

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3925

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN  
EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD  
18 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO  
A FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD  
INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA**

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Defensoría del Pueblo de Colombia

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 18 de mayo de 2018**

## **CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES**

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo**  
Vicepresidente de la República

**Guillermo Abel Rivera Flórez**  
Ministro del Interior

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Germán Arce Zapata**  
Ministro de Minas y Energía

**Yaneth Giha Tovar**  
Ministra de Educación Nacional

**Camilo Armando Sánchez Ortega**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Germán Cardona Gutiérrez**  
Ministro de Transporte

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Enrique de Jesús Gil Botero**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Juan Guillermo Zuluaga Cardona**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Griselda Janeth Restrepo Gallego**  
Ministra de Trabajo

**María Lorena Gutiérrez Botero**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Juan Sebastián Rozo Rengifo**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Alejandra Corchuelo Marmolejo**  
Subdirectora General Sectorial

**Santiago Matallana Méndez**  
Subdirector General Territorial

## Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 18 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia<sup>1</sup>.

El objetivo del programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, particularmente en lo dispuesto en el segundo objetivo de la estrategia de buen gobierno, que se enfoca en la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, y busca robustecer la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia. De igual forma, el programa es pieza clave para el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2017-2020 *Defender el pueblo es defender la paz*, cuya visión implica que, a 2020 la Defensoría del Pueblo de Colombia deberá ser reconocida por su incidencia en la construcción de paz, la promoción de los derechos humanos, la optimización de su gestión y la actuación institucional fundada en el respeto de la dignidad humana y el concepto de integralidad de los derechos humanos, especialmente en los territorios más vulnerables.

A través del programa de fortalecimiento, se busca desarrollar las capacidades de la Defensoría para contrarrestar sus principales debilidades para el ejercicio de la acción defensorial producto de: (i) una baja eficiencia y eficacia en la gestión defensorial; (ii) una limitada calidad y eficiencia en la prestación de servicios y atención al ciudadano; y (iii) una insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

El programa será ejecutado en un horizonte de hasta cinco años, a través del desarrollo de tres componentes de: (i) fortalecimiento de la gestión y planeación estratégica de la Defensoría; (ii) atención y servicio al ciudadano; y (iii) rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se espera que el programa permita una mayor efectividad de la acción defensorial y que entre sus principales resultados, logre una mayor eficiencia de la gestión institucional de la Defensoría, una mayor transparencia, la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos, un incremento de la participación ciudadana y fortalecer la rendición de cuentas.

**Clasificación:** H81.

---

<sup>1</sup> Proyecto código BPIN 2018011000596 *"Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia - DPC Nacional"*.

**Palabras clave:** gestión defensorial, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información, alerta temprana, población vulnerable.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>10</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>15</b>
3.1. Justificación técnica.....	15
3.1.1. Baja eficiencia y eficacia en la planeación y la gestión defensorial.....	16
3.1.2. Baja calidad y eficiencia de la prestación de servicios y atención al ciudadano .	19
3.1.3. Insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana .....	21
3.2. Justificación económica y social .....	24
3.2.1. Identificación de beneficios.....	24
3.2.2. Identificación de costos .....	28
3.2.3. Análisis de sensibilidad .....	28
3.3. Espacio fiscal .....	29
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada .....	30
<b>4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO .....</b>	<b>31</b>
4.1. Objetivo .....	33
4.2. Objetivos específicos .....	33
4.3. Componentes .....	33
4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de la Gestión y Planeación Estratégica .....	33
4.3.2. Componente 2. Atención y servicio al ciudadano.....	34
4.3.3. Componente 3. Rendición de cuentas y participación ciudadana.....	36
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución .....	37
4.5. Costos del programa.....	38
4.6. Programación de desembolsos .....	38
4.7. Seguimiento y evaluación .....	39
4.7.1. Indicadores del programa.....	39
<b>5. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>43</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>51</b>
--------------------------	-----------

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Desafíos de planificación y gestión estratégica y operativa .....	17
Tabla 2. Desafíos en la gestión y calidad de los servicios .....	21
Tabla 3. Desafíos de participación ciudadana, rendición de cuentas y comunicación .....	23
Tabla 4. Cálculo de los beneficios anuales por ganancias de eficiencia en dólares para el año 2022 .....	26
Tabla 5. Cálculo de los beneficios anuales por reducción de tiempo de trámites en dólares para el año 2022 .....	28
Tabla 6. Análisis costo beneficio y escenarios .....	29
Tabla 7. Costos por componentes del programa .....	38
Tabla 8. Programación de desembolsos 2018-2022 .....	39
Tabla 9. Indicadores de impacto y de resultado .....	40
Tabla 10. Matriz de impactos esperados del programa .....	43

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Comité Operativo del Programa
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDHH	Derechos Humanos
GpR	Gestión para Resultados
MGDR	Modelo de Gestión Defensorial por Resultados
PGN	Procuraduría General de la Nación
PEI	Plan Estratégico Institucional
PQRSDF	Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y felicitaciones
ROP	Reglamento operativo
SAT	Sistema de alertas tempranas
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TIR	Tasa interna de retorno
UEP	Unidad ejecutora del programa
VP	Valor Presente
VPN	Valor Presente Neto



## 1. INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo de Colombia es un órgano constitucional y autónomo creado por la Constitución de Colombia, en su Capítulo II *Del Ministerio Público*, con el propósito de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos (DDHH) dentro del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, así como la divulgación y promoción del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Sus procesos misionales están orientados a: (i) la promoción y divulgación de los DDHH y el DIH, que busca fomentar su respeto, protección y garantía para todos los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior como condición para la construcción de paz, mediante actividades de formación, divulgación, movilización, gestión y seguimiento a las políticas públicas; (ii) la prevención y protección para generar de manera oportuna advertencias para las autoridades competentes sobre posibles violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, mediante la aplicación de metodologías y mecanismos de monitoreo y seguimiento al conflicto armado interno o la violencia sociopolítica; y (iii) la defensa pública o defensa de los ciudadanos, donde la Defensoría tiene la función de mediar entre los ciudadanos y la administración pública.

En ese sentido, y con el objetivo de hacer más eficiente la gestión de la Defensoría, en el 2014 se realizó un proceso de mejora en la entidad, a través de la optimización de sus procesos, implementando una reestructuración organizacional. En relación con el uso y manejo de información, la Defensoría desde el 2009 ha realizado esfuerzos para la implementación de sistemas de información que permitan registrar las acciones de atención de la Defensoría a las necesidades de la población colombiana.

Según los resultados del diagnóstico de la aplicación del marco de Gestión para Resultados (GPR) a la entidad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2018, la Defensoría requiere dar inicio a un proceso de fortalecimiento de su capacidad institucional que le permita: (i) fortalecer la capacidad de la planeación y gestión estratégica, mediante la implementación de un modelo de gestión defensorial por resultados, con el que se logre entre otros, hacer seguimiento a los diferentes informes emitidos, definir un modelo de arquitectura empresarial y una estrategia de gestión del conocimiento defensorial; (ii) mejorar la calidad y eficiencia en la atención y servicio al ciudadano, a través de la definición de un modelo para la atención de los requerimientos ciudadanos, y la definición de una estrategia para ampliar la cobertura en la prestación de servicios y atención a la población vulnerable; y (iii) potenciar la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a través de la mejora de los canales de comunicación establecidos por la entidad para optimizar el acceso y la promoción de la oferta institucional y la participación ciudadana.

El desarrollo del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia se encuentra alineado con lo planteado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, particularmente en lo dispuesto en el segundo objetivo de la estrategia de buen gobierno, que se enfoca en la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. En dicho objetivo, se propone el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia. De igual manera, el programa contribuirá con el desarrollo de las actividades que la entidad lidera en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027, en particular en el desarrollo de la dimensión transversal de gestión del sistema de justicia, el cual tiene como objetivo mejorar la calidad de gestión de dicho sistema.

Adicionalmente, el programa será pieza clave para el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2017-2020 *Defender el pueblo es defender la paz*, cuya visión implica que, a 2020 la Defensoría del Pueblo de Colombia sea reconocida por su incidencia en la construcción de paz, la promoción de los derechos humanos, la optimización de su gestión y la actuación institucional fundada en el respeto de la dignidad humana y el concepto de integralidad de los derechos humanos, especialmente en los territorios más vulnerables.

Este documento se compone de cinco secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes. La tercera, describe la justificación técnica que aborda las problemáticas detectadas, mientras que en la cuarta sección se presenta la descripción del programa, así como sus componentes, financiamiento, indicadores y seguimiento, entre otros aspectos. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## **2. ANTECEDENTES**

La Defensoría del Pueblo como institución perteneciente al Ministerio Público<sup>2</sup>, dentro de su obligación constitucional de velar por la promoción y la divulgación de los Derechos Humanos, tiene como funciones:

- (i) Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
- (ii) Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
- (iii) Invocar el derecho de *habeas corpus* e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

---

<sup>2</sup> Constitución Política, capítulo II, artículos 280 y 281.

- (iv) Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
- (v) Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

Para el cumplimiento de sus funciones la Defensoría cuenta con una planta de 1.848 funcionarios de los cuales el 34 % están ubicados en el nivel central y el 66 % las territoriales y 4.100 defensores públicos a nivel nacional. En la actualidad, la Defensoría cuenta con 38 regionales<sup>3</sup> distribuidas en los 32 departamentos y en el Distrito Capital, las cuales dependen del despacho del Defensor del Pueblo. A nivel central, la Defensoría del Pueblo cuenta con doce delegadas<sup>4</sup> y cuatro direcciones nacionales<sup>5</sup>, las cuales dependen del despacho del Vicedefensor del Pueblo. Además, la entidad cuenta con seis oficinas asesoras<sup>6</sup> a cargo del Despacho del Defensor del Pueblo y tres subdirecciones<sup>7</sup> a cargo de la Secretaría General.

---

<sup>3</sup> Las regionales de la Defensoría se ubican en: Amazonas, Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Guanía, Guaviare, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de Santander, Ocaña, Pacífico, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, San Andrés, Sucre, Tolima, Tumaco, Urabá, Valle Del Cauca, Vaupés y Vichada.

<sup>4</sup> Entre estas se encuentran: la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales; la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor; Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de Las Víctimas Del Conflicto Armado Interno; la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria; la Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad; la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras; la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente; la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada; la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género; la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas; y la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas.

<sup>5</sup> Entre estas direcciones nacionales se encuentran las siguientes: la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, encargada de tramitar de oficio o a petición de cualquier persona las solicitudes y quejas, abogar por la solución del objeto de las mismas ante las autoridades y los particulares; la Dirección Nacional de Defensoría Pública encargada de prestar el servicio de defensa pública en favor de las personas que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas la defensa de sus derechos para asumir su representación judicial o extrajudicial; la Dirección Nacional de Acciones y Recursos Judiciales que se encarga de coordinar la interposición de la acción de tutela, del derecho de *habeas corpus*, de las acciones populares y de la acción pública de inconstitucionalidad en los términos establecidos en la ley, cuando sean procedentes y bajo la dirección del defensor del pueblo; y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación encargada de promover y divulgar los derechos humanos y orientar a todas las personas en su ejercicio

<sup>6</sup> Planeación, Jurídica, Control interno, Comunicaciones e imagen institucional, Asuntos internacionales y Control interno disciplinario.

<sup>7</sup> Subdirección de Gestión del Talento Humano, Subdirección Administrativa y Subdirección Financiera.

La anterior estructura nace de un proceso de reestructuración de la entidad llevada a cabo en el año 2014 mediante los Decretos 025<sup>8</sup>, 026<sup>9</sup> y 027<sup>10</sup> del 10 de enero de 2014. Este proceso tenía por objetivo la adaptación de la entidad a los cambios que impone el contexto nacional, en temas como el sistema penal para adolescentes, la atención a víctimas del conflicto armado, según el mandato de la Ley 1448 del 2011<sup>11</sup>. De igual forma, contemplaba la ampliación de los servicios prestados y la capacidad de su planta de personal, así como los requerimientos de la infraestructura tecnológica para que respondieran a las necesidades misionales de la entidad y de sus beneficiarios.

La reestructuración permitió realizar un ajuste al modelo de operación, estructurando su gestión por medio de los procesos estratégicos, misionales, de soporte y de monitoreo y evaluación, que le han permitido avanzar en la satisfacción de los usuarios que solicitan sus servicios y en realizar actuaciones de manera más eficaz. Además, gracias a la ampliación de la planta de personal con la creación de 862 cargos de planta, mejoró la cobertura de los servicios brindados por la entidad.

En la misma línea de mejorar la gestión de la Defensoría del Pueblo, en el año 2017 se definió un Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020<sup>12</sup>, que definió como líneas estratégicas: (i) promover que la acción estatal sea dirigida a la construcción de paz y que la superación de las causas del conflicto armado se desarrolle en el marco del respeto de los DDHH y el DIH, (ii) liderar la defensa y divulgación de los DDHH y la observancia del DIH, y (iii) aumentar la cobertura poblacional y optimizar la calidad de la prestación del servicio con enfoque en derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos mencionados, dado que los procesos misionales y de servicio a la ciudadanía de la entidad, en el marco de sus funciones constitucionales, están sujetos a dinámicas constantes relacionadas con los cambios sociales y legales<sup>13</sup>, hacen necesario el

---

<sup>8</sup> Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

<sup>9</sup> Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se crean unos cargos en la planta de personal de la Defensoría del Pueblo.

<sup>11</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> Con corte al primer trimestre del 2018, se han cumplido 11 de los 31 objetivos planteados en el Plan Estratégico Institucional para la vigencia 2017-2020.

<sup>13</sup> Ejemplo de estos cambios legales son las Sentencia T-388 de 2013, Sentencia T-622 de 2016 y Sentencia T-863 de 2017, las cuales le dan nuevas competencias a la Defensoría del Pueblo en diferentes temáticas.

fortalecimiento de la capacidad de gestión y respuesta de la Defensoría para poder atender a la ciudadanía y dar cumplimiento a las nuevas obligaciones con altos estándares de calidad y oportunidad.

En esa medida, a pesar de las acciones desarrolladas por las diferentes dependencias de la Defensoría para la garantía y la promoción de los derechos, en la operación de la entidad aún se observa una limitada calidad en la prestación de los servicios y atención al ciudadano. Esto se puede evidenciar en falencias del ciclo de gestión institucional<sup>14</sup>, al centrarse en la generación de informes de gestión operativa<sup>15</sup> y en la falta de oportunidad y trazabilidad de las alertas y recomendaciones<sup>16</sup>, lo que impide la planificación de sus acciones a corto y mediano plazo y una atención óptima de los requerimientos de los ciudadanos.

En adición, la planeación y gestión de la Defensoría se ve limitada por la existencia de deficiencias en la información y los sistemas de información de la entidad. Según un proceso de arquitectura empresarial para la gestión de TIC realizado por el grupo de sistemas de la Defensoría en el 2017, los sistemas misionales de información cubren solo el 44 % de los conceptos fundamentales de las actividades desarrolladas por la entidad; porcentaje que se explica porque no todos los procesos misionales se encuentran cubiertos por tecnologías de información diferentes a la ofimática<sup>17</sup>. Además, se observan debilidades en la implementación y desarrollo de las políticas sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la entidad, así como herramientas tecnológicas insuficientes y con una baja integración e interoperabilidad que impiden gestionar la información y el conocimiento necesarios para una óptima gestión defensorial<sup>18</sup>.

La baja calidad en la atención, también se ve mediada por la insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana de la Defensoría del

---

<sup>14</sup> En el ciclo de gestión defensorial está debidamente estructurado en el sistema de operación por procesos. No obstante, a nivel operativo existen una serie de dificultades tales como: no se tiene un cuadro de mando unificado de seguimiento; no se cuenta con indicadores de impacto; no hay sinergia entre dependencias; no hay un vínculo directo entre la estrategia y el presupuesto; no hay una alineación analítica en los sistemas de información misional; y no hay una retroalimentación en el flujo de gestión.

<sup>15</sup> Por ejemplo, para la vigencia 2016, las Defensorías regionales remitieron al nivel central alrededor 100 informes de gestión. Esta situación demanda un 35 % del tiempo de los servidores públicos en el nivel operativo y tiene un efecto directo en la capacidad de atención en los 38 puntos de servicio.

<sup>16</sup> Ver sección de justificación técnica. Baja eficiencia y eficacia en la planeación y la gestión defensorial.

<sup>17</sup> Ofimática se define como la aplicación de la informática a las técnicas y trabajos de oficina.

<sup>18</sup> La Defensoría cuenta con el Sistema de Información Misional Visión Web, el cual está integrado por los módulos: Registro Único de Peticiones (RUP), promoción y divulgación (PD), atención y trámite de quejas (ATQ), recursos y acciones judiciales (RAJ), recursos y acciones populares (RAP), recursos y acciones de grupo (RAG), defensoría pública (DP), Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Sistema Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT).

Pueblo. Desde la reestructuración, se han realizado cinco rendiciones de cuentas y la creación del evento *¿Defensoría cómo vamos?* En la actualidad no existe un modelo que permita hacer una integración de estos espacios como instrumentos de recolección de información para la mejora en la calidad del servicio de atención defensorial.

Actualmente, la Defensoría del Pueblo tiene tres grandes retos en el contexto nacional. El primero, es asumir las responsabilidades asignadas en el marco de la Ley 1448 de 2011 en la atención y promoción de las víctimas del conflicto armado colombiano. El segundo reto, es el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Por último, la Defensoría del Pueblo se encuentra inmersa como entidad formuladora e implementadora del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027.

En relación con el primer reto, la Defensoría debe de hacer una ampliación de la gestión defensorial. Lo anterior, debido a que, para la atención de las víctimas del conflicto armado colombiano, la entidad debe expandir su gestión a nuevas zonas rurales de difícil acceso para la institucionalidad, y en zonas focalizadas, a las comunidades en riesgo de desplazamiento o situación de desplazamiento y en procesos de retorno o reubicación, a través de los defensores comunitarios<sup>19</sup>. Lo anterior, implica hacer seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de la entidad en relación con las problemáticas de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado, además de realizar un acompañamiento de casos complejos en los que se están viendo vulnerados o amenazados los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Se suma a lo anterior, el deber de garantizar por parte del Estado la no repetición de hechos victimizantes a favor de quienes ya han sufrido impactos o daños derivados del conflicto armado, tarea en la cual el Sistema de Alertas Tempranas<sup>20</sup> (SAT) tiene mandato especial en los términos del Decreto 4912 de 2012<sup>21</sup>, hoy compilado en el Decreto 1066 de 2015.

---

<sup>19</sup> Se hace desarrollando actividades de prevención, protección y gestión defensorial en situaciones de emergencia de desplazamientos masivos (p.ej. misiones humanitarias de verificación y monitoreo de la situación de derechos humanos).

<sup>20</sup> Es el instrumento con el cual la Defensoría acopia, verifica y analiza información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas.

<sup>21</sup> Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

En cuanto al segundo reto, la Defensoría en el actual escenario de posconflicto debe fortalecer la promoción y protección de los DDHH en las zonas que se encuentran en una transición hacia la paz, así como en aquellas zonas donde existen disputas territoriales. Al respecto, el Plan Marco de Implementación para la paz establece seis acciones a cargo de la Defensoría<sup>22</sup>. Por último, en referencia al tercer reto identificado, con la formulación del Plan Decenal del Sistema de Justicia y su posterior firma el 9 de junio del 2017, la Defensoría del Pueblo asumió la participación en 154 acciones del Plan Decenal, de las cuales, seis son responsabilidad directa de la entidad y 148 son de acompañamiento.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

#### **3.1. Justificación técnica**

En el año 2017, el BID inició un proceso de acompañamiento para realizar una valoración y análisis a los principales desafíos que enfrenta la entidad en la ejecución de las líneas estratégicas del PEI, concluyendo que es necesario fortalecer la capacidad institucional mediante la implementación de un modelo de gestión defensorial por resultados (MGDR) (Mendiburu, Morales, & Pereza, 2018). Como resultado de dicho análisis, se identificó una baja efectividad en la actuación defensorial para el ejercicio de la promoción, prevención y protección de los DDHH, entendiendo el concepto de efectividad como el logro de los objetivos de la organización a través del mejor método y el más económico (Thompson, 2008).

Esta baja efectividad de la actuación defensorial es producto de la valoración realizada por el BID y evidencia una limitada capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo que se plasma en tres aspectos principales: (i) existe una baja eficiencia y eficacia en la planeación y la gestión defensorial, (ii) una baja calidad y eficiencia en la prestación de servicios y atención al ciudadano, y (iii) una insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

---

<sup>22</sup> En el marco del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Defensoría del Pueblo tiene responsabilidades en el tercer punto de Fin del Conflicto y en el quinto sobre las víctimas del conflicto. En relación con el punto 3, sus responsabilidades se enmarcan en la línea de acción "Medidas integrales de seguridad y protección y medidas en materia de autoprotección", la cual se materializa con el producto "Sistema de prevención y alertas para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial, de género, reglamentado e implementado". En relación con el punto 5, la línea de acción "Articulación a nivel territorial de los procesos de retornos de personas en situación de desplazamiento con la implementación de otros componentes de la política de víctimas" compromete a la Defensoría en el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para acompañar los procesos de retornos y reubicaciones. Y finalmente, en la línea de acción de "Prevención y protección en Derechos Humanos", la Defensoría se comprometió a crear y poner en funcionamiento una comisión asesora en Derechos Humanos y Paz

### **3.1.1. Baja eficiencia y eficacia en la planeación y la gestión defensorial**

La baja eficiencia y eficacia en la planeación y gestión de la Defensoría, se explica principalmente por: (i) deficiencias en la medición del impacto de la planeación estratégica de la entidad; (ii) dificultades en la captura de información, gestión, transferencia y seguimiento a las alertas y recomendaciones emitidas por la Defensoría; y (iii) desarticulación de los sistemas de información internos.

Un diagnóstico realizado por el BID aplicado en la Defensoría del Pueblo que analiza el estado actual de las principales variables de la Gestión para Resultados (GpR) (Mendiburu et al., 2018), arrojó que, aunque el ciclo de gestión defensorial está debidamente estructurado en el sistema de operación por procesos, existen debilidades en los instrumentos de planificación y presupuestación que afectan la gestión eficiente y eficaz de la entidad, tanto a nivel central como territorial<sup>23</sup>. Cuenta de lo anterior es que, el PEI 2017-2020 no tiene proyecciones ni datos cuantitativos sobre la oferta y demanda de servicios; la Defensoría no cuenta con un visualizador unificado de indicadores de seguimiento de la gestión defensorial; no se cuenta con indicadores de impacto; no hay sinergias entre las diferentes dependencias de la Defensoría; no existe una alineación analítica en los sistemas de información misional<sup>24</sup>; y no hay una retroalimentación en el flujo de gestión<sup>25</sup>.

Adicionalmente, se evidencia duplicidad de funciones a lo largo del ciclo de gestión institucional, especialmente en las áreas de atención a trámites, prevención e investigación, lo que genera ineficiencias en el ciclo de gestión defensorial<sup>26</sup>. También hay deficiencias en los lineamientos para el abordaje estratégico de un enfoque de género y poblaciones vulnerables que impiden a la entidad gestionar con orientación a resultados. En la Tabla 1

---

<sup>23</sup> Para la vigencia 2016, las Defensorías Regionales remitieron al nivel central alrededor 100 informes de gestión. Esta situación demanda un 35 % del tiempo de los servidores públicos en el nivel operativo y tiene un efecto directo en la capacidad de atención en los 38 puntos de servicio.

<sup>24</sup> Según el diagnóstico (BID, 2018), la Defensoría maneja cada sistema de información en forma independiente y, por tanto, aún no hay un desarrollo de nivel corporativo que permita relacionar información de los sistemas actuales y de fuentes externas para facilitar la toma de decisiones y apalancar una visión integral a nivel de territorio y de las funciones misionales.

<sup>25</sup> Al analizar la tipología de reportes dentro del ciclo de cadena de valor de política pública se observa que estos se centran en medir la gestión (solicitudes, procesos y productos) y no enfatiza en los resultados e impactos (BID, 2018).

<sup>26</sup> Nueve áreas presentan algún grado de superposición de funciones. Se observa, por ejemplo, una duplicidad de funciones entre el Grupo de Colombianos en el Exterior y el Grupo de Recepción y Análisis Nacional y entre el Grupo de Sistema de Alertas Tempranas y el Grupo de Esquemas de Actuación Humanitaria, según información interna procesada por el equipo de Planeación y Secretaría General de la Defensoría.



se presentan algunas valoraciones de los principales ámbitos que componen la planificación y gestión estratégica y operativa en el marco de la GpR de la Defensoría realizado por el BID.

**Tabla 1. Desafíos de planificación y gestión estratégica y operativa**

<b>Categoría</b>	<b>Puntaje<sup>27</sup></b>	<b>Hallazgos principales</b>
<b>Marco institucional</b>	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos metodológicos débiles para la función de planeación estratégica</li> <li>• Falta de mecanismos para orientar acciones a resultados de impacto.</li> </ul>
<b>Planificación estratégica</b>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los planes institucionales, sus estrategias y metas no contienen orientación a resultados de impacto con foco ciudadano.</li> </ul>
<b>Planificación operativa</b>	1,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad en la planeación operativa en tanto se formulan planes por unidad afectando la articulación y coordinación para lograr resultados comunes.</li> </ul>

Fuente: (Mendiburu et al., 2018). La escala empleada es de 0 a 5, donde 0 constituye el nivel más bajo y 5 el más alto.

En cuanto a la gestión defensorial, algunas de las buenas prácticas internacionales analizadas indican que las alertas y recomendaciones son las herramientas de mayor impacto de las Defensorías del Pueblo y que de ellas depende la eficiencia y eficacia en su gestión y actuar (Mendiburu, 2018). El grado de cumplimiento de las alertas y recomendaciones depende de los siguientes factores: (i) la calidad y oportunidad de las alertas y recomendaciones; (ii) la apertura de esta información al público y a los entes de control para impactar los sistemas nacionales de rendición de cuentas; y (iii) la coordinación con la sociedad civil y los agentes públicos y privados que son destinatarios de dichas recomendaciones. Teniendo en cuenta que las Defensorías del Pueblo forman parte de los ecosistemas de rendición de cuentas, de los cuales también hacen parte las Contralorías y Auditorías Generales, las Fiscalías, y las Oficinas Anticorrupción, entre otras entidades, la emisión de alertas y/o recomendaciones a agentes públicos y privados, pueden motivar acciones de control, ajustes institucionales, políticas y/o inversiones públicas que aseguren la óptima prestación de servicios al ciudadano.

Parte de la problemática anterior, es motivada por la inexistencia de un sistema de monitoreo que permita hacer la socialización, seguimiento y trazabilidad de las alertas y/o

<sup>27</sup> Las Tablas 1,2 y 3 se realizaron con base en la metodología del estudio desarrollado por el BID (Mendiburu et al., 2018).

recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo hacía las entidades públicas responsables del restablecimiento de derechos. En la actualidad la recolección de información se realiza de manera manual en el marco de cada una de las áreas del nivel central y territorial, con un alto nivel de fragmentación y discrecionalidad. Esto impide realizar comparaciones y estandarizar criterios de gestión que soporten la función de seguimiento integral a alertas y recomendaciones emitidas.

Como ilustración de lo anterior, mediante un muestreo de alertas y/o recomendaciones contenidas en informes defensoriales y al Congreso frente a los planes de seguimiento a las mismas realizado por la Defensoría del Pueblo en tres ámbitos (*i.e.* salud, asuntos étnicos, y víctimas y restitución de tierras) para el periodo de 2015 a 2017<sup>28</sup>, se encontró un bajo nivel de cumplimiento de las alertas y recomendaciones emitidas. En el sector salud, solo un 20 % de las alertas y recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo han sido adoptadas por las entidades públicas; en reparación integral colectiva de grupos étnicos, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones es del 10 %; y el cumplimiento de recomendaciones sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es del 15 %.

De otro lado se han identificado debilidades en las políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en la entidad. Con base en un diagnóstico de TIC realizado por el BID en 2018, la Defensoría del Pueblo solo cumple con el 10 % de los lineamientos obligatorios para entidades públicas en materia de TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Adicionalmente, se evidencia la existencia de herramientas tecnológicas insuficientes y con un bajo nivel de integración, que impiden gestionar información y conocimiento<sup>29</sup> con calidad, confiabilidad y oportunidad (BID, 2018).

Finalmente, como parte del Ministerio Público, la Defensoría coordina con la Procuraduría General de la Nación (PGN) para que ésta investigue o sancione a agentes prestadores de servicios que atenten contra los DDHH por acción u omisión. A su vez, la Defensoría trabaja con las personerías municipales canalizando requerimientos ciudadanos que faciliten acciones investigativas o sancionatorias de las personerías a nivel territorial. Sin embargo, se evidencia una limitada coordinación con las entidades del Ministerio Público (PGN y las personerías municipales), explicada principalmente por la inexistencia de sistemas y protocolos de intercambio de información, lo cual genera una subutilización de los datos e información emitida por la Defensoría para realizar acciones de control por parte de la PGN y una atención fragmentada de los requerimientos ciudadanos. Por otro lado, si bien

---

<sup>28</sup> El porcentaje de cumplimiento es anual, tomando como referencia el período 2015-2017.

<sup>29</sup> La información y el conocimiento hace referencia a aquellos datos que permiten analizar y realizar seguimiento y evaluación a la gestión defensorial desde los diferentes procesos misionales.

aproximadamente el 80 % de los requerimientos ciudadanos ingresan a través de las personerías, la Defensoría no cuenta con un sistema que permita recopilar, catalogar y analizar esta información que es clave para estructurar políticas coordinadas de atención al ciudadano a nivel territorial<sup>30</sup>. Teniendo en cuenta que la Defensoría no tiene capacidad investigativa y sancionatoria, mejorar la coordinación con las entidades del Ministerio Público es fundamental para fortalecer la efectividad de la gestión defensorial, dado que la PGN y las personerías pueden realizar acciones de vigilancia y control.

### **3.1.2. Baja calidad y eficiencia de la prestación de servicios y atención al ciudadano**

En relación con la prestación de los servicios y atención a la ciudadanía se evidencia una atención inoportuna de trámites. En cuanto a los tiempos de respuesta internos establecidos por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, las peticiones deben ser solucionadas en no más de 15 días. Basados en una muestra aleatoria de más de 200 peticiones de 2016 y 2017, se observa que el tiempo promedio de respuesta de la Defensoría es de 62,37 días, es decir, 47 días por fuera de término de respuesta oportuna<sup>31</sup>.

En cuanto al registro y clasificación de los requerimientos ciudadanos se presentan dificultades operativas puesto que existe una falta de integración en los canales de recepción de requerimientos ciudadanos, lo que genera múltiples registros sobre una misma solicitud. De igual forma, no existen criterios de priorización, respuesta y control de calidad para garantizar una atención de fondo a requerimientos, lo que genera nuevas solicitudes o reprocesos. Esto ocurre porque en la actualidad cinco áreas de la entidad<sup>32</sup> cuentan con funciones y competencias superpuestas en el proceso de gestión de requerimientos ciudadanos.

---

<sup>30</sup> Las TIC deben compartir información con la Procuraduría general de la nación, en su rol de labor disciplinaria y preventiva para mejorar la efectividad del cumplimiento de advertencias, recomendaciones y alertas que emita la DPC, al igual que incluir información de la Procuraduría y otras entidades para apoyar la labor misional (BID, 2018).

<sup>31</sup> Estos tiempos se toman de acuerdo con los lineamientos internos y con la Ley 1755 de 2014, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>32</sup> Estas dependencias son: Dirección Nacional de Atención de Trámites y Quejas, el Grupo de Gestión Documental, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional, y la Oficina de Asuntos Internacionales.

Además, se presenta una baja cobertura en la atención y prestación de servicios a grupos poblacionales vulnerables<sup>33</sup>, puesto que el 70 % de los servicios ocurren en los puntos de atención de las defensorías regionales ubicadas en ciudades capitales. Dado lo anterior, se debe realizar una ampliación de cobertura de aplicativos misionales (BID, 2018) a zonas con mayor riesgo de vulnerabilidad<sup>34</sup>, como lo han señalado los índices de vulnerabilidad territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015) y el índice de victimización de la Unidad para las víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2015), dado que los municipios más vulnerables son aquellos denominados como rural y rural disperso.

De otro lado, la Defensoría tiene una baja capacidad para prestar el servicio de defensoría pública<sup>35</sup>, lo que se explica por limitaciones en las herramientas de gestión de información para afrontar la carga de procesos judiciales, lo cual se evidencia principalmente en la falta de acceso en tiempo real a bases de datos, legislación y jurisprudencia por parte de los defensores para ejercer de manera eficiente y eficaz la defensa técnica. Teniendo en cuenta que el 61 % de la acción de la defensa pública se concentra principalmente en cuatro tipologías delictivas (*i.e.* hurto, porte de estupefacientes, violencia intrafamiliar e inexistencia de asistencia alimentaria), su baja sistematización, consolidados en líneas jurisprudenciales en defensoría pública, así como la falta de acceso a legislación y pronunciamientos de las Altas Cortes, dificulta la gestión de la defensa pública de una manera más eficiente.

Por último, en la Tabla 2 se presentan las valoraciones realizadas por el BID en aspectos que componen la calidad de los servicios y la atención al ciudadano, en los cuales se observan puntajes bajos en particular para la gestión estratégica y operativa de servicio en la Defensoría.

---

<sup>33</sup> La Defensoría del Pueblo define las poblaciones vulnerables como aquellos individuos o grupos en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a sus derechos. El grado de vulnerabilidad está determinado por su exposición a factores de riesgo y su capacidad para afrontar o resistir situaciones problemáticas. Según la Defensoría estas poblaciones son: víctimas del conflicto, desplazados, comunidades étnicas (indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom), niños, jóvenes y adultos mayores, privados de la libertad, discapacitados, mujeres y comunidades LGBTBI.

<sup>34</sup> El 83,9 % de los municipios considerados con riesgo de victimización alto y medio alto, corresponden a municipios clasificados como rurales o rurales dispersos. Además, el 79 % de los municipios con una vulnerabilidad alta y muy alta son municipios rurales y rurales dispersos.

<sup>35</sup> La defensoría pública es un servicio público gratuito que presta el Estado a través de la Defensoría del Pueblo, mediante el cual se provee de un defensor gratuito a las personas que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí misma la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial.

**Tabla 2. Desafíos en la gestión y calidad de los servicios**

<b>Categoría</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Hallazgos principales</b>
<b>Gestión de calidad de servicio</b>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de líneas de base con respecto de las cuales evaluar la calidad de servicios en mediciones existentes, inhibiendo el diseño de medidas correctivas y/o de innovación.</li> <li>• Limitaciones en mecanismos para evaluar la experiencia del ciudadano a lo largo de todo el ciclo de servicio.</li> </ul>
<b>Gestión estratégica de servicio</b>	1,4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad en la gestión de requerimientos ciudadanos por una baja articulación de las diferentes dependencias y deficiencias en la radicación de requerimientos en canales de contacto existentes.</li> </ul>
<b>Gestión operativa de servicio</b>	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja estandarización de protocolos para prestación de servicios que genera ambigüedades y desconocimiento, tanto para la ciudadanía como para los servidores públicos que intervienen en la operación de servicios.</li> </ul>

Fuente: (Mendiburu et al., 2018). La escala empleada es de 0 a 5, donde 0 constituye el nivel más bajo y 5 el más alto.

### **3.1.3. Insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana**

Dentro del proceso de aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el destacado liderazgo de Colombia en la definición de sus metas y estrategias para el cumplimiento de los ODS<sup>36</sup>, se señala en el ODS 16 relacionado con Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, la importancia de fortalecer marcos de seguimiento, participación ciudadana y rendición de cuentas a nivel regional y nacional. Esto implica, en primer lugar, fortalecer las instituciones y prácticas de administración y gestión pública, ámbitos en los cuales Colombia ha logrado avances significativos en términos de mejorar las políticas, programas y proyectos públicos e impulsar la modernización del Estado; el fortalecimiento de los marcos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas y la apertura del Gobierno.

La participación ciudadana, la confianza institucional y la credibilidad son tres pilares básicos, estrechamente relacionados, que sustentan la gestión misional y, por ende, la sostenibilidad de la Defensoría del Pueblo, pues a través de éstas se mejora el control social dotando de legitimidad la emisión de alertas y recomendaciones. No obstante, para que la participación sea efectiva en todos los niveles, se necesitan tres elementos fundamentales: (i)

<sup>36</sup> Documento CONPES 3918 *Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia*, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3918.pdf>

la disponibilidad de información completa y oportuna, (ii) el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y (iii) la generación de estrategias que permitan formar a un ciudadano con una cultura ciudadana en participación de la gestión institucional.

De acuerdo con el Índice de Transparencia de Entidades Públicas<sup>37</sup>, en el 2013 la Defensoría ocupó el puesto 31 y en el 2015, pasó a ocupar el puesto 41 entre 75 entidades evaluadas. Lo anterior implica que, en ambas mediciones, la Defensoría se encuentra en *riesgo medio*, lo que, si bien es una calificación aceptable, se deben aunar mayores esfuerzos para mitigar los riesgos altos identificados en el estudio de transparencia en aspectos, tales como, divulgación de trámites y servicios al ciudadano; medidas y estrategias anticorrupción; y control social. Lo anterior refleja la debilidad de la Defensoría en la adopción de lineamientos, herramientas y mecanismos para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la existencia de deficiencias en los canales de acceso a la información.

De igual forma como resultado del acompañamiento técnico realizado por parte de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, de acuerdo con el plan de acción definido para la vigencia 2017, se evaluó el grado de implementación de la Ley 1712 de 2014<sup>38</sup>, al interior de la Defensoría del Pueblo. En el informe final de dicho acompañamiento se concluye que la entidad cumple con un 62 % de los requerimientos como sujeto obligado en la ley, es decir que, de los 158 ítems de implementación enmarcados en la Ley de Transparencia, se cumplen 98 (Secretaría de Transparencia, 2017).

Adicionalmente se evidencian deficiencias en la página Web de la Defensoría, principal canal de acceso a la información pública de la entidad (BID, 2018). A marzo de 2018, durante la medición realizada por el BID a la página web de la entidad<sup>39</sup>, se identificaron 123 problemas y 639 advertencias incumpliendo los principales estándares nacionales establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la materia.

De otra parte, se identifica un limitado conocimiento de la oferta institucional de la Defensoría (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017) debido a una dispersión entre los lineamientos y políticas de comunicación, promoción y divulgación.

---

<sup>37</sup> El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas es una medición realizada por la sociedad civil con el apoyo de la Unión Europea que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado, en donde se evalúa la visibilidad, institucionalidad, control y sanción. El rango de esta medición es de 1 a 100 y se definen los siguientes niveles de riesgos: bajo 89,5 – 100, moderado 74,5 – 89,4, medio 60 – 74,4, alto 44,5- 59,9, muy alto 0 – 59,8. Disponible en <http://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITN/EntidadesNacionales>; consultado el 27 de marzo de 2018.

<sup>38</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>39</sup> Ver: [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

De acuerdo con el DANE, solo el 59 % de las personas de 18 años y más conocen los instrumentos de protección de derechos en el país.

Así mismo, este y otros factores han contribuido a una disminución en los niveles de confianza de la ciudadanía en la gestión institucional de la Defensoría del Pueblo que ha pasado de un 40,3 % en 2015 a un 32,9 % en 2017 (Transparencia por Colombia, 2017). Esta situación es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que la efectividad de la Defensoría del Pueblo depende en gran medida de su reputación y capacidad de sanción moral más que de una capacidad investigativa o sancionatoria con efectos judiciales.

Por último, la Tabla 3 resume algunas valoraciones de los principales ámbitos que componen la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la comunicación en el marco de la GpR de la Defensoría realizada por el BID, donde se evidencia un bajo resultado en los aspectos de participación por falta de promoción y comunicación.

**Tabla 3. Desafíos de participación ciudadana, rendición de cuentas y comunicación**

<b>Categoría</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Hallazgos principales</b>
<b>Rendición de cuentas</b>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Defensoría envía un informe anual al Congreso y organiza audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía, pero no incluye datos sobre la eficiencia, eficacia o impacto de la gestión, su contribución al ecosistema de rendición de cuentas o debilidades observadas.</li> </ul>
<b>Participación ciudadana</b>	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de visión estratégica de la Defensoría en la promoción de las participación ciudadana y orientación al logro de resultados de la entidad definidos como efecto o impacto.</li> </ul>
<b>Comunicación externa e interna</b>	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>La comunicación institucional está planteada como una función de apoyo y no como una función estratégica.</li> <li>No existe una estrategia comunicacional corporativa vinculada a los impactos institucionales y con foco ciudadano.</li> <li>La comunicación interna no se sustenta en un plan estratégico institucional y no responde a un modelo de gestión por resultado.</li> </ul>

Fuente: (Mendiburu et al., 2018). La escala empleada es de 0 a 5, donde 0 constituye el nivel más bajo y 5 el más alto.

## **3.2. Justificación económica y social**

Con el fin de evidenciar la conveniencia de la inversión propuesta, a continuación, se hace un análisis costo beneficio del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

### **3.2.1. Identificación de beneficios**

Los beneficios identificados<sup>40</sup> por el BID con la implementación del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la Defensoría del Pueblo son de dos tipos como se verá a continuación. Por un lado, se espera la mejora en el procesamiento y análisis de las demandas ciudadanas recibidas fortaleciendo las capacidades de los funcionarios de la Defensoría para el ejercicio de las principales funciones de la entidad, lo cual incrementará la eficiencia en la gestión institucional<sup>41</sup>. En segundo lugar, se espera la mejora en la calidad de la atención y prestación de servicios al ciudadano mediante un incremento de la eficiencia, generando un beneficio social<sup>42</sup>. En tercer lugar, se espera una mayor eficiencia en la gestión de los recursos en relación a disminución de los costos de operación en la prestación de los servicios misionales.

#### **Beneficios esperados 1**

El primer grupo de beneficios se asocia al fortalecimiento de la gestión y planificación estratégica. Se espera que la implementación de esta actividad, que también incluye la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, mejore la eficiencia de toda la planta de personal de la Defensoría del Pueblo para atender las distintas tareas que implican el control de la actividad de la institucionalidad pública y de algunos particulares a quienes se les ha delegado funciones de carácter público, respecto de los derechos fundamentales y las garantías para ejercerlos. En términos monetarios, estos beneficios se calculan a partir de los siguientes supuestos:

---

<sup>40</sup> Un primer grupo de beneficios identificados por el BID aplica a la totalidad de las tareas de la gestión, lo que se denomina ganancias de eficiencia y, el segundo conjunto de beneficios solo genera mejoras en los tiempos (adicional a la ganancia de eficiencia anterior). Sobre los cálculos realizados por el BID, el horizonte a partir del cual se computan beneficios es de 10 años a partir del año 2022 (año de finalización de la implementación del programa). Durante los primeros 4 años se computan costos, y a partir del quinto, y por 10 años, se computan beneficios.

<sup>41</sup> En la literatura (Decker, Mohlen, & Varela, 2011) encontraron que la mejora en los procesos, la capacitación y control de calidad implementados en el sector judicial de Holanda permitió un incremento del 8 % de la producción de sus dependencias.

<sup>42</sup> Sobre un caso similar, (Chong, Machicado Salas, & Yanez-Pagans, 2017) encontraron que en Bolivia la introducción de un proceso digital en la policía nacional permitió obtener una reducción del 31 % en el tiempo requerido para la renovación de identificaciones.



### Supuestos

El cálculo del primer grupo de beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %.
- Los salarios de la totalidad de la planta de la Defensoría durante el año 2017 ascendieron a 111.514,5 millones de pesos corrientes. Se asume este valor para los años en los que se computen beneficios para un análisis conservador.
- Con base a (Decker, Mohlen, & Varela, 2011), quienes encontraron que la mejora en los procesos, la capacitación y control de calidad implementados en el sector judicial de Holanda permitió un incremento del 8 % de la producción de sus dependencias. Se asume que las mejoras de gestión y planificación estratégica, junto con las correspondientes al uso de TIC, permitirán un incremento del 8 % en la eficiencia de la planta de la Defensoría.
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.864 pesos por dólar<sup>43</sup>.
- Como es estándar en este tipo de programas, el horizonte para calcular los beneficios es de 10 años, a partir de la finalización de la implementación del programa.

### Cálculos

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del programa. Luego, esta fórmula será replicada para cada año, aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12 %.

Teniendo en cuenta un horizonte de beneficios de 10 años y una tasa de descuento del 12 %, los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente fórmula:

$$B_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde  $B$  denota los beneficios y  $t$  indica el año corriente.

Los beneficios identificados anuales por ganancias de eficiencia se presentan en la Tabla 4.

---

<sup>43</sup> Según la cotización del 7 de marzo de 2018 de la página: [www.themoneyconverter.com](http://www.themoneyconverter.com).

**Tabla 4. Cálculo de los beneficios anuales por ganancias de eficiencia en dólares para el año 2022**

Variable	Valor	Fuente
(1) Salarios de la Defensoría del Pueblo (pesos)	111.514.518.552,68	Datos del programa
(2) Salarios de la Defensoría del Pueblo (USD)	39.030.081	(1) * (1/2864) <sup>44</sup>
(3) Incremento en la eficiencia de la Defensoría del Pueblo	8 % <sup>45</sup>	Deckler, Möhlen y Varela (2011)
(4) Beneficios anuales (USD-2022)	3.122.407	(2)*(3)

Fuente: Análisis económico del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría. BID 2018.

## Beneficios esperados 2

El segundo grupo de beneficios identificados por el BID se asocia específicamente a las mejoras de la calidad en la atención y prestación de servicios al ciudadano. La Defensoría atiende diversos requerimientos para la defensa de los DDHH y el DIH, provenientes de los ciudadanos de todo el territorio nacional, en calidad de particulares<sup>46</sup>. Resolver las mismas tiene un costo y en general los tiempos de respuesta por parte de la Defensoría suelen ser largos. Se espera que las actividades del programa alcancen una reducción de los tiempos, incrementando la productividad, lo que permitirá obtener un beneficio social.

Existe evidencia empírica para sostener esta presunción, como por ejemplo (Chong, Machicado Salas, & Yanez-Pagans, 2017), quienes encontraron que, en Bolivia, la introducción de un proceso digital en la policía nacional permitió obtener una reducción del 31 % en el tiempo requerido para la renovación de identificaciones. En virtud de realizar un análisis conservador, se utilizará para base de análisis la misma tasa del primer grupo de beneficios, correspondiente al 8 % (Chong et al., 2017).

Durante el año 2017, la Defensoría recibió 79.204 requerimientos, lo que, teniendo en cuenta el salario total de las distintas dependencias de atención al ciudadano, que

<sup>44</sup> Valor correspondiente en dólares tasa de cambio \$2.864.

<sup>45</sup> El trabajo de (Decker et al., 2011) muestra incrementos del 8 % debido a mejoras en los procesos, la capacitación y control de calidad implementados en el sector judicial de Holanda. Hay un segundo trabajo, de (Cristini, Moya, & Powell, 2001) que presenta un resultado similar de datos de panel para provincias en Argentina, donde obtuvieron una fuerte relación entre mejoras del sistema judicial y el ratio de crédito sobre PIB provincial, con diferencias de hasta un 11 % entre las que tuvieron mejor y peor ranking. Conforme al análisis realizado por el BID sobre estas referencias previas, se adopta el valor conservador del 8 %.

<sup>46</sup> De acuerdo con la clasificación interna de requerimientos ciudadanos de la Defensoría del Pueblo establecida por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas existen tres tipologías: quejas, solicitudes y asesorías.

ascendió durante el mismo año a la suma de 70.584,2 millones de pesos corrientes, o bien USD 26.116.160, implica un costo monetario promedio por requerimiento de USD 330.

### *Supuestos*

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %.
- El costo por requerimiento para la gestión defensorial es de USD 330, siendo 79.204 el total de requerimientos realizado en el año 2017; por lo que el costo correspondiente a todos los requerimientos ascendió a USD 26.116.160.
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.864 pesos por dólar<sup>47</sup>.
- Con base a (Decker et al., 2011) se aplicará una reducción del tiempo de los requerimientos del 8 %, lo que permitirá en el mismo tiempo abordar más demandas de los ciudadanos, lo que constituye una ganancia de productividad que puede computarse a partir del costo de los requerimientos.
- El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años, a partir de la puesta en marcha del programa.

### *Cálculos*

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del programa. Luego, esta fórmula será replicada para cada año, aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12 %.

Teniendo en cuenta un horizonte de beneficiarios de 10 años y una tasa de descuento del 12 %, los beneficios totales se calculan mediante la siguiente fórmula:

$$B_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde  $B$  denota los beneficios y  $t$  indica el año corriente.

Los beneficios anuales obtenidos por la reducción de tiempo de trámites se presentan en la Tabla 5.

---

<sup>47</sup> Según la cotización del 7 de marzo de 2018 en la página: [www.themoneyconverter.com](http://www.themoneyconverter.com).

**Tabla 5. Cálculo de los beneficios anuales por reducción de tiempo de trámites en dólares para el año 2022**

Variable	Valor	Fuente
(1) Costo total de trámites (USD)	26.116.160	Datos del programa
(2) Cantidad de trámites	79.204	Datos del programa
(3) Costo por trámite (USD)	330	(1)/(2)
(4) Reducción de tiempo de trámites	8%	Deckler, Möhlen y Varela (2011)
(5) Beneficios anuales (USD-2022)	2.089.292,8	(1)*(4)

Fuente: Análisis económico del programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo. BID (2018).

### 3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, ejercicio derivado del trabajo conjunto entre los equipos técnicos de la Defensoría del Pueblo y el BID, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 18 millones.

### 3.2.3. Análisis de sensibilidad

Debido a la importancia de los distintos supuestos realizados, se hacen estimaciones del análisis de sensibilidad, en donde se incluyen dos escenarios alternativos al escenario base (uno conservador y otro optimista) como se puede apreciar en la Tabla 6. En cualquiera de los escenarios, los costos del programa serán distribuidos proporcionalmente durante el período 2018-2022.

En el escenario base, la relación costo beneficio para el programa resulta ser de 1,33, lo que implica que se espera recuperar 1,33 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La Tasa Interna de Retorno (TIR)<sup>48</sup> social es del 18 %.

En el escenario más conservador, donde la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites son del 6 %, la TIR social del programa asciende al 12 % y la relación costo beneficio resulta ser 1,00, lo que muestra que éste sigue siendo rentable aún bajo condiciones adversas. Este escenario también puede considerarse como uno de rentabilidad mínima.

<sup>48</sup> La TIR se define como la tasa de descuento intertemporal a la cual los ingresos netos del proyecto apenas cubren los costos de inversión, de operación y de rentabilidades sacrificadas. En otras palabras, indica la tasa de interés de oportunidad para la cual el proyecto apenas será aceptable (Mokate, 2004).

En un escenario favorable, donde la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites aumentan del 10 %, se obtiene una TIR social del 22 %, con una razón costo beneficio de 1,67, lo que implica que el programa tiene un importante potencial.

**Tabla 6. Análisis costo beneficio y escenarios**

Variable	VP* costos (USD)	VP* beneficios (USD)	Valor presente neto (USD)	Razón benefici o/ costo	TIR social
<b>Escenario 1-base</b>					
Beneficios esperados 1		12.557.436			
Beneficios esperados 2		7.948.353			
Total	15.308.241	20.505.789	5.197.548	1,33	18 %
<b>Escenario 2-conservador</b>					
Beneficios esperados 1		9.418.077			
Beneficios esperados 2		5.961.265			
Total	15.308.241	15.379.342	71.101	1,00	12 %
<b>Escenario 3-favorable</b>					
Beneficios esperados 1		15.696.795			
Beneficios esperados 2		9.935.441			
Total	15.308.241	25.632.236	10.323.995	1,67	22 %

Fuente: Análisis económico del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría. BID 2018.

Nota: \*VP: valor presente.

Se espera que el programa tenga una alta rentabilidad social. La TIR se situaría por encima del 18 % con un Valor Presente Neto (VPN) de USD 5.197.548 en el escenario base, según el análisis de sensibilidad. Las variables sensibles identificadas son la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites, las cuales explican el 100 % de la variación del VPN. Por ello, en el escenario conservador se han aplicado valores menores. Aun así, el programa resulta rentable, ya que reporta una TIR del 12 %, exactamente el límite establecido por el BID.

### 3.3. Espacio fiscal

La Defensoría es un organismo autónomo e independiente del Estado, de rango constitucional<sup>49</sup> que hace parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y, por tanto, se

<sup>49</sup> Por disposición de la Constitución Política en su artículo 283.

financia con los recursos que le son asignados vía PGN. El endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pagos de la nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política. La entidad dispone del espacio fiscal suficiente en el rubro de inversión para recibir el valor total del programa, conforme a las cifras proyectadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2018-2021.

### **3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada**

La Defensoría del Pueblo en el marco del acompañamiento del BID determina que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa, debido a las siguientes consideraciones:

- La experiencia de la banca multilateral en el área de reforma del Estado, en particular en la modernización de los sistemas de control y las buenas prácticas del área de gestión financiera y compras.
- La banca multilateral tiene experiencia específica sobre fortalecimiento de los sistemas de control y organismos de control en varios países: en Perú, con el Programa de Mejora del Sistema Nacional de Control para la Gestión Pública Eficaz e Integral; en Ecuador, con el Programa de Mejora de la Función de Control de la Contraloría General del Estado, y en Brasil, con el Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública, entre otros.
- Por otro lado, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación, representando un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales.
- En Colombia, la banca multilateral ha apoyado previamente a las instituciones de control. Actualmente la Contraloría General de la República ejecuta el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría, el cual tiene como objetivo contribuir a fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control y la promoción de la transparencia y participación ciudadana. Además, la Procuraduría General de la Nación ha recibido previamente dos operaciones de crédito para su fortalecimiento institucional (la fase I y II del programa de fortalecimiento de dicha entidad).

- La banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.
- En síntesis, el BID tiene la experiencia en programas del tipo que requiere la Defensoría del Pueblo, la cual no cuenta con la capacidad instalada, ni el conocimiento para ejecutar un programa de la magnitud requerida. Además, la entidad tiene el espacio fiscal en el rubro de inversión, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Adicionalmente, el presupuesto de la entidad es inflexible en su componente de funcionamiento. En cuanto a los gastos de inversión, tiene una inflexibilidad de aproximadamente el 45 % (para la vigencia 2017, el proyecto de inversión de víctimas cuenta con 16.953 millones de pesos), que se destina a la promoción, prevención y protección de los derechos de la población víctima del conflicto armado.

#### **4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO**

El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia se encuentra estructurado en tres componentes que se tiene previsto ejecutar en un horizonte de hasta cinco años. Por encontrarse estrechamente relacionado con los temas de transparencia, participación ciudadana y gestión de la información, el desarrollo de los tres componentes del programa deberá enmarcarse en lo establecido en la Ley 1712 de 2014, la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>50</sup> y el Decreto 1083 de 2015<sup>51</sup>, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de TIC y en el Decreto 1499 de 2017 acerca de la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Las actividades previstas en el programa contribuirán a mejorar el acceso al sistema de justicia, sus herramientas tecnológicas y a ejecutar el plan de acción interinstitucional previsto en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027.

El principal impacto del programa es la mayor efectividad de la gestión institucional, cuya medición se realizará por el incremento del cumplimiento por parte de agentes públicos y privados de las alertas y/o recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo de Colombia. El aumento de la actividad se derivará de tres aspectos clave que responden a debilidades de capacidad institucional previamente identificadas: (i) Incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión; (ii) mejorar la eficiencia en la atención y prestación de servicios defensoriales; y (iii) mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

---

<sup>50</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

<sup>51</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Los principales beneficiarios del programa serán los habitantes del territorio nacional que presenten algún nivel de riesgo de violación de sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado y otras formas de violencia. Con especial interés de observación sobre las poblaciones más vulnerables, tales como aquellas asentadas en zonas de frontera y con baja presencia institucional, con elevados niveles de marginalidad social, comunidades indígenas, pueblos negros afrocolombianos y palenqueros, desplazados y víctimas en procesos de reparación integral. Serán también beneficiarios los grupos poblacionales que por sus actividades son objeto de señalamiento por parte de actores armados, tales como, defensores de derechos humanos, sindicalistas, líderes comunitarios, representantes de víctimas, líderes reclamantes de tierras, representantes de organizaciones de población en situación de desplazamiento, así como grupos de especial protección constitucional.



#### **4.1. Objetivo**

Mejorar la efectividad de la gestión institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

#### **4.2. Objetivos específicos**

OE1. Incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión institucional.

OE2. Mejorar la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios defensoriales.

OE3. Fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

#### **4.3. Componentes**

##### **4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de la Gestión y Planeación Estratégica**

Bajo este componente se busca mejorar la eficiencia y eficacia de la Defensoría mediante el fortalecimiento de capacidades de planeación y gestión estratégica por medio del diseño e implementación de un Modelo de Gestión Defensorial por Resultados (MGDR) que incluya los sistemas de planeación y gestión estratégica, presupuestación, monitoreo, seguimiento y evaluación.

El MGDR incluirá una línea de generación de resultados y mecanismos de medición de impacto en materia de género. Esto reforzará la atención diferencial como parte integrante de la planificación en toda la entidad recomendando la inclusión de esta perspectiva en los planes operativos estratégicos de las Defensorías Delegadas.

Con el propósito de fortalecer el monitoreo y seguimiento a las alertas y/o recomendaciones emitidas por la Defensoría se diseñará e implementará una metodología apoyada en una herramienta tecnológica que incluirá criterios de priorización, monitoreo y seguimiento poblacional, temático y territorial<sup>52</sup>.

Adicionalmente, se dotará a la entidad de instrumentos que le permitan mejorar la toma de decisiones en el marco del ejercicio misional. Para ello se realizará el diseño e

---

<sup>52</sup> Los resultados se visualizarán en un módulo que se desarrollará para consulta pública habilitado en la Plataforma Integrada para la Gestión y la Transparencia Defensorial por poblaciones, temas y territorios.

implementación de un modelo de arquitectura empresarial, arquitectura de *software*, gobierno de tecnologías de información y datos, y de inteligencia de negocios y analítica.

En adición, se diseñará e implementará un Sistema Integrado para la Gestión defensorial, incluyendo un tablero de control de soporte al MGDR y un instrumento de reportes internos<sup>53</sup> y externos<sup>54</sup>. Este sistema se complementará con el diseño e implementación de una Plataforma<sup>55</sup> de visualización y georreferenciación de la gestión de la Defensoría (Mapa Defensorial). La plataforma contará con mecanismos para la participación ciudadana y tendrá una interface específicamente diseñada para canalizar requerimientos ciudadanos con enfoque diferencial.

En el ámbito externo se pretende diseñar e implementar un modelo de integración tecnológica que permitirá intercambiar y acceder a información entre la Defensoría, las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación. Respecto a la integración con las personerías, el modelo facilitará la captura e intercambio de información sobre la gestión de requerimientos ciudadanos (presentados vs respuestas emitidas, especialmente en el nivel territorial), de tal forma que las dos entidades cuenten con información integrada y más detallada sobre la demanda de servicios ciudadanos (por ejemplo, discriminada por tema, población -género y grupos vulnerables- y territorio); mejore la toma de decisiones respecto a las acciones requeridas para su atención; y gestionen recomendaciones a agentes públicos y privados con mayor efectividad, especialmente, aprovechando la función investigativa de las personerías municipales.

Por último, se realizarán capacitaciones a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo en gestión del cambio para la asimilación del MGDR, nuevos procesos y el uso de TIC. La capacitación incluirá una combinación de herramientas virtuales y presenciales coordinadas desde el nivel central que tendrán un despliegue territorial para su adecuada apropiación. Así mismo, se dispondrán recursos para la adquisición de servicios, infraestructura y *software* para el desarrollo de las actividades relacionadas con la mejora de TIC en el marco del programa.

#### **4.3.2. Componente 2. Atención y servicio al ciudadano**

---

<sup>53</sup> Se definirán flujos de información que muestren mejoras en la prestación de servicios públicos y en la respuesta del Estado como resultado de la gestión defensorial e información territorializada con enfoque de género y poblaciones vulnerables.

<sup>54</sup> Se buscará generar reportes para la acción de la PGN y las personerías.

<sup>55</sup> Se considerarán cuatro funcionalidades: (i) seguimiento a alertas y recomendaciones emitidas por la Defensoría; (ii) gestión de requerimientos ciudadanos; (iii) generación de informes defensoriales; y (iv) gestión coordinada con PGN y personerías. La plataforma considerará aspectos de seguridad en el intercambio de información entre entidades, y *habeas data* para la protección de ciudadanos.

La mejora en la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios al ciudadano tendrá en cuenta un diagnóstico de procesos de gestión de requerimientos ciudadanos identificando brechas que afectan su desempeño, el cual comprenderá un análisis de brechas en la gestión de requerimientos con enfoque diferencial. De acuerdo con lo anterior, se realizará un diseño e implementación de un modelo de atención integrado de requerimientos ciudadanos con base en el diagnóstico realizado, incorporando lineamientos y herramientas que permitan gestionar requerimientos con enfoque diferencial.

En cuanto a la ampliación de cobertura se diseñará e implementará una estrategia a nivel territorial, la cual será definida a partir de un pilotaje en cinco territorios a ser priorizados por la Defensoría<sup>56</sup>. Los territorios serán priorizados a partir de los siguientes criterios: (i) baja cobertura de los servicios de la Defensoría en zonas rurales; (ii) al menos dos territorios con existencia de un alto porcentaje de vulneraciones de derechos contra la mujer y/o comunidades LGTBI; y (iii) al menos dos territorios con alto porcentaje de comunidades étnicas que presenten violaciones a DDHH. Con base en la evaluación de resultados del pilotaje, se definirá una estrategia que incluya: (i) la aplicación del MDGR a nivel territorial para lograr una planificación orientada a responder a demandas ciudadanas; (ii) el mejoramiento de los sistemas de información para ampliar la cobertura de servicios según territorios, poblaciones, y/o sectores críticos; (iii) el aprovechamiento de soluciones de servicios multi-canal para una mejor captura de la demanda ciudadana; (iv) capacitación a funcionarios para atender a poblaciones vulnerables específicas que concentren la demanda; y (v) aplicación de encuestas para capturar la evolución de las demandas ciudadanas para adecuar la oferta institucional.

Así mismo, se diseñará e implementará un sistema de relacionamiento con los ciudadanos (modelo *Customer Relationship Management* sector público<sup>57</sup>) con diversos canales de acceso. Este sistema permitirá mejorar la atención de solicitudes de la ciudadanía especialmente de poblaciones vulnerables.

Finalmente, el componente comprende el diseño e implementación de una herramienta tecnológica para la gestión de conocimiento en defensoría pública que permita crear líneas de actuación defensorial en casos recurrentes y/o similares. Esto incluye la revisión y ajuste

---

<sup>56</sup> Este piloto se desarrollará en las regionales de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Santander y Norte de Santander. Los criterios de selección pueden consultarse en el Anexo A, matriz de impactos esperados del programa, sección R2.4.

<sup>57</sup> Es un modelo que permite la gestión de las relaciones con los clientes. Este modelo atiende las recomendaciones establecidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

del marco normativo para crear líneas jurisprudenciales y una herramienta tecnológica para la gestión de una comunidad de conocimiento en defensoría pública que facilite la gestión de los defensores y con ello contribuya a una mejora en la prestación de este servicio<sup>58</sup>.

#### **4.3.3. Componente 3. Rendición de cuentas y participación ciudadana**

El fin de este componente es mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana mediante la optimización de los mecanismos a través de los cuales la Defensoría divulga información objetivo e interactúa con la ciudadanía y grupos de interés para la rendición de cuentas, la participación ciudadana e incidencia en políticas públicas a nivel nacional. Para este propósito el programa prevé la realización de un diagnóstico del estado actual donde se analizará el marco institucional existente, ajustes operativos necesarios para su institucionalización, protocolos y mecanismos para el involucramiento del sector público, privado y sociedad civil en la gestión defensorial e indicadores para el monitoreo y evaluación de esta. En el marco del programa se realizará el levantamiento de la línea base sobre rendición de cuentas, participación ciudadana e incidencia en políticas públicas de la gestión defensorial; y tendrá línea de trabajo específica en materia de género y poblaciones vulnerables.

Así mismo se hará el rediseño del portal web<sup>59</sup> para el acceso y promoción de la oferta multicanal<sup>60</sup> habilitando mecanismos interactivos para la administración y consulta de contenidos. Este nuevo portal Web, así como el resto de la oferta multi-canal de la Defensoría, permitirá otra forma de relación y colaboración entre la entidad y la ciudadanía para avanzar hacia la provisión de servicios de mejor calidad<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Esta actividad complementa las acciones previstas en la carta de implementación No. 3 bajo el Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo No. 514-DOAG-514-012 de USAID. Específicamente, la estrategia de gestión de conocimiento prevista se enfoca en desarrollar e implementar herramientas de inteligencia de negocio y analítica (no contempladas en la carta) que permitan definir, estandarizar y clasificar ontologías, jurisprudencia y líneas de trabajo para la planeación, aplicación y aprendizaje (en tiempo real) de estrategias de defensa pública a nivel nacional. La actividad complementa más no duplica y/o sustituye los esfuerzos de USAID.

<sup>59</sup> El diseño del portal Web deberá contemplar los lineamientos definidos en las estrategias de rendición de cuentas, promoción, divulgación y comunicaciones, y participación ciudadana, así como los criterios definidos para los módulos de visualización y georreferenciación de la gestión defensorial.

<sup>60</sup> Por multicanal se entienden todos los medios de radicación de requerimientos ciudadanos virtuales y físicos como puntos de atención presenciales, correspondencia, correo electrónico, líneas de atención telefónica, redes sociales, prensa, entre otros.

<sup>61</sup> El aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades de la Defensoría del Pueblo permite y profundiza la participación ciudadana, garantizando una entidad transparente, responsable y que da respuestas con los más altos estándares de servicio, así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad y la colaboración, dando valor público y social a la información.

Con el ánimo de fortalecer la interacción con la ciudadanía se diseñará e implementará un modelo de promoción, divulgación y comunicaciones de la oferta institucional que comprende: (i) un diagnóstico del estado actual de los procesos y mecanismos de promoción, divulgación y comunicaciones existentes; y (ii) el diseño y aplicación de encuestas de percepción tanto a agentes públicos y privados como a la ciudadanía, con el objetivo de levantar información que le permita a la Defensoría tomar decisiones para mejorar sus prácticas operativas, su imagen frente a la sociedad y para el diseño del modelo de promoción, divulgación y comunicación y (iii) una revisión del marco institucional existente, ajustes operativos necesarios para su institucionalización, una metodología de priorización y focalización de audiencias y la definición de protocolos que permitan tomar decisiones estratégicas y establecer contenidos pedagógicos y comunicacionales con base en datos.

#### **4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución**

El ejecutor del programa de fortalecimiento de la capacidad institucional será la Defensoría del Pueblo. Como parte del diseño de la operación se realizó un ejercicio de gestión de riesgos con participación de funcionarios de dicha entidad, en virtud del cual se definieron los siguientes arreglos institucionales: conformación de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) con especialistas experimentados en la implementación de este tipo de proyectos; la elaboración de un Reglamento Operativo del Programa (ROP) que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles; y la realización de una capacitación continua de los especialistas fiduciarios del programa.

La UEP será creada por resolución de la Defensoría y estará adscrita al despacho del Defensor del Pueblo. Esta contará con un equipo mínimo integrado por un gerente del programa, un especialista en tecnología de la información, un especialista en adquisiciones, un especialista en planeación y monitoreo y un especialista financiero con experiencia en temas de banca multilateral, además de las áreas de apoyo administrativo y financiero que correspondan.

De igual forma, la Defensoría creará un Comité de Gestión del Programa (CGP), por medio de resolución del Defensor del Pueblo, de cuya secretaría técnica estará encargada la UEP. El Defensor del Pueblo encabezará el CGP y los demás integrantes serán el Vicedefensor del Pueblo, el jefe de la Oficina de Planeación, el Gerente del Proyecto y el Secretario General<sup>62</sup>. Este comité coordinará institucionalmente las dependencias técnicas y operativas que intervienen en la ejecución del programa tales como la oficina de planeación, la oficina de sistemas, las Delegadas del nivel central, las Defensorías Regionales, y aquellas que se

---

<sup>62</sup> Con apoyo de los directivos responsables de las áreas administrativa y financiera.

consideren relevantes. Un mayor detalle del mecanismo de ejecución se desarrollará en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).

#### 4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de USD 18 millones, el cual será financiado en su totalidad mediante un préstamo por dicho monto. En la Tabla 7 se presentan los componentes del programa, con su respectivo monto estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a su administración<sup>63</sup>. Este programa se encuentra contemplado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la Defensoría<sup>64</sup>.

**Tabla 7. Costos por componentes del programa**

<b>Componentes del programa y administración</b>	<b>Millones USD</b>	<b>Participación porcentual</b>
Fortalecimiento de la Gestión y Planeación estratégica.	8,5	47 %
Atención y servicios ciudadano.	4,6	26%
Rendición de cuentas y la participación ciudadana	4,0	22 %
Administración del programa	0,9	5 %
<b>TOTAL</b>	<b>18,0</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo 2017.

Los costos de administración del programa incluyen las evaluaciones intermedia y final, las auditorías financieras anuales y otros gastos administrativos relativos al funcionamiento de la UEP.

#### 4.6. Programación de desembolsos

Se proyecta ejecutar el programa en un plazo de hasta cinco años, iniciando en el 2018, de acuerdo con el programa de gastos anuales proyectados por la Defensoría del Pueblo. En el primer año habrá un desembolso de menor cuantía (USD 0,35 millones que corresponden al 1,94%), mientras que, en el periodo intermedio 2019-2022, se

<sup>63</sup> La desagregación de cada uno de los componentes se encuentra detallado en el proyecto de inversión con código BPIN 2018011000596 *"Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia - DPC Nacional"*. Las cuales se pueden ver en el acápite de actividades y esquema financiero del proyecto.

<sup>64</sup> En el Decreto 2236 de 2017 quedó incorporado para 2018 el recurso para el crédito BID; la entidad tiene estipulado en sus techos presupuestales el cupo para el crédito BID conforme a la distribución establecida en tabla 8 de este documento. En el Marco de Gasto de Mediano Plazo, vigente para el año 2019, la Defensoría del Pueblo tiene proyectado un monto global de inversión de \$28.357 millones de pesos.

desembolsará el 98,1 % del total del empréstito. La Tabla 8 presenta el detalle de la programación de desembolsos.

**Tabla 8. Programación de desembolsos 2018-2022**

Ítem	Programación					Total
	2018	2019	2020	2021	2022	
Crédito (millones USD)	<b>0,35</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>	<b>3,85</b>	<b>18,00</b>
Participación anual (%)	<b>1,95 %</b>	<b>22,22 %</b>	<b>27,78 %</b>	<b>26,67 %</b>	<b>21,38 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo 2017.

#### **4.7. Seguimiento y evaluación**

Para el seguimiento y evaluación del proyecto se implementará un sistema gerencial que permita hacer seguimiento a los indicadores de resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presenta en el Anexo A. El sistema deberá permitir: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados; y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

Así mismo, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002<sup>65</sup>, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017<sup>66</sup>, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*<sup>67</sup>.

##### **4.7.1. Indicadores del programa**

El seguimiento del programa se realizará mediante los indicadores de impacto y de resultado presentados en la Tabla 9, que además contiene las respectivas líneas de base y metas que se alcanzarán en el cuarto año de operación. Los detalles de los indicadores se presentan en el Anexo A.

<sup>65</sup> Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

<sup>66</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>67</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>

**Tabla 9. Indicadores de impacto y de resultado**

<b>Indicadores de resultado</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Línea base</b>	<b>Año</b>	<b>Meta final</b>
Alertas y/o recomendaciones emitidas por la Defensoría, adoptadas por agentes públicos y privados	Porcentaje	15 %	2017	30 %
Cambio en la eficiencia en la gestión	USD	1,388,441	2017	833.065
Cambio en la eficiencia en la emisión de alertas y/o recomendaciones	Días	30	2015-2017	10
Aumento en el cumplimiento de lineamientos de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje	10 %	2018	70 %
Cambio en el porcentaje de requerimientos ciudadanos resueltos con resueltos favorablemente <sup>68</sup>	Porcentaje	30,9 %	2017	50 %
Cambio en el porcentaje de requerimientos ciudadanos sobre temas de género resueltos favorablemente	Porcentaje	6 %	2016-2017	40 %
Cambio en el tiempo promedio de respuesta a requerimientos ciudadanos	Días	62,37	2017	15
Aumento en la cobertura de servicios de la Defensoría a población vulnerable (piloto)	Porcentaje	7,4 %	2017	14 %
Cambio en la participación ciudadana	Número	4,675,735	2017	5.610.882
Confianza de la ciudadanía en la Defensoría	Porcentaje	32,9 %	2017	43 %

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017).

El principal impacto del programa es la mayor efectividad de la gestión institucional, cuya medición se realizará por el incremento del cumplimiento por parte de agentes públicos y privados de las alertas y/o recomendaciones emitidas por la Defensoría. Los resultados esperados serán un aumento de la efectividad derivado de: *(i) una mayor eficiencia y eficacia de la gestión institucional* medida por un cambio en la eficiencia en la gestión (R.1.1); un cambio en la eficiencia en la emisión de alertas y/o recomendaciones (R.1.2); y un aumento en el cumplimiento de lineamientos de MINTIC (R.1.3); *(ii) una mejora en la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios al*

<sup>68</sup> Resuelto favorablemente es cuando las solicitudes se realizan a satisfacción de los ciudadanos.



*ciudadano* medida por un cambio en el porcentaje de requerimientos ciudadanos resueltos favorablemente (R.2.1); un cambio en el porcentaje de requerimientos ciudadanos sobre temas de género resueltos favorablemente (R.2.2); un cambio en el tiempo promedio de respuesta a requerimientos ciudadanos (R.2.3) y un aumento en la cobertura de servicios de la Defensoría a poblaciones vulnerables (R.2.4); y *(iii) una mejora en la rendición de cuentas y la participación ciudadana* medida por un cambio en la participación ciudadana (R.3.1); y una mejora en la confianza de la ciudadanía en la Defensoría (R.3.2) (Anexo A).

## 5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Autorizar a la nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 18 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia presentado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y a la Defensoría del Pueblo, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar a la Defensoría del Pueblo priorizar los recursos para el desarrollo del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia, dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, por lo menos una vez al año, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

## ANEXOS

### Anexo A. Matriz de resultados

**Tabla 10. Matriz de impactos esperados del programa**

Indicador es	Unida d de medid a	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
				IMPACTO ESPERADO: Mayor efectividad de la gestión institucional							
I.1. Alertas y/o recomendaci ones emitidas por la Defensoría, adoptadas por agentes públicos y privados	%	15 %	Promedio anual (2015- 2017)	0	0	0	22,5 %	30 %	Doble de línea de base	<b>Fuente:</b> Oficina de planeación Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas.  Informes defensoriales, alertas del Sistema de Alertas Tempranas y requerimientos ciudadanos  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección) -	La evaluación del porcentaje de alertas y/o recomendaciones implementadas se realiza en el transcurso de los dos años a partir del momento en que fueron realizadas.  <b>Línea de base:</b> Calculado sobre muestra del promedio de cumplimiento de alertas y/o recomendaciones del sector salud (20 %), grupos étnicos (10 %) y Víctimas y Restitución de Tierras (15 %). El porcentaje de cumplimiento es anual, tomando como referencia el período 2015-2017.  Formula: # recomendaciones formuladas en k-2 (2015-2017) adoptadas hasta k (2022) / #

<sup>69</sup> En cuatro operaciones sobre fortalecimiento de los sistemas de control (Contraloría de Ecuador, 3120/OC-EC; Brasil, 2919/OC-BR y Colombia 3593/OC-CO) se ha utilizado un indicador de impacto para medir la efectividad del control público relacionado con la adopción de las recomendaciones realizadas por parte de las entidades públicas. En el caso de Ecuador se estimó que pasaría de 23 a 45 % y en el caso de Brasil de 10 a 50 %.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
										Unidad Ejecutora (UEP) Defensoría (reporte)	recomendaciones adoptadas en k-2.
<b>Resultado #1:</b> Mayor eficiencia y eficacia de la gestión institucional de la Defensoría											
R.1.1. Cambio en la Eficiencia en la gestión	dólares	1,388,441	2017	0	1.249.597 (-10 % de línea base)	1.110.753 (-20 % de línea base)	971.909 (-30 % de línea base)	833.065 (-40 % de línea base)	833.065 (40 % de línea base)	Estadísticas sobre gestión de requerimientos ciudadanos  <b>Fuente:</b> Oficina de Planeación Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas.  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección y consolidación) - UEP Defensoría (reporte)	Se buscará una mejora en la eficiencia derivada de una mejora en la productividad en la gestión de requerimientos ciudadanos. Se estimará teniendo en cuenta los costos de las peticiones respondidas.  Mejoras a la eficiencia refiere a una disminución de los costos.  La línea de base es el costo acumulado de la gestión de requerimientos ciudadanos en 2017.  Se espera, al final de la operación, una reducción de costos derivados de una mejora en la productividad en la gestión de requerimientos ciudadanos de un 40 %. (USD 555.376). Para alcanzar esta meta se espera una reducción anual de costos del 10 % por año partir del año 1.
R.1.2. Cambio en	Días	30	2015-2017	0	30	20	10	10	10	Estadísticas sobre tiempos de emisión	Se buscará una mejora en la eficiencia producto de la

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
la eficiencia en la emisión de alertas y/o recomendaciones										de alertas y recomendaciones <b>Fuente:</b> Oficina de Planeación Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas. <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección y consolidación) - UEP Defensoría (reporte)	disminución del promedio de días de emisión de alertas y/o recomendaciones.  El indicador se calculará tomando en cuenta el número de alertas y/o informes emitidos (promedio) / el tiempo estimado por la Defensoría para la emisión de alertas y recomendaciones.  El indicador tomara como muestra las alertas y recomendaciones emitidas en los informes de coyuntura. El tiempo estimado por la Defensoría para la emisión de alertas y recomendaciones es de 10 días.
R.1.3. Aumento en el cumplimiento de lineamientos de Ministerio de Tecnologías de la Información y las	Porcentaje	10	2018	0	0	50	0	70	70	Medición de cumplimiento <b>Fuente:</b> Oficina de sistemas Defensoría <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección) - UEP Defensoría (reporte)	La Defensoría solo cumple con el 10 % de los lineamientos obligatorios (120) para entidades públicas en materia de TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en áreas críticas para la gestión de información. Se espera al final del proyecto un cumplimiento mayor al 50 %.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Comunicaciones											
Resultado #2: Mejorar la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios al ciudadano.											
R.2.1. Cambio en el porcentaje de requerimientos ciudadanos resueltos favorablemente	Porcentaje	30,9 %	2017	0	0	40 %	50 %	0	50 %	Estadísticas sobre gestión de requerimientos ciudadanos  <b>Fuente:</b> Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas.  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección) - UEP Defensoría (reporte)	El indicador se calculará tomando en cuenta el número de requerimientos ciudadanos (quejas, solicitudes y asesorías) con cierre favorable / el número de requerimientos ciudadanos totales.  La línea de base es el porcentaje promedio de requerimientos ciudadanos resueltos favorablemente por dependencia para 2017.  Se espera al final de la operación un aumento en la resolución favorable de requerimientos ciudadanos calculado en un 50 % de los mismos.
R.2.2. Cambio en el porcentaje de requerimientos	Porcentaje	6 %	2017	0	0	20 %	30 %	40 %	40 % de requerimientos de género con resolución favorable	Estadísticas sobre gestión de requerimientos ciudadanos  <b>Fuente:</b> Sistema de	El indicador se calculará tomando en cuenta el número de requerimientos ciudadanos en temas de género (quejas, solicitudes y asesorías) resueltas satisfactoriamente / el número

Indicador es	Unida d de medid a	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
ciudadanos sobre temas de género resueltos favorableme nte										información <i>visión web</i> (módulo ATQ) gestionado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas.	de requerimientos ciudadanos totales.  La línea de base es el porcentaje promedio de requerimientos ciudadanos con cierre favorable por dependencia para 2017. Los datos provienen de la Defensoría.  En 2016 y 2017, se registraron 1945 peticiones en materia de género, con tan solo un 6 % de ellas con cierre favorable.  Se espera al final de la operación un aumento en la resolución favorable de requerimientos ciudadanos en materia de género de un 40 %.
R.2.3. Cambio en el tiempo promedio de respuesta a requerimiento s ciudadanos	Días	62,37	2017	0	0	40	30	15	15	Estadísticas sobre gestión de requerimientos ciudadanos  <b>Fuente:</b> Oficina de Planeación Defensoría con información de direcciones nacionales y	Los tiempos de respuesta establecidos en la normatividad externa e interna de la Defensoría son de máximo 15 días.  El indicador se calculará tomando en cuenta el número de requerimientos ciudadanos (quejas, solicitudes y asesorías) resueltos dentro los plazos

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
										delegadas.	establecidos por la normatividad interna / número de requerimientos ciudadanos totales.
										<b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección) - UEP Defensoría (reporte)	El indicador se calculará tomando en cuenta el número de requerimientos ciudadanos (quejas, solicitudes y asesorías) resueltos dentro los plazos establecidos por la norma / número de requerimientos ciudadanos totales
R.2.4. Aumento en la cobertura de servicios de la Defensoría a poblaciones vulnerables	Porcentaje	7,4 %	2017	0	0	9 %	11 %	14 %	14 %	<b>Fuente:</b> Oficina de planeación Defensoría con información de direcciones nacionales y delegadas.  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección y consolidación) - Unidad Ejecutora (UEP) Defensoría (reporte)	Para la ampliación de cobertura de servicios defensoriales se tomó una muestra de cinco Defensorías Regionales (Caldas, Quindío Risaralda, Santander y Norte de Santander). El total de la población de estos Departamentos es de 5.947.077 (2017) y la población vulnerable de acuerdo con datos del DANE es de 1.303.125 personas.  El número de personas atendidas fue de 288.766 en total el periodo 2015-2017, o 96.255 en promedio cada año. Esto significa que el 7,38 % de la población vulnerable ha sido



Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
											atendido cada uno de esos años (en promedio).
											Con las acciones del programa se busca mejorar la cobertura de servicios a poblaciones vulnerables, pasando de un 7,4 % de cobertura a un 14 % de cobertura al final del programa.
											La fórmula utilizada para el cálculo del indicador será el porcentaje de personas vulnerables atendidas en los 5 departamentos / el total de la población vulnerable existente en los 5 departamentos.
<b>Resultado # 3:</b> Mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana											
R.3.1. Cambio en la participación ciudadana	Número	4,675,735	2017	0	0	0	5.143.309 (+10 %)	5.610.882 (+10 %)	5.610.882 (20 %)	<b>Fuente:</b> Oficina de Sistemas de Información Defensoría - UEP  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Sistemas (recolección) - UEP Defensoría (reporte)	El indicador se calculará tomando en cuenta el número de participaciones de ciudadanos en los principales canales de atención de la Defensoría/canales de acceso discriminados en cuatro tipologías: telefónica, correspondencia, correo electrónico y página web.  La línea de base corresponde a la suma de la participación

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias (año 0 corresponde al segundo semestre de 2018)					Meta General <sup>69</sup>	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
											ciudadana a través de los cuatro canales en 2017.
											Se espera al final de la operación un aumento en la participación ciudadana de un 20 % sobre la línea de base (2017).
R.3.2. Confianza de la ciudadanía en la Defensoría	Porcentaje	32,9%	2017	32,9 %	32,9 %	35 %	40 %	43 %	43 %	<b>Fuente:</b> Estadísticas DANE. Encuesta de Cultura Política. Anual (ECP).  <b>Responsable de recolección y reporte de datos:</b> Oficina de Planeación (recolección) - UEP Defensoría (reporte)	Los resultados de la Encuesta de Cultura Política (ECP) del DANE registran una caída en los niveles de Confianza Institucional de la Defensoría, que ha pasado del 40,3 % en 2015 al 32,9 % en 2017. <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_17.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_17.pdf</a>  Se busca mejorar el nivel de confianza institucional de la Defensoría pasando de un 32,7 % a un 43 %.

Fuente: BID (2018).

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018). *TIC Misión Defensoría del pueblo de Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington D.C.: BID y CLAD.
- Bash, F. (2015). *Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa*. Madrid: EUROsociAL.
- Camara Arroyo, S., & Luna Cervantes, E. (2012). *Mejores Prácticas del Ombudsman de Iberoamérica*. Madrid: Dykinson.
- Chong, A., Machicado Salas, G., & Yanez-Pagans, M. (2017). *Information Technologies and Provision of National Identification Cards by the Bolivian Police: Evidence from Two Randomized Natural Field Experiments*. La Paz: Institute for Advanced Development Studies - World Bank.
- Cristini, M., Moya, R., & Powell, A. (2001). *The importance of an effective legal System for credit markets: The case Argentina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Decker, K., Mohlen, C., & Varela, D. F. (2011). *Mejorando el desempeño de las instituciones de justicia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Defensoría del Pueblo. (2015). *XXII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *XXIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *XXIV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2017). *Encuesta Cultura Política*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Índice de Vulnerabilidad Territorial*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Gestión de Tecnologías y Proyectos Ltda. (2014). *Consultoría para el diagnóstico del entorno de las tecnologías de información y comunicaciones de la Defensoría del Pueblo y elaboración del plan estratégico de las mismas*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Mendiburu, M. (2018). *Estudio de Buenas Prácticas Internacionales de las Defensorías del Pueblo u Ombudsman*. Washington D.C.: Banco Interamericana de Desarrollo (BID).
- Mendiburu, M., Morales, U., & Pereza, D. (2018). *Instrumento de análisis de la capacidad institucional para gestión del desempeño de la Defensoría del Pueblo de Colombia*. Bogotá: Banco Interamericana de Desarrollo (BID).
- Mokate, K. (2004). *Evaluación financiera de proyectos de inversión*. Alfaomega Colombiana.
- Secretaría de Transparencia, P. d. (2017). *Documento de diagnóstico del acompañamiento a la implementación de la Ley 1712 de 2014. Avances y Recomendaciones Defensoría del Pueblo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Thompson, A. (2008). *Administración Estratégica* (15 ed.). México D.F.: Mc Graw Hill.
- Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2015). *Índice de riesgo de victimización - IRV*. Bogotá: UARIV.