

80110

Bogotá, D. C.

Doctores

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 N° 6 C-38

MAURICIO SANTAMARIA SALAMANCA

Director Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 N° 13-19

Bogotá, D. C.

Asunto: Función de Advertencia

La Contraloría General de la República dentro de la órbita de su competencia, de conformidad con las atribuciones legal y constitucionalmente asignadas, previstas en el Artículo 5º, Numeral 7º, del Decreto Ley 267 de 2000, en ejercicio de la *función de advertencia*, pone de presente los posibles riesgos que genera al Gobierno Nacional en su política pública orientada a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, no incluir en el presupuesto anual del 2013, la partida presupuestal correspondiente dirigida a atender las necesidades de capacidad institucional que requiere la Defensoría del Pueblo a efecto atender el compromiso establecido en la política pública de garantizar a las víctimas del conflicto armado, el establecimiento de la verdad, la justicia y la reparación de daños que han sufrido por parte de grupos organizados al margen de la ley; así como la adecuada orientación, seguimiento y apoyo que requieran en su gestión ante las entidades competentes encargadas de adelantar los respectivos trámites, y que a criterio de este ente fiscalizador puede comprometer o amenazar el avance del proceso de la Ley 1448 de 2011.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS

En el compromiso asumido por el Estado colombiano de ejecutar "medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno", enmarcado en la Ley 1448 de 2011, impuso para su efectividad, como mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley, la conformación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, de la cual hace parte la Contraloría

General de la República (CGR), junto con la Procuraduría General de la Nación, la *Defensoría del Pueblo* y tres representantes de las víctimas<sup>1</sup>.

La función establecida para esta Comisión abarca de manera panorámica el control sobre la política pública desarrollada por el Gobierno Nacional en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno. El seguimiento se ordena para el proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la citada ley.

La Ley 1448 de 2011, en los artículos 8º y 9º, contiene el marco normativo de la justicia transicional que garantiza los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno. Este ordenamiento jurídico como parte de la reparación integral, dispone que si una persona fue objeto de otro tipo de delitos podrá reclamar la indemnización, la rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Además, señala las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, las cuales deben garantizar que las medidas adoptadas a favor de las víctimas sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente.

De manera que los esfuerzos estatales deben ser financiables en el mediano y largo plazo, e implementados en todo el país en un período determinado, siendo el marco fiscal de mediano plazo –MFMP- instrumento de Planificación y Gestión Financiera dirigido a lograr los objetivos del Plan de Desarrollo, al cual se le asignan recursos reales y financieros que la ejecución de esta preceptiva legal demande.

Al mismo tiempo, la Ley 1448 de 2011, en el artículo 160, numeral 17, crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyendo a la *Defensoría del Pueblo*, entre otras entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, para que se encarguen de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

En este contexto, el artículo 43, dispone que la *Defensoría del Pueblo*, debe prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la ley, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, designando representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente la asistencia judicial de las víctimas, a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales.

---

<sup>1</sup> Artículo 210 de la Ley 1448

También el parágrafo del artículo 38 de la ley 1448 de 2011, le asigna a la *Defensoría del Pueblo* la función de apoyar a la Fiscalía General de la Nación en la creación de un protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, la integridad y la formación sexual, en el que se contemplen medidas jurídicas y psicosociales y aspectos como el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la investigación, el trato, la atención y la asistencia a las víctimas durante todas las etapas del procedimiento, y acciones específicas para atención de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas.

Por mandato del artículo 186 de la ley 1448 de 2011, la *Defensoría del Pueblo* debe diseñar conjuntamente con la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los mecanismos para garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes que sean víctimas de violaciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, con miras a la efectiva realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En ejercicio de lo previsto en el artículo 31 parágrafo 2º de la Ley 1448 de 2011, la *Defensoría del Pueblo*, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), debe presentar informes de riesgo que contribuyan a la precaución de violaciones a sujetos de especial protección y adoptar las medidas necesarias de protección y seguridad.

Por lo expuesto, el parágrafo 3º del artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, dispone que en el ámbito de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, corresponde la modificación de la estructura orgánica de la *Defensoría del Pueblo* creando, suprimiendo o fusionando cargos, con el fin de garantizar el cumplimiento y desarrollo de las funciones y competencias asignadas a la institución en esta ley, debe el Gobierno Nacional, efectuar las operaciones presupuestales que se requieran para la cumplida ejecución de la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta que los principios rectores del Presupuesto están contenidos en la Constitución Política, en los artículos 345 a 355, todos ellos desarrollados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compuesto por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en los Decretos 111 y 115 de 1996; el artículo 346 de la Constitución Política desarrolla el Principio de Planificación, que orienta la Ley Anual de Presupuesto, estableciendo que debe existir armonía entre el Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, de esta forma, el Gobierno al formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones debe incluir las partidas destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Y acorde con el Principio Presupuestal de Programación Integral todo programa presupuestal debe tener en cuenta, simultáneamente, los gastos de inversión y de funcionamiento para la ejecución de esta ley.

A su vez, el Presupuesto debe guardar concordancia con el Plan de Desarrollo, Plan de Inversiones, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-. Y la armonía entre el Presupuesto Anual, con el Plan Financiero y el POAI, buscando coordinación en corto plazo.

Con el fin de que esta política, diseñada por el Gobierno Nacional, conduzca a producir resultados, es necesario la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal requerido para atender las necesidades del fortalecimiento institucional, para cumplir con los programas y planes de acción que plantean las entidades responsables.

## HECHOS

Con oficios 20-197 de fecha 8 de octubre de 2012, radicado N° 1-2012-069604 de 9-Oct-2012, dirigido al Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y 50522 de fecha 19 de octubre de 2012, radicado N° 1-2012-072177 de 19-Oct-2012, suscritos por el Defensor del Pueblo, solicita una modificación a la apropiación presupuestal asignada de \$312.788 millones de pesos para gastos de funcionamiento e inversión para el 2013, por cuanto resultan insuficientes para atender las funciones asignadas a esa entidad por la Ley 1448 de 2011.

La Defensoría del Pueblo sustenta el requerimiento de Gastos de Personal, i) en la necesidad del incremento de la planta de personal, para desarrollar en el 2013, una segunda fase del fortalecimiento institucional para la implementación de la ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de acuerdo a lo conversado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública. El aumento de la planta de personal considera la vinculación adicional de 332 servidores públicos, con un costo anual de \$25.353 millones de pesos, por cuanto, en la primera fase del fortalecimiento institucional mediante los Decretos 4628 y 4629 de 7 de diciembre de 2011, se aprobaron 255 cargos, que se encuentran proveídos; ii) La adición de Gastos Generales en \$ 6.981 millones de pesos para la adquisición de puestos de trabajo, equipos, mantenimiento, viáticos y gastos de viaje, que permitan adelantar las labores encomendadas a la Defensoría del pueblo; iii) En el proyecto de Presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República, no se incluyó en el rubro de transferencias el requerimiento para vincular 1306 Defensores Públicos, para atender las áreas de Administrativo, Casas de Justicia,

Civil, Familia, Coordinadores Académicos, Indígenas, ... y los programas de Representación Judicial de Víctimas Ley 1448 de 2011, Ley 975 de 2005, Ley 1257 de 2008 y Ley 1098 de 2006, estimando por este concepto un déficit de \$35.978,3 millones de pesos para el año 2013; iv) Asimismo, en Transferencias se encuentra *sin situación de fondos*, el Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos (atiende las indemnizaciones decretadas por los Despachos Judiciales), solicitando tener en cuenta una apropiación de \$6.800 millones de pesos para el 2013 y no de \$61.800 millones de pesos, como lo proyectó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto para el 2012 se inició con una apropiación de \$60.000 millones de pesos, y su ejecución en el presente año, no alcanza los \$4.000 millones de pesos.

Por lo expuesto, solicitó una situación de fondos adicionales de \$72.427 millones de pesos, para atender los programas prioritarios, en especial para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así: Gastos de Personal \$25.353 millones, Gastos Generales \$6.981 millones, en Transferencias \$36.093 millones (\$35.978 corresponden a Defensores Públicos) y en Inversión \$4.000 millones.

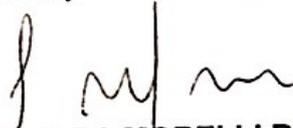
En la respuesta que da el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Defensor del Pueblo, en oficio radicado 2-2012-039744 de 26-Oct-2012, manifiesta que el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2013, aprobado por el Congreso de la República, tuvo en cuenta, *entre otros criterios, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), al amparo de la Regla Fiscal la cual es un instrumento fundamental de la política fiscal como medio para el cumplimiento de las metas macroeconómicas*, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público responder por la gestión presupuestal, con sujeción a los principios de coherencia macroeconómica y responsabilidad fiscal para dar cumplimiento a las citadas metas. Realizado el estudio técnico a la ejecución de los recursos asignados a la Defensoría del Pueblo en los últimos años, se observan pérdidas de apropiación importantes, por lo que *"no fue posible atender su nueva solicitud de recursos adicionales en el presupuesto de Funcionamiento... con lo cual una adición de recursos a la Defensoría implicaba necesariamente una reducción por el valor equivalente a otra entidad que conforma el Presupuesto General de la Nación"*.

Por consiguiente, como integrante de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, en el ámbito de la competencia constitucional y legalmente asignada, la Contraloría General de la República, previene los posibles riesgos que pueden comprometer o amenazar el avance y cumplimiento de los mandatos legales previstos en la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, al no contar la *Defensoría del Pueblo*, con el presupuesto necesario para adelantar su gestión y

compromiso con la política pública del Gobierno Nacional en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno, conformando la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, en el proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011.

Es preciso advertir que el Gobierno Nacional en el proceso de diseño, planeación e implementación de la Política de Tierras y de Víctimas ha dispuesto que la *Defensoría del Pueblo* como integrante de la Comisión Nacional de Seguimiento y del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, preste los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la ley, a través del *Sistema Nacional de Defensoría Pública*, designando representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente la asistencia judicial de las víctimas, a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales, como medidas efectivas y conducentes que aseguren el avance de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

En tal virtud con el fin de que esta política diseñada por el Gobierno Nacional conduzca a producir resultados, es necesario contar con la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal requerido para atender las necesidades del fortalecimiento de la *Defensoría del Pueblo*, para cumplir con los programas y planes de acción asignados en Ley 1448 de 2011.



**SANDRA MORELLI RICO**  
Contralora General de la República

Proyectó: Emilse Perdomo  
Profesional Universitario  
Revisó: Luis Alberto Higuera Malaver  
Contralor Delegado Sector Agropecuario