 *La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448* señaló que si bien la ruta propuesta por el gobierno es coherente en términos teóricos, “los programas vigentes no se integran y articulan como lo contempla la ruta (...) Aún falta articular y consolidar una política de formación, empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica orientada a las víctimas del conflicto armado que incorpore en un esquema único la estrategia para permitir a las víctimas incorporarse a la vida económica y social del país”⁶⁷.

Más precisamente, acerca de la articulación entre las rutas de generación de ingresos y de empleo, de una parte y, de la otra, la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, la Contraloría General “pudo establecer que la articulación por parte de la UARIV dista mucho de lo estipulado en la respuesta, toda vez que lo presentado en ella como resultado de la articulación, donde se menciona el MAARIV y como instrumento el PAARI, no se ha aplicado en la mayoría de los municipios visitados en el trabajo de campo”⁶⁸.

En la misma dirección, los Organismos de Control y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*, han resaltado el corto circuito que se presenta entre la ruta de generación de ingresos y la ruta de generación de empleo.

De una parte, los programas existentes no guardan proporción entre sí: de 41 programas existentes dirigidos a víctimas del conflicto, solo entre 2 a 5 de estos programas corresponden a generación de ingresos y el número restante corresponde a programas de generación de empleo, abriendo así un vacío en la oferta institucional para las personas desplazadas en la fase de asistencia y atención⁶⁹. Si el acceso a las medidas de reparación en materia de empleo depende de la satisfacción de los derechos asociados a la estabilización

⁶⁷ Al respecto, el DPS, entidad a cargo de la coordinación en materia de generación de ingresos, promovió la “Misión de Generación de Ingresos”, cuyos resultados se conocieron en noviembre de 2013 y, por tanto, aún no han sido implementadas todas sus recomendaciones”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, págs. 145, 147.

⁶⁸ CGR, *ibid*, ACES, pág. 106. Para la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* ni el PAARI ni el PRIEV permiten ofrecer una respuesta acerca de esta falta de articulación. En relación con el primer instrumento, la CSyM sostiene que: “si se entiende que el éxito de la fase de generación de empleo dependerá de que la persona u hogar víctima haya superado su *estado de vulnerabilidad*, debe haber absoluta claridad respecto al momento en que el Gobierno considera que una víctima cumple de manera satisfactoria el objetivo de la fase de generación de ingresos –primer PAARI-. Esta claridad no existe en este momento”. Cf. CSyM, pág. 156. En relación con el segundo instrumento, señala que: “aunque se ha respetado la cobertura geográfica prevista en cuanto a los perfiles productivos territoriales, e incluso se ha superado el número de víctimas dispuesto en el planteamiento inicial para su caracterización, no cabe inferir, en cambio, si se han producido avances o no en cuanto a la articulación efectiva de ambos componentes, ya que la entidad informante, el Ministerio de Trabajo, nada reporta en claro al respecto.” CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 159

⁶⁹ UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 324.

socioeconómica, de forma tal que las medidas de asistencia contempladas en la ruta de generación de ingresos preceden a las medidas de restablecimiento propias de la ruta de generación de empleo, esta Sala Especial no se explica ese vacío.

De la otra, a la Defensoría del Pueblo le preocupa que la sola participación nominal en alguno de los programas de la ruta de generación de ingresos, bajo los lineamientos establecidos en el Decreto 2569 de 2014 y la estrategia MAARIV, dé por sentado que la población beneficiaria de los mismos ya garantizó los derechos asociados a la estabilización socioeconómica y pase inmediatamente a la fase de la reparación, sin una verificación del impacto que han tenido estos programas en la estabilización socio económica de la población⁷⁰. La Defensoría ofrece dos argumentos para sustentar esta posición. Primero considera que a partir de la información suministrada por el Gobierno Nacional a esta Sala Especial no es posible inferir cómo las víctimas de desplazamiento se han estabilizado a partir de la oferta generada en la fase de atención y asistencia⁷¹. Además, a partir de la información que recoge en terreno y del contacto que tiene con la población desplazada, afirma que los programas que hacen parte de la ruta de generación de ingresos, debido a su corta duración, si bien permiten resolver de manera momentánea la vulnerabilidad que es producto de la carencias de ingresos, no son suficientes para alcanzar la estabilización socioeconómica⁷².

⁷⁰ “Preocupa a la Defensoría del Pueblo que, una vez finaliza esta oferta de generación de ingresos de corta duración en la fase de atención y asistencia, sin que haya evidencia del impacto de la misma en la estabilización social y económica de la población desplazada, aparece en el MAARIV que la víctima de desplazamiento ya ha accedido a alguno de los programas o genera al menos algún ingreso por sus propios medios, y pasa inmediatamente a la fase de reparación, sin que en muchos de los casos exista una estabilización social y económica del hogar (acceso a los derechos conexos como son la vivienda, educación, salud, entre otros)”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 76.

⁷¹ “i) No se hace diferencia sobre cuál es la oferta en la fase de atención y asistencia y cual la de la fase de reparación, ya que lo que se ve es el reporte de los datos de acceso de las entidades sin discriminar a que fase pertenecen, ii) los datos de cifras son globales se habla de víctimas en general, y sólo en algunos casos, se menciona de manera muy general a la población desplazada, iii) Aunque es un informe del mes de agosto del año 2014, los cifras tienen un corte de diciembre del año 2013, y iv) El mismo gobierno reconoce en el informe que existe una desproporción en términos de cantidad en la oferta de reparación y en la fase atención y asistencia”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, págs. 76-77.

⁷² “De acuerdo con las quejas frecuentes de la población desplazada ante la Defensoría del Pueblo, esta oferta al estar centrada en el avance en la superación de la vulnerabilidad, y no en la estabilización social y económica tal como se indica en la Ley 387 de 1997, si bien resuelven de manera coyuntural esta vulnerabilidad derivada de la carencia de ingreso, al ser estrategias de muy corta duración”, las mismas al finalizar su ciclo de implementación, no han garantizado que a través de las mismas, la población víctima de desplazamiento alcance la estabilización social y económica, y pasen a la fase de reparación”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 75.

La Contraloría agrega que en algunos casos (i.e. Oriente Anitioqueño) el acceso a la oferta de generación de ingresos, a pesar de su enfoque reparador, tiene lugar de manera ineficaz y desarticulada: “algunas familias acceden a la oferta sin que esto corresponda al cumplimiento de un plan de reparación individual técnicamente estructurado y dirigido a maximizar la eficacia de los programas de generación de ingresos dispuestos por el gobierno”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 93

En lo concerniente a la ruta de empleo, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* señala que las capacidades instaladas no se traducen necesariamente en la generación efectiva de empleo: “De entre las víctimas que acceden a algún tipo de medida de generación de empleo, alrededor de la mitad se muestra satisfecha con su participación en los programas citados, al menos en cuanto a las capacidades instaladas. No obstante, en una parte considerable de los anteriores casos, los procesos no se materializan en la generación efectiva de empleo”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 163.

La Defensoría concluye al respecto que las rutas “no son de conocimiento de la población desplazada, y es frecuente la queja sobre la confusión existente entre el acceso a la oferta en la fase de atención y asistencia y la ruta de restitución del empleo y la empleabilidad o la indemnización administrativa”⁷³.

Esta Sala Especial solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo tanto, que responde a las siguientes preguntas:

(vi) De las aproximadamente 800.000 víctimas que en el periodo 2012-2014 fueron atendidas como parte de las líneas de *Enganche Laboral*, *Formación de Capacidades y Emprendimiento* y *Fortalecimiento*, (a) ¿qué porcentaje es población desplazada?; (b) ¿qué porcentaje se encuentra en la fase de atención y asistencia y ha accedido a programas de generación de ingresos, de una parte y, de la otra, qué porcentaje hace parte de la fase de reparación y ha accedido a programas de generación de empleo?; (c) ¿A qué porcentaje se les ha formulado el PAARI?; (vii) De las personas a las que la Unidad para las Víctimas ha formulado el PAARI, ¿qué porcentaje son personas económicamente activas y de ese porcentaje, qué número ha accedido a programas de generación de ingresos y de empleo? -Distinguir el tipo de programa al que ha accedido; (viii) ¿Cómo va a solucionar la Unidad para las Víctimas la falta de articulación entre la ruta de asistencia, atención y reparación integral y los programas de generación de ingresos y de empleo ofrecidos por otras entidades, en aquellas zonas en las que no se ha aplicado el PAARI?; (ix) ¿Qué medidas se van a adoptar para que la oferta en la ruta de generación de ingresos sea proporcional a aquella en generación de empleo y qué resultados se han alcanzado hasta el momento?; (x) ¿En qué medida las personas que han ingresado a los programas de generación de empleo han satisfecho los derechos asociados a la estabilización socioeconómica y a partir de qué ejercicio o información el Gobierno Nacional llega a esa conclusión?; (xi) ¿Qué medidas se van a implementar para que las rutas sean de conocimiento de la población desplazada en el territorio de forma tal que se superen los problemas de desinformación y confusión?

11.1.3. Como se desprende de la transcripción de los programas de generación de ingresos y de empleo, no todos desagregan a sus beneficiarios, esto es, si se trata de población pobre/vulnerable histórica o de población desplazada por la violencia y cuando se precisa que los beneficiarios de los programas son víctimas, no se diferencia de aquellas personas que han sufrido el desarraigo⁷⁴.

⁷³ Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 74.

⁷⁴ Sobre el particular, la CSyM, sostiene que: “la dificultad para identificar a la población en los programas pone en evidencia que no se ha cumplido con la caracterización, uno de los parámetros más relevantes reiterado por la Corte Constitucional. La CSML aclara que no considera indispensable crear programas específicos para población víctima, pues eso podría resultar discriminatorio con otros sectores de la población vulnerable [Cf. Aces, pág. 69, 70]. Lo que sí es necesario es identificar claramente a la población, a fin de considerar sus características especiales, que las diferencian de los otros sectores vulnerables, e incluir los componentes pertinentes en el acompañamiento, tales como la ayuda psicosocial, el enfoque diferencial, las necesidades de protección, entre otros”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 152.

El impacto en la estabilización y consolidación socioeconómica de la población desplazada como resultado de la mayor cantidad de recursos invertidos en los programas de generación de ingresos y de empleo, se mengua así por la falta de diferenciación de la población a la que están dirigidos: “debe advertirse que no en todos los tipos de programas es posible definir los recursos que se dedican específicamente a atender a la población víctima del conflicto. La destinación de mayores recursos no ha estado acompañada de un esfuerzo institucional por identificar a esta población”⁷⁵. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que en muchos de los casos no es claro que los programas sean sensibles a las especiales necesidades y posibilidades de la población desplazada, de tal manera que carecen de un enfoque diferencial que se adecúe a sus características.

En efecto, la actuación a favor de la población desplazada, sólo en algunos casos, se flexibiliza para atender sus características específicas (i.e. PRIEV); en otros programas se prioriza su acceso a la oferta social dirigida a la población pobre o vulnerable en general (i.e. Formación titulada) o simplemente se dispone de un cupo o de un espacio en los programas y rutas existentes para atender a la población vulnerable (i.e. Centros de orientación para el empleo y el emprendimiento), sin que quede claro en una y otra circunstancia, cómo las medidas destinadas a favor de las personas vulnerables responden a las especificidades de la población desplazada⁷⁶. En otros casos la definición de los destinatarios de los programas de generación de ingresos y de empleo se realiza sin consideración alguna a su situación de desplazamiento y sólo de manera posterior se realizan cruces de datos para determinar qué porcentaje de la población desplazada accedió a esos programas, mostrando con ello que estos programas carecen en su diseño y operación de un enfoque diferencial⁷⁷. Para la Contraloría General de la República, “no todos los programas definen criterios para priorizar a este sector de la población y en muchos casos no se le tiene siquiera identificada ni caracterizada”⁷⁸. En efecto, para este Organismo de Control, la caracterización de la población todavía es incipiente y no se

⁷⁵ CGR, *ibid*, ACES, pág. 27.

⁷⁶ Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostiene que: “en el diseño de la política no se está teniendo en cuenta que, si bien es cierto la población desplazada, al igual que la población vulnerable, está en estado de pobreza extrema o pauperización, esta situación se debe a una causa diferente a la que ocasiona la pobreza extrema, pues, es el hecho victimizante del desplazamiento forzado y sus secuelas los causantes de la reducción de ingresos y que las capacidades productivas no sean las adecuadas para los contextos de recepción, por lo tanto, son necesarios programas, planes y proyectos que respondan a esta circunstancia, de manera que esta población, a través de la generación de ingresos autónomos pueda restablecer su plan de vida en los aspectos individuales y colectivos”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 81.

⁷⁷ Ver, por ejemplo, la estrategia *Grupos de Ahorro y Crédito*: “Dicha estrategia tiene como objetivo conformar 2.500 Grupos de Ahorro y Crédito Local con 40.000 participantes (víctimas de desplazamiento forzado y de la Red Unidos), en 14 departamentos y 47 municipios, inicialmente priorizados por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE. Una vez se conforme la totalidad de los grupos, se identificará con la Unidad para las Víctimas las personas que se encuentran incluidas como víctimas en el RUV”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 342

⁷⁸ CGR, *ibid*, ACES, pág. 19,

cuenta con un sistema que permita capturar esa información de manera articulada⁷⁹.

A estas fallas se suma la demora en la verificación posterior de la condición de desplazamiento forzado de las personas que participan de la política y, con ello, se ven interrumpidos los proyectos que ya empezaron (DPS)⁸⁰ y se retrasa el inicio de la ejecución de los programas de formación de empleo (Ministerio de Trabajo)⁸¹.

Así las cosas, esta Sala Especial solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que respondan a las siguientes preguntas:

(xii) ¿Qué porcentaje de las personas desplazadas económicamente activas que la política se propone atender (2.179.111 personas) ha sido caracterizada, mediante qué estrategias y qué resultados ha arrojado esta caracterización?; **(xiii)** Como resultado de la caracterización socio laboral de las 29.571 víctimas, en el marco de la estrategia PRIEV, ¿qué ajustes se han realizado a los programas institucionales nacionales y locales de formación para el trabajo, enganche laboral y emprendimiento y qué nuevos programas se han creado para disminuir la tasa de desempleo e informalidad de las víctimas en las regiones?; **(xiv)** ¿Qué dificultades y obstáculos ha encontrado el Gobierno Nacional para que los programas y estrategias dirigidas a atender a la población desplazada, salvo contadas excepciones, no incorpore un enfoque diferencial que atienda a sus características específicas sino que, por el contrario, se limite a priorizar su acceso a la oferta social dirigida a la población pobre o vulnerable en general o simplemente se disponga de un cupo o de un espacio en los programas y rutas existentes para atender a la población vulnerable?; **(xv)** ¿Por qué razón todavía existen programas de generación de ingresos y de empleo que no tienen identificada ni caracterizada a la población desplazada?; **(xvi)** ¿Qué mecanismos se han adoptado para superar las

⁷⁹ “La identificación del perfil de la población es bastante incipiente. No hay un sistema que permita capturar esa información; la declaración que hacen las víctimas para ser incluidas en el registro contiene pocas variables al respecto y los distintos programas no tienen un mecanismo para el cruce de información. De otro lado, el PAARI podría suministrar esta información, pero su aplicación también es incipiente y no se ha vinculado a la generación de empleo (con el Ministerio de Trabajo) ni a la oferta programática de generación de ingresos”. CGR, *ibid*, ACES, pág.22. .

⁸⁰ “No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En algunos casos las entidades indicaron que no tienen identificada a la población víctima dentro de los beneficiarios y en otros, como en el caso de FEST, se observó que la demora en la verificación del RUV conduce a la suspensión de los incentivos, lo cual compromete la eficacia de la política (i.e. Bolívar y Antioquia)”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 42.

⁸¹ “En algunos casos el Ministerio indica que no se tiene depurada la identificación de la población víctima dentro de los beneficiarios sobre todo en los rangos poblaciones susceptibles del programa de formación de víctimas del conflicto para el empleo, donde se observó que la demora en la verificación del RUV conduce a retrasos en la ejecución de los contratos limitando considerablemente el avance en la aplicación de la política”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 100.

demoras en los cruces de información que permitan verificar la condición de las personas desplazadas por la violencia?

11.2. La falta de coherencia y de articulación del marco normativo e institucional, que se manifiesta en la ausencia de una política que atienda de manera diferenciada a la población desplazada, sumada a la dispersión de la oferta programática se traduce, de acuerdo con los Organismos de Control, en dificultades para realizar el seguimiento a las metas que se propone el gobierno, de una parte y a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados, de la otra⁸².

Según la Contraloría, “no se definieron indicadores de seguimiento para todas las metas que se propuso el Gobierno y los que existen no siempre separan a la población víctima de la población vulnerable, de manera que no siempre se cuenta con resultados específicos sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas”⁸³. Además, señaló que es necesario que las metas e indicadores de seguimiento de los programas puedan medir el impacto sobre las condiciones de la población. A juicio de este Organismo de Control, “las metas e indicadores actuales solo establecen el número de personas atendidas, sin que se pueda evaluar si realmente los programas están contribuyendo a mejorar la situación socioeconómica de la población, a alcanzar el Goce Efectivo de Derechos y a superar la condición de vulnerabilidad”⁸⁴.

De acuerdo con el acompañamiento que realiza la Defensoría del Pueblo a comunidades retornadas y reubicadas⁸⁵, el Gobierno Nacional no cuenta con información consolidada sobre el nivel de impacto de los proyectos productivos en la estabilización social y económica de las comunidades⁸⁶. En la misma dirección, para la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*, las capacitaciones para la generación de ingresos y la inserción laboral carecen de “los mecanismos de medición de resultados, no hay evaluación posterior del impacto efectivo de las medidas” y en ocasiones no se percibe “que se haga seguimiento a su situación posterior luego de acceder y tomar parte en los programas”⁸⁷.

En efecto, a partir de la información suministrada por el Gobierno a esta Sala Especial, salvo algunos programas puntuales -*Trabajemos Unidos* (TU), *Ruta de Ingresos y Empresarismo* (RIE), *Incentivo a la Capacitación para el Empleo* (ICE), e *Ingreso Social* (IS)⁸⁸-, no es posible concluir que se cuente con

⁸² CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 145.

⁸³ CGR, *ibid*, ACES, pág. 34

⁸⁴ CGR, *ibid*, ACES, pág. 123.

⁸⁵ Montes de María de Chengue en Ovejas, Chinulito en Coloso y la Peñata en Sincelejo, en el departamento de Sucre, y Macayepo y el Salado en Carmen de Bolívar, la Sierra en Córdoba Tetón, las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto, en el departamento de Bolívar.

⁸⁶ Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

⁸⁷ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 161-162.

⁸⁸ “La función de la línea base en esta consultoría es ofrecer un punto de comparación con los futuros seguimientos, que permita determinar los impactos en variables relacionadas con la empleabilidad, el emprendimiento, las habilidades blandas y las demás relacionadas con la generación de ingresos, que sean atribuibles a la intervención pública a través de los cuatro programas. Lo anterior implica que este ejercicio no buscó determinar los impactos, sino el estado inicial de los participantes, en dichas variables, al inicio de su participación en los programas.” UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 362.

mecanismos transversales de seguimiento ni a las metas propuestas ni a los programas implementados.

Esta Sala Especial solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que respondan a las siguientes preguntas:

(xvii) ¿A partir de qué metas se van a evaluar los avances y retrocesos en la implementación de los programas de generación de ingresos, en la fase de asistencia y atención, a favor de la población desplazada por la violencia?; (xviii) ¿A partir de qué metas se van a evaluar los avances y retrocesos en la implementación de los programas de generación de empleo, distintos a las tres líneas de *Enganche Laboral*, *Formación de Capacidades y Emprendimiento* y *Fortalecimiento*?; (xix) (a) ¿Cuál ha sido el impacto en la superación de la condición de vulnerabilidad, en la estabilización socioeconómica y en el restablecimiento de las capacidades laborales, de las 800.000 víctimas que en el periodo 2012-2014 accedieron a las líneas de *Enganche Laboral*, *Formación de Capacidades y Emprendimiento* y *Fortalecimiento*? y (b) ¿Cuál es el seguimiento que se ha realizado a esas personas luego de acceder y participar en los programas?; (xx) Además de la consultoría para medir el impacto de la intervención pública a través de los cuatro programas recién mencionados, ¿cómo va a medir el impacto efectivo de los programas de generación de ingresos y de empleo, de forma tal que se pueda evaluar si están contribuyendo a mejorar la condición socioeconómica de la población, a alcanzar el Goce Efectivo de Derechos y a superar la condición de vulnerabilidad y, a partir de tal evaluación, realizar los ajustes que sean necesarios?

11.3. Para los Organismos de Control el mayor monto de recursos asignados no se ha reflejado en mejores resultados debido, entre otros factores, a las deficiencias atribuibles a la ausencia de un diseño homogéneo de la política y a la falta de coordinación en su implementación⁸⁹. Ciertamente, la población desplazada todavía sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica y en muchos casos no conoce siquiera de la oferta de generación de ingresos y de empleo a la que tiene derecho, ni los trámites que son necesarios para acceder a la misma, debido a la distancia y al aislamiento en el que se encuentra en relación con las oficinas territoriales⁹⁰.

⁸⁹ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

⁹⁰ “La oferta de programas de generación de ingresos no se da a conocer en el territorio. En general, la población víctima manifiesta que la oferta de generación de ingresos no se comunica en los territorios y para ellos es difícil conocerla, ya que viven alejados de las oficinas territoriales y no tienen acceso a internet, medio usual de difusión del tema”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 121.

La *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* considera que una de las principales razones por las cuales la población desplazada no solicita el acceso a los diferentes programas de generación de ingresos y de generación de empleo, es “el desconocimiento mismo de su existencia, en casi la mitad de las víctimas, así como la falta de información frente a los trámites requeridos, en igual porcentaje de ellas”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 163.

Las autoridades locales tampoco tienen en todos los casos conocimiento de los proyectos que se implementan en su territorio⁹¹. Y en muchas situaciones en las que los proyectos se han implementado, estos adolecen de distintos tipos de falencias que impiden que lleguen a buen término, que van desde la falta de una caracterización adecuada que permita la aplicación de un enfoque diferencial que atienda a las dificultades y posibilidades específicas de la población desplazada, hasta la ausencia de mecanismos de seguimiento de las metas trazadas por el gobierno nacional y de los programas implementados, tal como se explicó en secciones anteriores.

Sumado a lo anterior, los Organismos de Control han encontrado falencias puntuales en materia de asesoría, acompañamiento y asistencia técnica tanto en la formulación de las propuestas para participar en las convocatorias⁹² como en la implementación de los proyectos⁹³. Esta situación ha traído consigo la entrega incompleta de los bienes y, con ello, su imposibilidad de uso (i.e. Bolívar, Antioquia)⁹⁴. También han llamado la atención acerca de algunos retrasos importantes que se están presentando en el PRIEV, tanto en materia de elaboración de los perfiles territoriales⁹⁵ como en relación con las personas que hacen parte del proceso de formación⁹⁶, y sobre la falta de acciones dirigidas al

⁹¹ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

⁹² Al analizar las gestiones y los avances presentados por MinCit en materia de generación de ingresos, la Contraloría encontró deficiencias como las siguientes en la ejecución de la política: “Fallas en la presentación de propuestas para participar en las convocatorias de población desplazada, teniendo en cuenta que de 172 presentadas para población desplazada 36 fueron viables, lo que representa un 20.93% (vigencia 2012)”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 115.

⁹³ En relación con la *Capitalización Microempresarial*, en cabeza del DPS, la Contraloría encontró que “el convenio adolece de la asistencia técnica en la puesta en marcha de los proyectos de capitalización. En los municipios visitados se indica que los beneficiarios no han tenido asesoría para el manejo de las máquinas por parte del operador, situación que incide en que muchos de los equipos se encuentren subutilizados y/o sin utilizar. Con esta omisión se corre el riesgo de pérdidas en la inversión en su manejo (...) No se contemplan actividades de asistencia, sino la aprobación de compras, el desembolso de recursos, la verificación de actividades y adecuada inversión y la liquidación”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 49.

En el programa *Mejoramiento de la Competitividad del sector Artesanal de la población Vulnerable del País – Atención a la Población Desplazada – APD*, la Contraloría encontró que “aquellos artesanos y grupos de artesanos que deciden ampliar su escala de producción y convierten su artesanía en medio de vida, se enfrentan a obstáculos como la escasa asesoría para fortalecer sus formas de producción y comercialización adecuada para su sector o su actividad (...) El recurso humano resulta insuficiente y evidencia la debilidad en el componente de apoyo a la comercialización, toda vez que se integra en un solo proceso con el seguimiento y evaluación del programa, como si no ameritara recursos específicos (...) El programa es consciente de la insuficiencia de recursos y de personal”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 104

⁹⁴ “ASOGASAN recibió (...) tres motobombas en septiembre de 2013. Las motobombas fueron entregadas sin accesorios y hasta ahora no se han podido utilizar. En ASOCAMP, el operador no hizo la entrega directa de los equipos; no hubo concertación en los proyectos: se insistió bastante que brindaran alambre, martillos, pero no los tuvieron en cuenta para sus necesidades, falta el cheque de las motobombas. La pérdida de recursos que implican esas omisiones puede superar el valor de los accesorios, puesto que su ausencia impide el uso de la maquinaria y, por lo tanto, que la inversión se consolide”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 50.

⁹⁵ “De seguir a ese ritmo en la construcción de la herramienta, al culminar la vigencia de la Ley (2021) no se alcanzaría a contar con el instrumento al 100%, es decir que, después de cinco años de diseñada la política (Conpes 3616 de 2009), apenas se ha avanzado en poco más del 5% de la caracterización del territorio”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 101.

⁹⁶ “Revisado el RUV a diciembre de 2013, se tiene que la franja poblacional entre 14 y 24 años de todos los hechos victimizantes susceptible de formación laboral de acuerdo con las condiciones que piden los operadores para ser vinculados al programa es de 1.327.593 víctimas, de las cuales 625.444 son mujeres y 672.149 hombres, ahora bien, verificada la información que tiene el Ministerio sobre el tema, se cuenta con 3.948 víctimas en proceso de formación para el enganche laboral, lo cual deja en evidencia un profundo retraso en la construcción de la herramienta base de planificación para la caracterización de las víctimas”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 101.

cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores, sobre todo durante la fase de supervisión⁹⁷. La Contraloría también ha encontrado que los programas a favor de la población desplazada exigen requisitos que esa población difícilmente puede cumplir y que no siempre se encuentran acompañados de los recursos necesarios para su adecuada implementación⁹⁸, y concluye lo siguiente frente a la política de generación de ingresos desplegada por MinCit: “no obstante las gestiones presentadas y adelantadas por el Ministerio los aspirantes muestran un alto nivel de saturación y frustración por no encontrar respuestas a sus necesidades. Diferentes entidades públicas y privadas se han ocupado de motivar y capacitar para crear y fortalecer empresas, pero casi en ningún caso se han presentado alternativas concretas de apoyo. Esto ha generado una pérdida de credibilidad en los procesos”⁹⁹.

En el marco de lo anterior, esta Sala Especial solicitará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que respondan a las siguientes preguntas:

- (xxi) ¿Cuentan con una estrategia para solucionar los problemas de asesoría, acompañamiento, asistencia, retrasos, falta de seguimiento y control, al igual que la exigencia de requisitos de difícil cumplimiento, que impiden que los proyectos productivos lleguen a buen término?;
- (xxii) ¿Qué seguimiento y control realizan las autoridades responsables a los operadores e intermediarios encargados de entregar los bienes y desembolsar los recursos y de brindar la asesoría y el acompañamiento a los proyectos productivos?;
- (xxiii) ¿Con cuántos operadores se han emprendido sanciones y correctivos en su gestión tras realizarse labores de vigilancia y control de sus funciones?

12. Para esta Sala Especial es de gran importancia detenerse de manera puntual en la política de generación de ingresos y de empleo en el sector rural por dos razones que se complementan. De un lado, a pesar de la importancia que adquiere para la materialización de los procesos de retorno y reubicaciones, la política de generación de ingresos se ha centrado en el sector urbano y con ello ha afectado los principios de dignidad y sostenibilidad de los retornos y

⁹⁷ CGR, *ibid*, ACES, págs. 101-102.

⁹⁸ Como resultado de la auditoría realizada a MinCit, la Contraloría encontró las siguientes falencias: “sólo el 5.7% de las personas tenían posibilidad de ser elegibles [para las ideas de emprendimiento, innovación o fortalecimiento], teniendo en cuenta que el perfil de los proyectos, los rubros para los cuales requieren recursos, el nivel de escolaridad, respaldo económico y experiencia crediticia e innovación, son parámetros que no cumplen la mayoría de los aspirantes. // El mayor número de ideas de negocio planteaba iniciativas de fortalecimiento, lo cual lleva implícito necesidades de recursos para capital de trabajo, adquisición de equipos e infraestructura, rubros que no aparecen o son atendidos de forma parcial”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 116.

⁹⁹ En efecto, “la mayoría de acciones adelantadas por el Ministerio consiste en asesoría empresarial o la llamada de transferencia de tecnología blanda, en donde los ejecutores solamente realizan talleres de capacitación y asesoría en procedimientos de administración, mercadeo y gestión de productos” y agrega que “los avances en la ejecución financiera (100%) no se corresponden con el avance en la ejecución de los proyectos (no ascienden a un 15%)”. ACES, págs. 115, 116.

reubicaciones, los cuales parecen depender del programa FEST implementando por el DPS, el cual se ha mostrado insuficiente (ver al respecto, auto 201 de 2015). Para la Defensoría del Pueblo, “la dispersión actual de la política de generación de ingresos y sus programas, que están dirigidos en su mayoría a la población que se encuentra asentada o ubicada en los contextos urbanos, ha mostrado que no se ve de manera clara cuál es la oferta para el ámbito rural, lo que ha venido generando vacíos y dificultades en el ejercicio del principio de dignidad y en la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación”¹⁰⁰. Por ejemplo, a pesar de los avances logrados por parte del Ministerio de Trabajo en la elaboración de los 44 perfiles productivos territoriales, “no se ha avanzado en la coordinación con el Ministerio de Agricultura y el INCODER para armonizar los demás elementos, especialmente la oferta programática”¹⁰¹.

Del otro, la política de generación de ingresos y de empleo en el sector rural se encuentra rezagada frente a las actuaciones que se han realizado a nivel urbano¹⁰². En efecto, la política rural de generación de ingresos y de empleo todavía se encuentra en fase de planeación y construcción sin que hasta el momento esta Sala Especial tenga información acerca de los resultados que el gobierno ha alcanzado en relación con la implementación de las respectivas rutas¹⁰³. Algunos de los programas y proyectos que podrían beneficiar a la población desplazada por la violencia -aunque no estén formulados específicamente para responder a sus especificidades-, en consecuencia, todavía no se han implementado (i.e. programa *Capacidades Empresariales* y el proyecto *Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional*)¹⁰⁴; las propuestas para articular la oferta actual rural con

¹⁰⁰ Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 84.

¹⁰¹ ACES, pág. 25. “El Ministerio del Trabajo se encarga de articular la estructura de las rutas de empleabilidad y el autoempleo rural para las víctimas del conflicto armado; sin embargo, la definición de rutas, perfiles, oferta programática e instrumentos de caracterización para el sector rural, serán definidas y construidas en conjunto entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

¹⁰² De acuerdo con el Gobierno Nacional, “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, frente al componente de estabilización socioeconómica para población víctima, se encuentra trabajando en el marco de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos y del Subcomité de Restitución del SNARIV, en el diseño de la ruta de generación de ingresos (...) De otro lado, respecto al tema de generación de empleo rural y urbano, el MADR, en el mismo escenario del SNARIV, se encuentra trabajando en el diseño de la ruta de la fase de reparación integral a víctimas.”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 346 y 347.

¹⁰³ En el documento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Informe de avances y resultados alcanzados frente al componente de tierras en los términos de lo resuelto en el Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*, mayo de 2015, no se reportan avances al respecto.

¹⁰⁴ Estos programas y proyectos están en cabeza del MADR. Mediante el proyecto IGIDCPN “se destinaron recursos para la implementación de acciones complementarias que vayan orientadas a la inclusión productiva de las víctimas en cumplimiento de las órdenes decretadas por autoridades judiciales”. El proyecto busca “atender hasta 3.000 familias rurales víctimas del conflicto armado (mujeres restituidas, comunidades étnicas, población rural víctima con discapacidad)”. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág. 14.

El programa CE “no fue formulado específicamente para población víctima, las zonas focalizadas por el mismo coinciden con lugares afectados por el conflicto interno, razón por la cual podría articularse de manera adecuada para responder a las necesidades en materia de generación de ingresos, tanto para población desplazada, como población víctima de otros hechos”. Este programa atiende las personas desplazadas en la medida en la que hagan parte de la estrategia UNIDOS y estén listas para ser promovidas (Conpes 3709 de 2011, pág. 8). Si bien el documento presentado por el gobierno es de mediados del 2014 y el programa debió empezar su funcionamiento en ese mismo año, el gobierno informa, no obstante, que “aún no pueden presentarse resultados cuantitativos en materia de atención a población desplazada y población víctimas de otros hechos, en la medida

las estrategias que se han desarrollado por parte de las otras entidades rectoras en la materia tampoco se han desarrollado¹⁰⁵. A pesar de tratarse de un documento desactualizado, el Conpes 3616 del 2009 sigue siendo el referente para buscar la articulación del programa *Capacidades Empresariales* con la política de generación de ingresos dirigida a favor de la población desplazada¹⁰⁶.

Así las cosas, para Defensoría del Pueblo, “se trata de una ruta en construcción, lo cual se hace evidente además, en la carencia de información por parte del Ministerio de Agricultura, sobre el consolidado de la demanda de proyectos productivos rurales, que le permita definir técnicamente las necesidades presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva para atender las necesidades de generación de ingresos de la Población desplazada, retornadas o reubicadas”¹⁰⁷. La Contraloría General también llamó la atención acerca del lento avance en la construcción de la Ruta de Generación de Ingresos, sobre la cual se viene trabajando desde febrero del 2014, y el escaso liderazgo que ha ejercido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la materia, como uno de los factores que impiden que la política se implemente de manera coordinada¹⁰⁸.

Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, que responda a las siguientes preguntas:

(xxiv) ¿Cuál es la línea de base, los indicadores, las estrategias, las metas y el financiamiento de la totalidad de la política de generación de ingresos y de generación de empleo para atender a la población desplazada por la violencia, a nivel rural?; (xxv) ¿Cuenta con información acerca de cuál ha sido el avance o los retrocesos de los proyectos productivos implementados para las comunidades retornadas o reubicadas identificadas por la Unidad para las Víctimas, de forma tal que se pueda

en que los recursos se comenzarán a ejecutar a partir de abril de 2014”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 346, 347. En el documento presentado el 05 de mayo de 2015, el MADR afirma que de 13.484 familias habilitadas por la convocatoria, 3.751 son víctimas de la violencia. Cf. *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág 13.

¹⁰⁵ “Para propender por un mejor cumplimiento de las obligaciones en materia de atención a población desplazada, el MADR, a partir del 2014, trabajará de la mano con las entidades rectoras de la política de generación de ingresos (DPS) y de Empleo Rural y Urbano (Ministerio del Trabajo) en la articulación de la oferta actual (que abarca a toda la población campesina en general), con los procesos de focalización y caracterización de población víctima (...) El Ministerio de Trabajo, en conjunto con el PNUD y la contratación de un experto, “adelantó un estudio para el establecimiento de lineamientos y recomendaciones de acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las rutas rurales de generación de ingresos y generación de empleo, a partir de la revisión de experiencias internacionales de implementación de herramientas de inclusión de población en condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral rural”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 348 y 324.

¹⁰⁶Ver el Conpes 3709 de 2011. *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo por un valor de hasta US \$50 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el proyecto: “construyendo capacidades empresariales rurales confianza y oportunidad”*, Pág 8

¹⁰⁷ Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 85.

¹⁰⁸ “Llama la atención el lento avance del diseño e implementación de la Ruta de Generación de Ingresos, que no ha permitido que la política se implemente en los territorios de forma coordinada. La Contraloría hace un llamado al MADR, como entidad cabeza de la institucionalidad del sector rural y rectora de la política de estabilización socioeconómica de la población desplazada, a asumir un papel de liderazgo, convocatoria y dinamización del espacio de articulación del SNARIV, para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones acordadas dentro de este espacio, más allá de la sola participación”. CGR, *ibid*, ACES, pág 53 y 54.

focalizar la implementación de estos programas a las comunidades identificadas con mayores necesidades en el avance en la estabilización social y económica?; (xxvi) ¿En qué fecha se va a implementar la ruta de generación de ingresos y de generación de empleo a nivel rural y qué razones explican la demora en su implementación?

13. La ausencia de una ruta construida, sin embargo, no quiere decir que las entidades que hacen parte del sector rural carezcan de programas y estrategias dirigidas a la generación de ingresos a favor de la población desplazada. El MADR ha implementado el programa *Oportunidades Rurales* (OR), *Programas de Alianzas Productivas* y el *Programa Mujer Rural* (PMR); el INCODER ha implementado el *Subsidio Integral de Tierras* (SIT)¹⁰⁹, *Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural* (IPDR) y el *SIDRA*¹¹⁰ y el BANCO AGRARIO y FINAGRO han diseñado programas de financiación a favor de población vulnerable y víctima del conflicto armado.

Para la Contraloría General de la República, los distintos programas de apoyo e implementación de los proyectos productivos en el sector rural¹¹¹, “son desarrollados individualmente sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región. Es decir, no se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados (...) La desarticulación provoca desmotivación en los productores y beneficiarios, riesgo de fracasos de los proyectos y, por tanto, posible pérdida de recursos”¹¹².

La falta de articulación responde, entre otras razones, a que los gobiernos locales no siempre conocen ni coadyuvan en los programas que las distintas autoridades con responsabilidad en la materia ofrecen desde el nivel nacional y en algunas ocasiones -al parecer de las autoridades locales-, sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación de los proyectos. A lo anterior habría que agregar, para la Contraloría General, la existencia de pocos espacios

¹⁰⁹ “El programa de otorgamiento de subsidio integral consiste en la adquisición de tierras en unidades agrícolas familiares y la financiación de un proyecto productivo y el pago de los gastos de escrituración y registro por familia”. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág. 97.

¹¹⁰ “El objeto del programa de SIDRA es implementar acciones para disminuir la situación de pobreza de las familias campesinas, ubicadas en zonas microfocalizadas intervenidas por la política de restitución de tierras siempre y cuando no sean beneficiarias por ella y cumplan con los requisitos de elegibilidad señalados en el acuerdo en mención”. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág. 99.

¹¹¹ Desarrollo Rural con Equidad (DRE), Asistencia Técnica Especial, Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, Familias en su Tierra, Capitalización Microempresarial, Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, Programa de Subsidio Integral de Tierras e Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural.

¹¹² Pág. 51. Salvo el caso del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP), cuyo objeto es fomentar la articulación de la oferta, no se logra una actuación semejante con otros proyectos productivos desarrollados por otras instituciones en el mismo territorio. En regiones como el Departamento de Bolívar se encuentra que a un solo beneficiario, cada institución lo apoya, parcialmente, para desarrollar un proyecto diferente. Este hecho causa dificultades a los beneficiarios para sostener diferentes proyectos, que no cuentan individualmente con recursos suficientes. La adecuada coordinación daría lugar a aunar esfuerzos para el apoyo de un proyecto íntegro y con suficiente respaldo. (...) En el territorio visitado en Montes de María, se evidencia que no se ha logrado el acceso a los recursos provenientes de otros programas, a pesar de la gestión realizada por el operador, se evidencia que ninguno de los proyectos visitados beneficiarios del programa DRE, logró la aprobación en la convocatoria del PAAP y no han logrado el apoyo institucional de otros programas requerido”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 52, 74.

de encuentro “para concertar o articular acciones entre los diferentes actores presentes en los territorios (nacionales y locales), que les permitan el logro de un fin común en beneficio de la población (sólo se conocen los Comités de Justicia Transicional)”¹¹³.

De manera más acentuada que en el sector urbano, en las áreas rurales los proyectos tienen poca cobertura¹¹⁴ y no están dirigidos a un número significativo de población desplazada, tanto en términos comparativos como brutos: “con base en los datos suministrados sobre población atendida en los diferentes programas del MADR, y como resultado de los cruces de información con el RUV, se encontró que en ninguno de los programas analizados la población víctima supera el 12% de la población atendida”¹¹⁵. Si bien en los proyectos y programas ofrecidos por el INCODER y las entidades financieras del sector agrario el porcentaje de población desplazada que es atendida aumenta significativamente, bordeando el 50% o incluso más, el número de beneficiarios sigue siendo en términos brutos poco significativo¹¹⁶.

Los proyectos implementados también carecen de un enfoque diferencial que atienda a las limitaciones y potencialidades específicas de esa población. Salvo el *Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas*, que otorga un puntaje preferencial a las personas en situación de desplazamiento, los otros proyectos y programas están diseñados para atender a la población vulnerable en general y abren unos cupos para atender a la población desplazada -en algunos casos a partir de ejercicios de focalización de beneficiarios que realizan otras instituciones y que incluyen a la población desplazada *en la medida en la que se adecúe a sus fines misionales*, como ocurre con las listas enviadas por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-. En ninguna de estas alternativas quede claro cómo las medidas destinadas a favor de las personas vulnerables

¹¹³ CGR, *ibid*, ACES, pág. 53.

¹¹⁴ “Muchas regiones del país no han sido priorizada, no cuentan con programas para la reparación y poco a proyectos productivos para la población víctima del conflicto armado. Esto es crítico en zonas donde a pesar de tener un gran porcentaje de población víctima del conflicto armado en su territorio, son mínimos los programas para atender e impulsar proyectos productivos para esta población // En las visitas de campo se encontró el caso del municipio de San Vicente, en el Departamento de Antioquia, donde sólo existen dos proyectos que atienden a esta población, pese a que el 25% es población víctima del conflicto armado”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 60

¹¹⁵ Oportunidades rurales (2010-2013), de 25.566 beneficiarios, 1.970 se encontraban en el RUV (7,7%); Alianzas Productivas (2010-2013), de 28.790 beneficiarios, 3.467 se encontraban en el RUV (12%); DRE (2012), de 54.356 beneficiarios, 5.437 hacían parte del RUV (10%). ACES, pág. 60. En el 2014 Oportunidades Rurales atendió a 13.499 personas, de las cuales 1.171 es población víctima y Alianzas productivas atendió a 70. Mediante el programa mujer rural “a la fecha han atendido 241 mujeres (36 corresponden a mujeres con fallo de restitución de tierras) y las restantes se encuentran en etapa de administrativa y judicial, con una inversión de \$279.025 millones”. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, págs. 7 y 8.

¹¹⁶ El Subsidio Integral de Tierras (SIT), entregado por el Incoder, ha beneficiado para las vigencias 2011-2014, 5.755 familias, de las cuales, 2.914 son desplazadas. Para esa misma vigencia, el programa IPDR benefició a 17.161 personas, de las cuales 4.463 son personas desplazadas”. El SIDRA reporta a la fecha 753 familias beneficiadas en condición de desplazamiento por la violencia de las 1.109 del total del programa, esto equivalente al 68% del total de las familias beneficiadas. MADR, pág. 97, 99, 101. FINAGRO ha realizado 2.881 desembolsos a favor de población desplazada en los años 2012 y 2013; y el Banco Agrario ha realizado para ese periodo 66,208 operaciones de crédito a favor de población desplazada, por un valor de \$408,480.000. Cf. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 343, 346.

responden a las especificidades de la población desplazada. Incluso hay programas en los que el MADR ni siquiera tiene identificada a esa población¹¹⁷.

La Contraloría General incluso señaló que “no hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV (...) En la actualidad el MADR no verifica la información [las listas de focalización suministradas por otras entidades], ni hace cruces con las bases de datos, lo que puede dar lugar a suplantación de la condición de víctima”¹¹⁸. En efecto, ese Organismo de Control encontró que para la vigencia del 2013 se reportaron 764 personas desplazadas atendidas en el marco del programa IPDR. Sin embargo, “al cruzar con el RUV, se encuentra que sólo 609 personas están en el registro, mientras que 131 personas reportadas como campesinos atendidos (no identificados como desplazados) si se encuentran en dicho registro”¹¹⁹.

En el sector rural los programas y proyectos desplegados siguen imponiendo barreras que dificultan el acceso de la población desplazada a la política, tales como la ausencia de divulgación de las convocatorias en sus territorios, la exigencia de requisitos que están fuera de su alcance¹²⁰, la falta de acompañamiento para formular proyectos y consolidar procesos asociativos, la complejidad de los formularios y aplicativos para acceder a las convocatorias, los cuales no siempre pueden ser diligenciados adecuadamente por la población

¹¹⁷ “En la actualidad sólo se dispone de una oferta programática dirigida en su mayoría a los pequeños productores del sector rural, sin contar con ningún programa diseñado específicamente para la población desplazada, ni mecanismos de inclusión preferencial para esta población (...) el MADR en algunos casos no tiene identificada a la población víctima dentro de los beneficiarios. Programas como DRE, Oportunidades Rurales, PAAP, están dirigidos a pequeños productores; el programa DRE, Asistencia Técnica Especial, atiende población víctima del conflicto armado que ha sido focalizada por otras instituciones (i.e. ANSPE), quienes entregan listados de los posibles beneficiarios. En otros casos se da puntuación especial a la población que se reconoce como desplazada como ocurre en el PAAP // El programa “Capacidades Empresariales”, en el que aún no se ha abierto la primera convocatoria, es dirigido a población en condición de pobreza, en general, y aun no hay criterios claros para incluir preferencialmente a la población víctima del conflicto armado. Tampoco se conocen acciones específicas derivadas del Convenio interadministrativo de cooperación con el DPS”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 54.

¹¹⁸ “El MADR informa a la Contraloría sobre un acuerdo de intercambio con la Red Nacional de Información para cruzar bases de datos, sin embargo aún no se ha firmado. La Contraloría considera que un acuerdo interinstitucional para la verificación, promovido por los coordinadores institucionales (MADR, DPS y UARIV), podría ser un camino más expedito, para lograr certeza sobre la condición de la población a la hora de implementar la política”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 58.

¹¹⁹ CGR, *ibid*, ACES, pág. 87.

En la misma dirección, cuando el MADR expone las cifras de las personas atendidas por los programas *Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas* y diferencia aquellas que son personas desplazadas, no realiza este ejercicio mediante cruces de bases de datos sino a partir del auto reconocimiento de los beneficiarios. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág. 7

¹²⁰ “Se carece de lineamientos para que las instituciones diseñen programas de crédito diferenciados, que consideren las condiciones especiales de vulnerabilidad de la población en la fijación de garantías. La mayoría de los beneficiarios que se encuentran en el programa del MADR no tiene facilidad de acceso a créditos bancarios por los múltiples requisitos que tienen los bancos para otorgar los préstamos y no han logrado acceder a crédito (...) Los productores visitados en Bolívar y el Oriente antioqueño no han logrado acceder a crédito por las dificultades que se presentan para enterarse de las convocatorias, diligenciar formularios, planificar sus créditos y cumplir los requisitos solicitados por el Banco Agrario, a pesar de que se encuentran asociados y legalmente constituidos como organización (...) En otras ocasiones, “se exige a los productores el uso de semillas certificadas, cuando estas no se encuentran disponibles en las regiones y no están claros los lineamientos para su producción”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 59 y 90.

desplazada¹²¹, la debilidad de los programas de apoyo de asistencia técnica¹²² y las demoras en el cumplimiento de los cronogramas fijados -sin mecanismos de alerta o aviso temprano que permita su corrección-, que obligan, “en algunos casos, a postergar la implementación de los proyectos hasta seis meses”. Como estos retrasos comprometen la ejecución y viabilidad de los proyectos productivos, ya que las labores de implementación de proyectos agropecuarios están sujetas a su realización en concordancia con los calendarios agrícolas, “las comunidades beneficiarias se desmotivan y en muchos casos se retiran de la alianza [PAAP]”¹²³.

En la fase de implementación de los proyectos, los Organismos de Control también han llamado la atención acerca de debilidades en la efectiva formulación, asistencia y acompañamiento de los proyectos productivos y en el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos pactados por las partes. Según la Contraloría General, “los programas de generación de ingresos no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente, que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos. En varios programas no se garantiza la asistencia técnica, en otros no tiene la suficiente periodicidad, en muchos casos no se logra que el agricultor apropie y desarrolle las competencias para enfrentar los problemas que se presentan en sus proyectos productivos, simplemente acata recomendaciones sin entender su fundamentación, sin adquirir el criterio para una posterior toma de decisiones y en otros programas no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones”¹²⁴.

En efecto, las recomendaciones que se realizan como parte de la asistencia técnica, en el marco del programa DRE, no pueden materializarse en todos los casos porque los beneficiarios no cuentan con los recursos necesarios para su ejecución¹²⁵. Las entidades a nivel territorial responsables de brindar asistencia técnica (UMATAs) “no cuentan con recursos para prestar la asistencia técnica en los predios”, de forma tal que los beneficiarios del programa IPDR-ADP (en Bolívar) “manifiestan no recibir asistencia ni respuesta de las respectivas UMATAS”¹²⁶. Cuando se presta, el acompañamiento no siempre genera

¹²¹ CGR, *ibid*, ACES, pág. 58.

¹²² El MADR celebró el Convenio No 108 de 2010, por medio del cual buscaba diseñar e implementar programas de apoyo educativo de asistencia técnica a población desplazada en proceso de retorno o reubicación y así dar cumplimiento a las competencias establecidas en la Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004, auto 008 de 2009 y Conpes 3616 de 2009. Debido a que los predios preseleccionados evidenciaron dificultades técnicas y jurídicas que impedían la ejecución del convenio, el Comité Técnico Operativo aprobó la terminación anticipada del Convenio. “Además de la evidente falta de planeación que este hecho pone en evidencia, la Contraloría observa el vacío de política que implicó la liquidación del Convenio. Con sus acciones se avanzaría en el desarrollo e implementación de la política. La ausencia de este tipo de acciones provoca un vacío en la aplicación de la requerida en los diferentes territorios”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 62

¹²³ CGR, *ibid*, ACES, pág. 75.

¹²⁴ CGR, *ibid*, ACES, pág. 34.

¹²⁵ CGR, *ibid*, ACES, pág. 74

¹²⁶ En estos casos, si bien el INCODER asumió la realización del acompañamiento, este no se considera como la asistencia técnica necesaria, debido a que no tiene la misma intensidad y especificidad de visitas que las que se podrían realizar mediante Asistencia Técnica”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 85, 86.

capacidades adquiridas en los beneficiarios que les permitan sostener los cultivos una vez ha finalizado el acompañamiento institucional¹²⁷.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, muchos de los proyectos a los que han accedido las comunidades en el sector rural “no lograron implementarse por diversos factores, tales como el clima, la vocación productiva de la tierra y los costos de comercialización”¹²⁸. Ciertamente, no se prevén medidas que faciliten la mitigación de condiciones adversas imprevistas¹²⁹, que permitan generar ingresos mientras los cultivos dan sus frutos y, además, los precios de venta tampoco garantizan la sostenibilidad de los proyectos productivos (i.e. Bolívar y Antioquia)¹³⁰. Estas debilidades generan así altos riesgos de fracaso de los proyectos, desincentivan la participación en los mismos, dificultan el logro de la estabilización socioeconómica de la población involucrada¹³¹ y, en casos extremos, estas dificultades terminan situando a los beneficiarios de los proyectos productivos en una situación económica aún más adversa que aquella en la que se encontraban con anterioridad. La Defensoría del Pueblo advierte así que: “las comunidades retornadas debieron asumir créditos para poder darle impulso a los proyectos, pero las dificultades del clima y los costos de los insumos, impidieron la implementación de los mismos y por tanto el impacto esperado no se dio y están en la mayoría de los casos asumiendo los créditos, pero sin el ingreso derivado del proyecto”¹³². No debe sorprender, por lo tanto, que las personas se desincentiven en el momento de solicitar los créditos que les permitan fortalecer y complementar los proyectos productivos a los que acceden: “los plazos e intereses son difíciles de cubrir, debido a la baja rentabilidad de los proyectos productivos y los bajos precios que ofrece el mercado por los productos. No es conveniente adquirir deudas con esta entidad

¹²⁷ Incluso se ha documentado que los beneficiarios de las asociaciones visitadas por la Contraloría General, “no tienen soportes de la asistencia técnica brindada por ASOPROAGROS. EL operador no deja registro documental de las recomendaciones para el manejo del cultivo que deben implementar los beneficiarios. Esto no solo dificulta la debida implementación de las recomendaciones de la asistencia técnica, sino que impide la transferencia de conocimiento, monitoreo y seguimiento”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 73

¹²⁸ “En el caso de los procesos de retorno de Montes de María de Chengue en Ovejas, Chinulito en Coloso y la Peñata en Sincelejo en el departamento de Sucre, y Macayepo y el Salado en Carmen de Bolívar, la Sierra en Córdoba Tetón, las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto en el departamento de Bolívar.” Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

¹²⁹ “Se presentan disminuciones en la producción por fenómenos climáticos adversos, lo cual da lugar a pérdida de los recursos invertidos en los proyectos e insostenibilidad de los mismos (...) Se observa en general que los proyectos productivos no contemplan estrategias de adaptación a las consecuencias del cambio climático, donde cada vez son más comunes los periodos de lluvia o sequías extremas, que generan imprevistos y exigen estrategias preventivas, para evitar las pérdidas, que por estas condiciones cada vez más constantes se puedan generar”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 66, 67.

¹³⁰ “A pesar de los estudios hechos durante la pre inversión, la población declara que los precios ofrecidos por los Aliados durante la ejecución son mucho más bajos, que lo previsto durante la pre inversión y que la rentabilidad se reduce dramáticamente // Se observa una tendencia a bajos precios que, por lo general, no permite al agricultor si quiera garantizar el retomo necesario para cubrir los costos de producción de los proyectos productivos y mucho menos generar rentabilidad. En varios casos, se manifiesta que los precios sostenidos por los aliados comerciales son bajos y no generan rentabilidad, sin embargo se reconoce que las alianzas productivas generan estabilidad y mayor posibilidad de compra”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 61, 66. Situación que se reitera con los proyectos IPDR ofrecidos por el INCODER. Cf. CGR, *ibid*, ACES, pág. 84.

¹³¹ CGR, *ibid*, ACES, pág. 63.

¹³² Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

porque pueden correr el riesgo de perder los activos o el capital que han conseguido”¹³³.

La Contraloría también ha resaltado que se presentan incumplimientos de los acuerdos pactados [i.e. PAAP] y en el desembolso de los recursos [i.e. IPDR]. Esta situación no sólo genera retrasos en la producción, demoras en la capitalización de la inversión o del proyecto y una reducción de su rentabilidad, sino que los convenios carecen de mecanismos para corregir los incumplimientos¹³⁴.

Los Organismos de Control también han llamado la atención acerca de la concentración de recursos en ciertas regiones y asociaciones puntuales que son atendidas por varias entidades y programas, cuyos beneficiarios “pueden ya haber alcanzado la estabilización socioeconómica, mientras que en estas mismas regiones (i.e. Bolívar y Antioquia) permanece mucha población víctima del conflicto sin atender”¹³⁵.

Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que responda a las siguientes preguntas:

(xvii) La implementación de la ruta de generación de ingresos y de generación de empleo en el sector rural, y la creación de los programas y las estrategias anunciadas, ¿cómo van a solucionar los problemas de articulación y coordinación descritos, al igual que las fallas relacionadas con la ausencia de un enfoque diferencial, la poca cobertura de los programas ofrecidos, las barreras de acceso, la falta de asistencia, atención y acompañamiento, que atraviesan los programas que se han dispuesto en materia de estabilización socio económica a nivel rural?; (xviii) ¿No hacen falta otro tipo de reformas y actuaciones para superar los vacíos mencionados, toda vez que los programas anunciados no están diseñados para atender de manera específica a la población desplazada por la violencia y que la sola expedición de una ruta, tal como quedó recogido en el contexto urbano, no garantiza el acceso a los programas vigentes ni su adecuada articulación y coordinación?

En mérito de lo expuesto, el Presidenta (E) de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, que den

¹³³ CGR, ibid, ACES, pág. 67.

¹³⁴ “Los convenios que establecen las responsabilidades de los aliados no contemplan acciones en caso de incumplimiento de las partes, lo que pone en riesgo el éxito de los proyectos productivos”. CGR, ibid, ACES, pág. 78.

¹³⁵ CGR, ibid, ACES, pág. 69.

respuesta de manera conjunta a las preguntas **(i)**, **(ii)** y **(iii)** (a) y (b), consignadas en la consideración número **10.** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que den respuesta de manera conjunta a las preguntas **(iv)** y **(v)**, consignadas en la consideración número **11.1.1.** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que dé respuesta a las preguntas **(vi)** (a), (b) y (c), **(vii)**, **(viii)**, **(ix)**, **(x)** y **(xi)**, consignadas en la consideración número **11.1.2.** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que den respuesta de manera conjunta a las preguntas **(xii)**, **(xiii)**, **(xiv)**, **(xv)** y **(xvi)**, consignadas en la consideración número **11.1.3.**; a las preguntas **(xvii)**, **(xviii)**, **(xix)** (a) y (b) y **(xx)**, consignadas en la consideración número **11.2.** y a las preguntas **(xxi)**, **(xxii)** y **(xxiii)**, consignadas en la consideración número **11.3.** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

QUINTO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que dé respuesta a las preguntas **(xxiv)**, **(xxv)**, **(xxvi)**, **(xxvii)** y **(xxviii)**, consignadas en las consideraciones número **12.** y **13.** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta y dé traslado de esa información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide la información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un documento, en medio físico y magnético, que consolide la información requerida en las órdenes anteriores, en un plazo improrrogable de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia.

Dentro del mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para los fines que consideren pertinentes.

SÉPTIMO.- SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, alleguen a esta Sala Especial de

Seguimiento sus observaciones, en medio físico y magnético, sobre el informe que presente el gobierno en cumplimiento de esta providencia, en un plazo de veinte (20) días a partir de la fecha en la que lo reciban.

Comuníquese y cúmplase,

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada Presidenta (E) Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General