

# 13° Informe

de Seguimiento al  
cumplimiento del

**Decreto Ley 4634 de 2011**



“

**Por el cual se dictan  
medidas de asistencia,  
atención, reparación  
integral y restitución de  
tierras a las víctimas  
pertenecientes al pueblo  
Rrom o Gitano”**

Bogotá D.C.,  
20 Agosto de 2025.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
General de la República

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley  
4633, 4634 y 4635 del 2011**



**Gregorio Eljach Pacheco**  
Procurador General de la Nación



**Iris Marín Ortiz**  
Defensora del Pueblo



**Carlos Hernán Rodríguez.**  
Contralor General de la  
República

**Judith Rosina Salazar  
Andrade**  
Procuradora Delegada  
Procuraduría Delegada  
Preventiva y de Control de  
Gestión 4: Para Asuntos  
Étnicos

**Milena Margoth Mazabel  
Cuasquer**  
Defensora Delegada para los  
Pueblos Étnicos

**Fabio Alberto Alzate  
Carreño**  
Contralor Delegado para el  
Posconflicto

**Tania Esperanza Guzmán Pardo**  
Procuradora Delegada con  
Funciones Mixtas 2 para la  
Restitución de Tierras

**Delegados del Pueblo Rrom**  
David Eduardo Gómez Barreto  
Eduardo Gómez Triana



# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## Profesionales de la Procuraduría de la Nación

Claudia Liliana Hurtado Delgado  
Marta Cecilia Polo Orozco  
Carlos Alexander Mosquera M  
Saúl Aníbal Rodríguez Hinojosa  
Henry Oswaldo López Suarez  
Harol Tapia Mena  
Ángela Ginneth Rodríguez Suárez  
Erick Andrés Pérez Álvarez  
Adriana Fernanda Tarazona  
Bermúdez

## Profesionales de la Defensoría del Pueblo

Juan Alberto Carabali Ospina  
Aura Neila Cuaspud Tarapues  
Alec Yamir Sierra Montañez  
Diana Maria Carrillo González

## Profesionales de la Contraloría General de la República

Dora Yadira Palacios Murillo  
Lesvia Del Socorro Molina Quintero  
Carol Arlette Rojas Sánchez  
Diana Yised Quesada Alvis  
Claudia Andrea Sánchez Krieger  
Rosa Maria Padrón Carvajal  
Milena Peña Moreno  
Wendy Jholany Quevedo Rodríguez  
Maria Isabel Galvis Suarez  
José Fernando Zúñiga Burbano  
Francisco Jesús Benavides Bolaños  
Martha Cecilia Pérez Maturana  
Martha Lorena Bautista Gómez  
Jessica Yulieth Sánchez Rubio  
Jefferson Lozano Gil  
Daniel Arturo Moncada Piraneque

## Contenido

Preámbulo.....	10
<b>1. Presupuesto: Seguimiento Financiero.....</b>	<b>12</b>
1.1. Aspectos Sobre la Financiación de los Decretos Leyes.....	12
1.2. Estado de las Fuentes de Información Presupuestal para el Seguimiento de los recursos orientados los decretos leyes.....	18
1.3. Presupuesto para la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 (PGN) 20	
<b>1.3.1. Evolución Histórica Inversión Víctimas Rrom.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.2. Ejecución de recursos vigencia 2024 para Víctimas de Comunidades Rrom.....</b>	<b>25</b>
1.4. Conclusiones y Riesgos .....	37
1.5. Recomendaciones.....	39
<b>2. Adecuación Institucional .....</b>	<b>41</b>
2.1 Avances.....	43
2.2 Retos.....	45
2.3 Recomendaciones.....	52
<b>3. Coordinación Nación Territorio Étnico .....</b>	<b>55</b>
3.1. Resultados Nivel Nacional.....	56
<b>3.1.1. Análisis Cuantitativo.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1.2. Análisis Cualitativo.....</b>	<b>66</b>
3.2. Resultados Nivel Territorial.....	69
<b>3.2.1 Análisis Cuantitativo .....</b>	<b>69</b>
<b>3.2.2 Análisis Cualitativo.....</b>	<b>71</b>
3.3 Avances.....	81
3.4 Retos.....	83
3.5 Conclusiones.....	85
3.6 Recomendaciones.....	87
<b>4. Asistencia.....</b>	<b>90</b>
4.1 Derecho a la educación.....	90
<b>4.1.1 Resultados .....</b>	<b>91</b>
<b>4.1.2 Retos .....</b>	<b>112</b>
<b>4.2.3 Avances.....</b>	<b>113</b>

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

4.2.4	Conclusiones .....	114
4.2.5	Recomendaciones .....	115
4.2	Derecho a la vivienda.....	117
4.2.1	Resultados .....	120
4.2.2	Retos .....	130
4.2.3	Avances.....	131
4.3.4	Conclusiones.....	133
4.3.5	Recomendaciones.....	133
4.3	Derecho a la Generación de Ingresos .....	135
4.3.1	Resultados .....	135
4.3.2	Retos .....	150
4.3.3	Avances.....	152
4.3.4	Conclusiones .....	153
4.3.5	Recomendaciones.....	155
4.4	Derecho a la salud.....	156
4.4.1	Resultados .....	158
4.4.2	Retos .....	169
4.4.3	Avances.....	170
4.4.4	Conclusiones .....	172
4.4.5	Recomendaciones.....	173
5	Participación .....	175
5.1.	Avances.....	175
5.2.	Retos .....	177
5.3.	Recomendaciones.....	178
6	Registro Único de Víctimas - RUV .....	180
6.2	Resultados.....	183
6.3	Retos .....	192
6.4	Avances.....	193
6.5	Recomendaciones.....	194
6.6	Conclusiones .....	196
7.	Atención Humanitaria y de Emergencia .....	197
7.1.	Atención Humanitaria.....	198
7.2.	Reparación integral.....	200

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

7.2.1. Reparación Colectiva.....	200
7.2.2. Reparación individual.....	200
7.3 Recomendaciones.....	202
<b>8. Restitución de tierras.....</b>	<b>204</b>
8.1. Gestión de la etapa administrativa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente .....	204
8.2. Etapa judicial .....	209
8.3. Avances.....	209
8.4. Recomendaciones.....	209
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>213</b>

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AAHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BPIN:	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
COALICO:	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DUE	Directorio Único de Establecimientos
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESE	Empresas Sociales del Estado
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
EETT	Entes Territoriales
FEST	Fondo de Educación para Todos
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICNT	Indicador de Coordinación Nación Territorio
ICT	Índice de Capacidad Territorial
IDIPRON	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
IDSN	Instituto Departamental de Salud de Nariño
IED	Instituciones Educativas Distritales
IES	Instituciones de Educación Superior
IFVR	Índice de Focalización de Vivienda Rural
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
IPES	Instituto para la Economía Social
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
ITI	Intervenciones Territoriales Integrales
LEE	Laboratorio de Economía de la Educación

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

MEN	Ministerio de Educación Nacional
MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral
MOE	Misión de Observación Electoral
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCDPVR	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
PAD	Plan de Acción Distrital
PAE	Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado
PAT	Planes de Acción Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territoriales
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PME	Programa de Movilidad Escolar PMU
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPV	Política Pública de Víctimas
PTAFI	Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral
PRR	Planes de Retorno y Reubicación
RIAS	Rutas Integrales de Atención en Salud
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SDARIV	Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGO-PAT	Sistema de Información y Gestión de la Oferta Institucional - Planes de Acción Territorial
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	Servicio Público de Empleo
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SSEVR	Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Vivienda Rural

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras

## Preámbulo

Han transcurrido más de trece años desde la expedición del Decreto Ley 4634 de 2011, instrumento jurídico creado para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas pertenecientes Al pueblo gitano afectados por el conflicto armado interno.

Sin embargo, a pesar de dicho reconocimiento normativo, el balance en la implementación efectiva de los mandatos del Decreto Ley 4634 en relación con las víctimas gitanas ha sido profundamente deficiente, excluyente e incumplido. La promesa de reparación transformadora e integral ha quedado atrapada entre la omisión institucional, la falta de voluntad política, la escasa asignación de recursos y la ausencia de un enfoque realmente diferencial que entienda y respete la cosmovisión, la oralidad y las formas propias de organización del pueblo Rrom.

Durante décadas, familias gitanas han sufrido las consecuencias directas e indirectas del conflicto armado: desplazamiento forzado, amenazas, violencia sociopolítica, pérdida de territorio simbólico y ruptura de vínculos comunitarios, entre otras afectaciones graves que ponen en riesgo la pervivencia física y cultural de nuestro pueblo en el país

A pesar de ello, el Estado colombiano no ha avanzado de manera efectiva ni sustantiva en el cumplimiento de sus obligaciones de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición hacia el pueblo Rrom como víctima colectiva. Las medidas diferenciales, concertadas y pertinentes no han sido diseñadas ni implementadas adecuadamente, y en muchos casos, ni siquiera han sido discutidas con nuestras autoridades y organizaciones legítimas. La exclusión de nuestra voz en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas nos relega nuevamente a la invisibilidad histórica que tanto hemos combatido.

Este incumplimiento representa no solo una deuda jurídica y política, sino también una afectación profunda a nuestra dignidad como pueblo. La reparación no puede ser reducida a cifras o a programas generalistas: requiere una comprensión integral de las particularidades culturales, históricas y territoriales

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

del pueblo Rrom, así como de los impactos diferenciados que el conflicto armado ha tenido sobre nuestras familias, nuestros símbolos y nuestras formas tradicionales de vida.

El pueblo Rrom de Colombia ha sido históricamente marginado y violentado. La reparación integral no es un favor, es un derecho. Y el Estado tiene el deber moral, jurídico y político de cumplirlo sin más dilaciones.

**DAVID EDUARDO GÓMEZ BARRETO**

**EDUARDO GÓMEZ TRIANA**

Delegados de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto 4634 de 2011.



## 1. Presupuesto: Seguimiento Financiero

Este documento tiene como objetivo analizar y visibilizar el presupuesto asignado a la asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras de la población Rrom víctima del conflicto armado, evaluando tanto su competencia como su ejecución, y destacando la importancia de garantizar recursos adecuados para la reparación colectiva e individual que fomenten la resiliencia, la autonomía y el pleno goce de derechos de esta comunidad en condiciones de equidad y dignidad en todo el territorio nacional.

Dentro del marco de la implementación efectiva de la Ley 4634 de 2011, la población Rrom (gitana) representa un grupo con necesidades específicas, dadas las vulneraciones culturales y sociales únicas que han padecido a causa del conflicto armado. Por tal razón, se busca identificar las brechas entre el diseño normativo y la realidad en la ejecución de recursos, y se propone una reflexión sobre la necesidad de un enfoque diferencial que reconozca las particularidades culturales y sociales del pueblo Rrom.

### 1.1. Aspectos Sobre la Financiación de los Decretos Leyes

En el marco del funcionamiento de la Comisión de Financiamiento para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creada mediante el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024<sup>1</sup> el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación presentó un costeo de la implementación de la Ley de Víctimas para el periodo 2025-2031, proyección de costos calculado en \$167 billones de pesos de 2025, de los cuales \$31,3 billones corresponden a la población

---

<sup>1</sup> "Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno".

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

víctima étnica. Las medidas más representativas para esta población, según esta estimación, son subsistencia mínima (46,7%), Educación (11,1%) ambas del componente de Asistencia, así como la medida de Restitución (11,4%) del componente de Reparación.

Tabla 1 Costos proyectados por derecho y medida para comunidades étnicas, en billones de pesos 2025

Medida/ Derecho	Costo 2025- 2031	Total	Peso Costo total %
<b>Asistencia</b>	<b>24,6</b>		<b>78,7%</b>
Reunificación familiar	1,0		3,1%
Alimentación	0,5		1,7%
Educación	3,5		11,1%
Generación de ingresos	2,7		8,5%
Identificación	0,4		1,1%
Subsistencia mínima	14,6		46,7%
Vivienda	2,0		6,4%
<b>Atención</b>	<b>0,1</b>		<b>0,3%</b>
Orientación y Comunicación	0,1		0,3%
<b>Ejes transversales</b>	<b>0,1</b>		<b>0,3%</b>
Coordinación nación territorio	0,0		0,1%
Coordinación nacional	0,1		0,2%

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Medida/ Derecho	Costo 2025- 2031	Total	Peso Costo total %
Participación	0,0		0,0%
<b>Prevención y protección</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0%</b>
Vida, seguridad, libertad e integridad	0,0		0,0%
<b>Reparación</b>	<b>6,5</b>		<b>20,8%</b>
Empleo	0,0		0,0%
Garantías de No Repetición	2,6		8,2%
Rehabilitación	0,3		0,9%
Restitución	3,6		11,4%
Retorno y reubicación	0,0		0,1%
Satisfacción	0,1		0,2%
<b>Total</b>	<b>31,3</b>		<b>100,0%</b>

Fuente: DNP-MHCP basados en información trazador de inversión de comunidades étnicas en proyectos orientados a la PPV (2024)

Según indicó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la estimación del costeo para víctimas étnicas no se contó con información de indicadores étnicos, ni de universos de población por atender, ni costos unitarios, toda vez que las entidades no remitieron dicha información. En este sentido, el ejercicio se limitó a proyectar la inversión registrada en el trazador de comunidades étnicas a través de proyectos dirigidos a la asistencia, atención y reparación a víctimas de la vigencia 2024, replicando el valor para los próximos 7 años con un incremento del IPC del 3% hasta 2031.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Teniendo en cuenta las anteriores limitaciones, con el fin de obtener un escenario que se aproxime a las necesidades reales de atención de la población víctima étnica, la CGR realizó una estimación basada en: (i) información del costeo presentado por el gobierno en 2024, (ii) datos de formulación de proyectos asociados al trazador de pueblos étnicos orientados a la política de víctimas, para obtención de costos unitarios, (iii) información del Registro Único de Víctimas (RUV), (iv) costos unitarios y universos reportadas por entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y v) información de universos de atención según resultados de la Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad cierre 2024 y marzo 31 de 2025.

Con base a la información anteriormente descrita, la metodología de la CGR recosteo las siguientes 5 medidas calculadas por el Gobierno: (i) Alimentación, (ii) Generación de Ingresos, (iii) Reunificación Familiar, (iv) Atención Psicosocial Étnicos, (v) Retornos y Reubicaciones.

De otra parte, con base en la información enviada directamente por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), así como información del RUV, la CGR calculó las medidas de: (vi) Indemnización Colectiva, (vii) Reparación Colectiva, (viii) Indemnización Administrativa para un total de 8 medidas revisadas.

Finalmente, se toman del costeo del gobierno las siguientes 9 medidas: (i) Identificación, (ii) Educación, (iii) Subsistencia Mínima, (iv) Vivienda, (v) Garantías de No Repetición, (vi) Restitución, (vii) Orientación y Comunicación, (viii) Ejes Transversales y (ix) Satisfacción.

Este ejercicio se constituye en una aproximación técnica de los recursos requeridos para atender a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031. No obstante, presenta las siguientes limitaciones metodológicas: (i) dificultades para determinar universos de población pendientes de atención por medida, principalmente en aquellas que operan bajo modelo de demanda como retornos y reubicaciones o rehabilitación psicosocial; (ii) carencia de proyección sobre crecimiento del universo de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

población víctima étnica; (iii) inconsistencias en proyectos de inversión e información disponible en Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP); (iv) los costos de las medidas calculadas por el DNP están sujetas a subreportes e inconsistencias en la información reportada en el trazador de grupos étnicos y la PIIP por parte de las entidades. El costeo de las 17 medidas mencionadas se proyectó desde 2026 con un incremento del IPC de 3%, según proyecciones del Banco de la República<sup>11</sup>.

Tabla 2 Costos Proyectados por Medida Víctimas étnicas 2025-2031, en billones de pesos 2025

Medida/ Derecho	Sujetos Atender por Año	Esfuerzo Fiscal Requerido 2025-2031
<b>Asistencia</b>		
Alimentación	165.990	2,4
Educación *	N.D.	3,5
Identificación*	N.D.	0,4
Reunificación Familiar	284	0,9
Subsistencia Mínima*	N.D.	14,6
<b>Atención</b>		
Atención Psicosocial Étnicos	213.229	0,9
<b>Reparación</b>		
Generación de Ingresos	198.345	4,0
Indemnización	252.710	60,7

<sup>11</sup> Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/presentacion-informe-politica-monetaria-abril-2024.pdf>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Medida/ Derecho	Sujetos Atender por Año	Esfuerzo Fiscal Requerido 2025-2031
Indemnización Colectiva	95	0,5
Reparación Colectiva	114	4,8
Garantías de No Repetición*	N.D.	2,6
Restitución*	N.D.	3,6
Retorno y Reubicaciones	27	0,1
Vivienda*	N.D.	2,0
Otras Medidas**	N.D.	0,3
<b>Total Costeo</b>		<b>101,2</b>

Notas: \* Estas Medidas se toman de las proyecciones enviadas por el DNP, la cuales calculó con base los recursos de inversión del trazador étnico del PIIP 2024 cruzado con víctimas, indexados a pesos 2025 y proyectando con meta de inflación del 3% a 2031 Banco de la República.

\*\* Orientación y Comunicación, Ejes Transversales y Satisfacción

Conforme al anterior ejercicio, se requerirían \$101,1 billones de pesos de 2025 para atender a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031, siendo las medidas con mayor impacto fiscal las de indemnización administrativa (\$60,7 billones), Subsistencia Mínima (\$14,6 billones), Reparación Colectiva (\$4,8 billones) y Generación de Ingresos (\$4 billones).

Bajo el anterior escenario, se evidencia que los recursos calculados por el Gobierno para la atención de la población víctima étnica resultan insuficientes para las necesidades reales de atención de esta población. Si bien se reconoce haber realizado la respectiva desagregación para pueblos étnicos del costeo realizado por el Gobierno para la Ley de Víctimas, es necesario que se realicen cálculos con base a los universos de atención,

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

costos unitarios, desagregando medidas tales como la indemnización individual, indemnización colectiva, reparación colectiva, entre otras medidas, detallando las necesidades para cada uno de los pueblos étnicos.

### 1.2. Estado de las Fuentes de Información Presupuestal para el Seguimiento de los recursos orientados los decretos leyes

Las cifras analizadas en este capítulo provienen del cruce de las bases de datos sobre asignaciones realizadas por las entidades en los proyectos de inversión<sup>2</sup> específicamente aquellos marcados con el trazador de la política pública de prevención, protección, asistencia y reparación integral a las víctimas, en comparación con el trazador destinado a la atención de los grupos poblacionales étnicos. En este contexto, los recursos asignados a estos últimos se consideran orientados al cumplimiento de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635.

En informes anteriores se había señalado la necesidad de establecer un marcador étnico en la Plataforma de Información de Inversiones Públicas (PIIP) del DNP, debido a las dificultades para identificar con precisión los recursos destinados a esta política. No obstante, según lo informado por el DNP<sup>3</sup> la plataforma cuenta con un capítulo denominado “*Cruce de Políticas,*” que permite focalizar los recursos entre la política de víctimas y otras políticas transversales. Además, durante el año 2024, el DNP llevó a cabo jornadas de asistencia técnica dirigidas a las entidades del SNARIV, con el fin de fortalecer sus conocimientos sobre la PIIP y facilitar la identificación de los recursos destinados a la implementación de los Decretos Ley étnicos.

---

<sup>2</sup> Registrados en la Plataforma Integrada de Inversión Pública PIIP del Departamento Nacional de planeación DNP

<sup>3</sup> Oficio 20256000417761 de 09 de junio de 2025.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Al consultar el capítulo<sup>4</sup> “Cruce de Políticas” se observa que algunas entidades comenzaron a diligenciar lo correspondiente al 2025, mientras que la mayoría no completó la información de la vigencia 2024.

Asimismo, se identifican inconsistencias en los reportes transversales desde la implementación de la plataforma PIIP, tales como compromisos superiores a las apropiaciones o sin apropiación, pagos mayores a las obligaciones y obligaciones superiores a los compromisos. Esto evidencia que la plataforma no cuenta con reglas de control adecuadas en el proceso de diligenciamiento, permitiendo el ingreso de valores que no respetan la cadena presupuestal.

Finalmente, se realizó un ejercicio de solicitud de información a 36 entidades del orden nacional y 24 del orden territorial (a 20 entidades nacionales se les reiteró la solicitud) relacionada con la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión con trazador presupuestal de Víctimas Étnicas, desagregados por cada Decreto. En la mayoría de las respuestas, las entidades indicaron que no destinaron recursos para su implementación.

Todo lo anterior evidencia, además de las limitaciones técnicas para la identificación de los recursos, la existencia de vacíos en la planificación de los recursos necesarios para cumplir con las medidas a favor de las víctimas étnicas. Esto se debe, en gran parte, a la falta de apropiación del marco legal por parte de las entidades responsables de su implementación<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Revisión de Política Transversal Principal: Víctimas y Política Transversal Contenida: Grupos étnicos y viceversa.

<sup>5</sup> El Decreto(s) Ley(s) 4633, 4634 y 4635 de 2011 tienen fuerza de ley son obligatorios para todas las entidades del Estado colombiano. Esto está sustentado por: La Ley 1448 de 2011 que le dio origen. La sentencia de la Corte Constitucional que ratificó su validez. El propio texto del decreto que impone deberes a las entidades territoriales y nacionales. Informes y análisis de organismos nacionales e internacionales que monitorean su implementación.

### 1.3. Presupuesto para la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 (PGN)

El Decreto Ley 4634 de 2011 precisa directrices obligatorias, para la reparación integral de los pueblos Rrom víctimas del conflicto armado, pero no establece montos específicos. Dicha financiación depende de las asignaciones presupuestales de diversas entidades y la disponibilidad, capacidad y enfoque transversal de recursos de cada institución

El Gobierno Nacional, entre 2012 y 2024, a través de entidades como la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación, ha destinado recursos para la implementación de medidas clave entre las que se incluyen satisfacción, garantías de no repetición, orientación y comunicación, subsistencia mínima, entre otras. A pesar de ello, los informes oficiales y auditorías, han revelado una ejecución presupuestal desigual entre regiones.

Lo anteriormente descrito, indica que el pueblo Rrom aún está a la espera de la formulación o la implementación efectiva de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).

A más de una década de su expedición, el análisis presupuestal hasta 2025 indica que, aunque se han alcanzado avances significativos en la reparación integral para los pueblos gitanos, persisten retos estructurales que dificultan su realización plena y efectivamente.

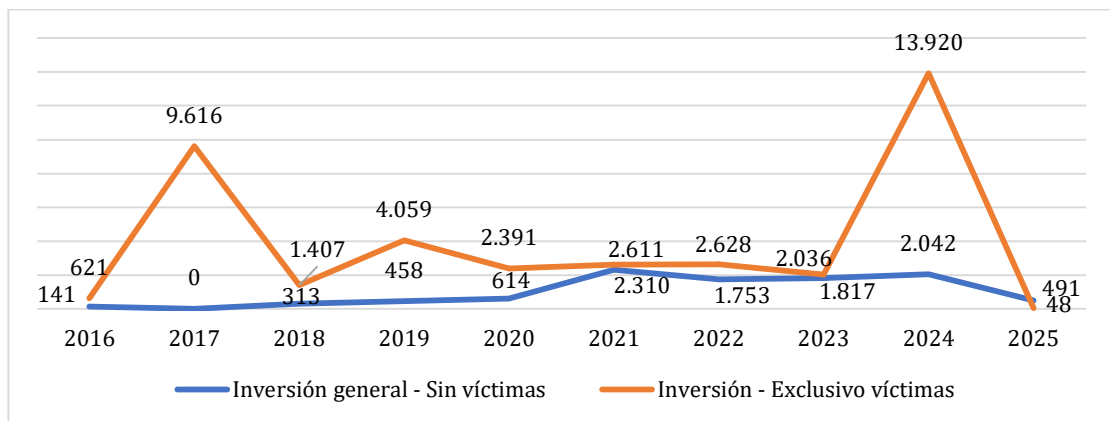
#### 1.3.1. Evolución Histórica Inversión Víctimas Rrom

De acuerdo con la información reportada por las diferentes entidades nacionales, incluyendo las del SNARIV, entre enero del 2016 y abril del 2025, se comprometieron un total de \$49.280 millones a precios constantes 2024 en pueblos Rrom, de los cuales, el 80% se ha destinado exclusivamente a la población víctima Rrom con un valor de \$39.339 millones de pesos.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Es preciso señalar que, para víctimas étnicas Rrom se destaca un incremento significativo para la vigencia 2024 registrándose \$13.920 millones de pesos en compromisos, respecto a la vigencia 2023 que registró compromisos por valor de \$2.036 millones de pesos. Este incremento se explica principalmente por el incremento de recursos reportados por parte de Fonvivienda en 2024.

Gráfica 1 Recursos comprometidos 2016-2025\* orientados a la población RRROM, en millones de pesos constantes de 2024



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

En cuanto al presupuesto orientado exclusivamente a víctimas del pueblo Rrom entre 2016 y 2025 (\$39,339 millones de pesos), se encontró que:

a. La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comprometió \$20.416 millones del total mencionado, lo que corresponde al 52%. En consecuencia, señala la baja participación de las demás entidades del SNARIV con un 13% equivalente a \$5.211 millones. En el 2024, la UARIV incrementó sus compromisos en un 53% respecto a la vigencia 2023, pasando de \$338 millones a \$518 millones.

b. El Fondo Nacional de Vivienda, entre las vigencias 2023 y 2024 comprometió \$11.194 millones (28% del total orientado a víctimas Rrom). En el 2024, se destacó por el incremento de sus

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

recursos comprometidos con \$10.579 millones, respecto a la vigencia 2023 reflejada en \$615 millones.

c. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) aportó para el 2022, 2023 y 2024 un total de \$2.091 millones. Para estas mismas vigencias, el Ministerio de Educación Nacional, comprometió \$1.534 millones.

d. Cabe resaltar que, para la vigencia 2025 (abril del 2025), estas tres últimas entidades no comprometieron recursos.

e. El año con mayor inversión de recursos fue el 2024 con \$13.920 millones, incrementó un 584% respecto al año anterior.

f. De acuerdo con la consulta realizada a las entidades acerca del aplazamiento presupuestal establecida mediante el Decreto 0069 del 24 de enero de 2025 “Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025”, manifiestan que no tuvieron afectación presupuestal que impactara las actividades relacionadas con atención a víctimas étnicas - Rrom y el cumplimiento de la competencia frente a los Decretos Ley.

**Tabla 3 Recursos comprometidos 2016-2025\* por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024**

Entidades	016	017	018	019	020	021	022	023	024	025*
Centro de Memoria Histórica								1	78	9
Consejo Superior de la Judicatura							61			
Defensoría del Pueblo	3	49								
Prosperidad Social							49			

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	016	017	018	019	020	021	022	023	024	025*
Fonvivienda								15	0.579	
Fondo Rotatorio de la Registraduría							7	6		
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones								31		
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)							36	36	18	
Jurisdicción Especial para la Paz				35		2	46			
Ministerio de Comercio Industria Turismo				40		20				
Ministerio de Cultura							93	4		
Ministerio de Salud y Protección Social										
Ministerio Educación Nacional							02	2	.400	
Presidencia de la República										
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)										

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	016	017	018	019	020	021	022	023	024	025*
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar							3	2	2	
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	68	.467	.407	.584	.391	.058	7	38	18	
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>.616</b>	<b>.407</b>	<b>.059</b>	<b>.391</b>	<b>.611</b>	<b>.628</b>	<b>.036</b>	<b>3.920</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

Por otra parte, entre 2016 y 2025, la distribución total de las apropiaciones presupuestales orientados por componentes para la política pública de víctimas fue de \$69.052 millones a precios constantes de 2024, de los cuales se observa una mayor asignación para: Asistencia con un valor de \$50.946 millones y una participación del 74% respecto al valor total, seguido de Reparación con \$11.866 millones (17%) y Ejes Transversales con \$5.525 millones representando un 8%. El componente con menor y única asignación que se realizó en el año 2023 es Prevención y Protección con un total de \$105 millones (0,2%). Al analizar la vigencia 2025, se observa una apropiación de \$11.790 millones.

**Tabla 4 Recursos apropiados 2016-2025\* por componente, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024**

Componentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Asistencia	4.357	8.080	38	3.144	2.342	2.512	761	3.631	15.339	10.743
Atención	78	149						27	34	32
Costos Institucionales			0	101	13	11	166			
Ejes transversales		1.237	935	532	120	65	63	2.553	9	10

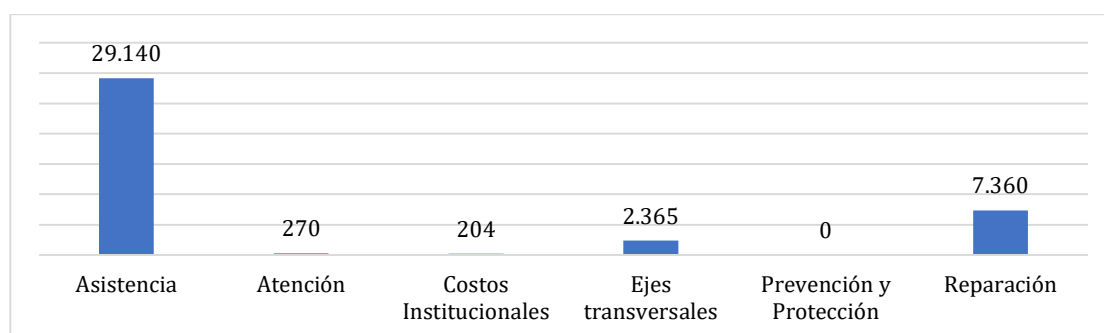
## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Componentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Prevención y Protección								105		
Reparación	568	359	744	594		1.630	2.414	2.494	2.058	1.006
<b>Total</b>	<b>5.003</b>	<b>9.825</b>	<b>1.717</b>	<b>4.371</b>	<b>2.475</b>	<b>4.217</b>	<b>3.403</b>	<b>8.810</b>	<b>17.440</b>	<b>11.790</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

Sin embargo, los recursos comprometidos para la implementación de la política pública de víctimas dirigida a la población Rrom alcanzaron un total de \$39.339 millones precios constantes de 2024, es decir un 57% de ejecución vista desde los compromisos. El componente con mayor nivel de ejecución fue el de Asistencia, con un 74% de los compromisos ejecutados, seguido por Reparación, con un 19%. Por su parte, el componente de Prevención y Protección no presentó ejecución de compromisos durante el periodo analizado.

**Gráfica 2 Recursos comprometidos 2016-2025\* por componente, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024**



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

### 1.3.2. Ejecución de recursos vigencia 2024 para Víctimas de Comunidades Rrom.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El análisis del presupuesto ejecutado para víctimas Rrom por entidad en la vigencia 2024 es complejo en cuanto a la naturaleza transversal de la atención a víctimas y la forma en que se consolidan los informes financieros dado que, no se encuentra continuamente una línea presupuestal específica y exclusiva para esta población en los reportes de ejecución. Sin embargo, a continuación, se describen las principales entidades SNARIV que tienen injerencia en la atención a víctimas de dicha población.

En el 2024, del valor total vigente asignado a la política pública de víctimas Rrom \$17.440, se comprometieron \$13.920 millones (80%) y se obligaron \$2.150 millones (12%).

Respecto al total vigente 2024, el Centro de Memoria Histórica representó el 100% en obligaciones presupuestales por valor de \$478 millones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar obligado el 80% con un valor de \$918 millones, y el Ministerio de Educación Nacional obligo el 14% únicamente \$420 millones. Conjuntamente, el SENA y la UARIV, obligaron \$311 millones que equivalen al 51%.

Finalmente, se observó que el Ministerio de Comercio Industria Turismo, Ministerio de Cultura y Ministerio de Salud y Protección Social, pese a tener respectivamente recursos asignados por un valor de \$1.580 millones, su comprometido y obligado fue de \$0.

**Tabla 5 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos**

Entidades	Vigente Total Proyectos Asociados	% Rrom Víctimas Total Entidades	Vigente Rrom Víctimas	% Entidades En El Total Rrom Víctimas	Compromisos Rrom Víctimas	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
Centro de Memoria Histórica	126.002	0,38%	478	2,7%	100%	100%	100%
Fonvivienda	29.085.794	0,04%	10.579	60,7%	100%	0%	0%
Fondo Rotatorio	44.363	0,04%	19	0,1%	0%	0%	0%

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	Vigente Total Proyectos Asociados	% Rrom Víctimas Total Entidades	Vigente Rrom Víctimas	% Entidades En El Total Rrom Víctimas	Compromisos Rrom Víctimas	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
de la Registraduría							
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	6.620.574	0,02%	1.148	6,6%	80%	80%	60%
Mincomercio Industria Turismo	269.550	0,19%	500	2,9%	0%	0%	0%
Ministerio de Cultura	530.951	0,02%	80	0,5%	0%	0%	0%
Ministerio de Salud y Protección Social	4.542.484	0,02%	1.000	5,7%	0%	0%	0%
Ministerio Educación Nacional	35.644.465	0,01%	3.009	17,3%	47%	14%	14%
Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA)	22.372.738	0,00%	4	0,0%	99%	88%	88%
Unidad administrativa especial de alimentación escolar	21.899.091	0,00%	22	0,1%	100%	100%	100%
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	12.344.154	0,00%	601	3,4%	86%	51%	51%
<b>Total</b>	<b>133.480.167</b>	<b>0,01%</b>	<b>17.440</b>	<b>100,0%</b>	<b>80%</b>	<b>12%</b>	<b>11%</b>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del  
DNP

De acuerdo con la apropiación vigente 2024, se presentan obligaciones presupuestales de las entidades del SNARIV por medidas, en donde se identificó un mayor valor para subsistencia mínima con \$918 millones, seguida de educación con \$422 millones y reparación colectiva con \$414 millones, satisfacción con \$65 millones y generación de ingresos con \$4 millones.

Analizando el comportamiento presupuestal por medidas para la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se identificaron cuatro (4) medidas encaminadas a la subsistencia mínima con obligaciones presupuestales por valor \$149 millones, reunificación familiar \$123 millones, orientación y comunicación \$34 millones y coordinación nacional de \$1 millón.

**Tabla 6 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad y medida, orientadas a población Rrom, en millones de pesos**

Entidad / Medida	Vigente Rrom Víctimas	Compromisos Rrom Víctimas	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
Centro de Memoria Histórica	478	478	478	478
Reparación Colectiva	414	414	414	414
Satisfacción	65	65	65	65
<b>FONVIVIENDA</b>	<b>10.579</b>	<b>10.579</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Vivienda	10.579	10.579	0	0
<b>Fondo Rotatorio de la Registraduría</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Identificación	19	0	0	0
<b>Instituto Colombiano Bienestar Familiar</b>	<b>1.148</b>	<b>918</b>	<b>918</b>	<b>687</b>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidad / Medida	Vigente Rrom Víctimas	Compromisos Rrom Víctimas	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
Subsistencia mínima	1.148	918	918	687
<b>Ministerio Comercio</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Empleo y Generación de Ingresos	500	0	0	0
<b>Ministerio Cultura</b>	<b>80</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Satisfacción	80	0	0	0
<b>Ministerio Salud</b>	<b>1.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Rehabilitación	1.000	0	0	0
<b>Ministerio Educación</b>	<b>3.009</b>	<b>1.400</b>	<b>420</b>	<b>420</b>
Educación	3.009	1.400	420	420
<b>SENA</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Generación de ingresos	4	4	4	4
<b>Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>
Educación	22	22	22	22
<b>Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas</b>	<b>601</b>	<b>518</b>	<b>307</b>	<b>307</b>
Coordinación nacional	9	5	1	1
Orientación y Comunicación	34	34	34	34
Reunificación familiar	383	330	123	123
Subsistencia mínima	175	149	149	149
<b>Total</b>	<b>17.440</b>	<b>13.920</b>	<b>2.150</b>	<b>1.918</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En la Unidad para las Víctimas durante la vigencia 2024, se identificaron cuatro (4) proyectos de inversión orientados a la asistencia y reparación de las víctimas del pueblo Rrom, de los cuales "*Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional*" fue dirigido a reunificación familiar con el 64%, comprometiendo recursos por un valor de \$330 millones (86%) y ejecutando \$123 millones (32%).

A continuación, se relacionan las Fichas BPIN de los proyectos de inversión destinados a la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras de los pueblos Rrom que estuvieron a cargo de la UARIV durante la vigencia fiscal 2024.

Estos proyectos de inversión son el resultado del cruce entre la información reportada por el marcador de víctimas (Ley 1448 de 2011 y los marcadores étnicos en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP, el cual permitió estimar de manera más aproximada los recursos asignados por el Gobierno Nacional para dicho fin, dada la ausencia de una desagregación de los recursos para los pueblos o comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, esta falencia impide identificar con exactitud la destinación específica de los recursos para estos pueblos. Los datos sobre indicadores y beneficiarios son alusivos a la totalidad de la población víctima toda vez que no es posible desagregar esta información exclusivamente para pueblos Rrom.

**Tabla 7 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos UARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos**

Proyectos	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyectos Total Rrom Víctimas	Compromisos Víctimas Rrom	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la	6.375.535	0,00%	175	29%	85%	85%	85%

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Proyectos	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyectos Total Rrom Víctimas	Compromisos Rrom Víctimas	Obligaciones Rrom Víctimas	Pagos Rrom Víctimas
población víctima a nivel nacional							
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	784.954	0,00%	34	6%	100%	100%	100%
Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional	4.899.857	0,01%	383	64%	86%	32%	32%
Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional	283.808	0,00%	9	2%	60%	15%	15%
<b>Total</b>	<b>12.344.154</b>	<b>0,00%</b>	<b>601</b>	<b>100%</b>	<b>86%</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

I. Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional (BPIN 2021011000134): El objetivo principal de este proyecto es fortalecer la protección de los derechos de la población víctima mediante la ejecución de medidas de prevención y asistencia. Como uno de sus objetivos específicos, busca reducir las condiciones de vulnerabilidad generadas tras los hechos victimizantes. El proyecto se desarrolla entre 2022 y 2028 con los siguientes productos:

- Servicios de apoyo para el desarrollo de obras de infraestructura para la prevención y atención de emergencias

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

humanitarias con 146 proyectos ejecutados, para toda la población víctima del conflicto armado.

- Servicio de asistencia humanitaria a víctimas del conflicto armado, se beneficiaron 1.735.659 hogares el acompañamiento de esta medida, para la población víctima del conflicto armado.
- Servicio de ayuda humanitaria en prevención, inmediatez y emergencia en especie, cuyos beneficiarios fueron 88.252 hogares para la población víctima del conflicto armado.

Para 2024, el proyecto registra un 94% de ejecución presupuestal, lo que evidencia un avance significativo en el cumplimiento de sus metas.

II. Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a Nivel Nacional (BPIN 2021011000069). Este proyecto de inversión busca fortalecer la eficiencia en la prestación del servicio de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado, el producto destacado para este proyecto es:

- Servicio de orientación y comunicación a las víctimas, este producto se da por la situación se presenta ya que la demanda de las víctimas se ha incrementado de manera considerable y la operación de estos no es suficiente para atender la totalidad de esta, lo que trajo como consecuencia la ineficiencia en la prestación del servicio de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado. Con este proyecto se han atendido 59.053.104 solicitudes, este proyecto se está ejecutando en Medellín y 1.122 municipios del territorio nacional. Por lo anterior no se puede establecer este número de solicitudes para atendidas al pueblo Rrom ya que este proyecto atiende a las víctimas del conflicto armado.

III. Fortalecimiento de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas de pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional (BPIN 20230000000408), que busca fortalecer

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas.

Con esta política el Gobierno garantiza los recursos y oferta institucional para implementar los procesos de reparación integral colectiva, retorno y reubicaciones, restitución de derechos territoriales y Planes Salvaguarda para las comunidades Indígenas. A través de estos proyectos se realizaron las siguientes acciones:

- Acompañamiento integral a población retornada o reubicada a 300 comunidades, víctimas del conflicto armado.
- Acompañamiento en 79 asistencias técnicas a comunidades para el fortalecimiento del tejido social y la construcción de entornos comunitarios protectores de derechos, para la población víctima del conflicto armado.

Para 2024, el avance en la ejecución de este proyecto de inversión alcanza un 79%, reflejando un progreso significativo en el cumplimiento de las metas establecidas y la población beneficiada está en todo el departamento de Amazona y 30 departamentos más para un total de 1.526.625 personas, en el cual la población beneficiada son las víctimas del conflicto armado donde se incluyen a las víctimas étnicas.

IV. Mejoramiento de la Información del Registro Único de Víctimas Nacional (BPIN 2021011000045), que busca fortalecer la caracterización, actualización y registro de la información de las víctimas en el RUV, cuyos productos son los siguientes:

- Servicio de información para el registro, atención, asistencia y reparación integral a víctimas, se ejecutó en todo el departamento de Antioquia y en 1.089 localizaciones más en todo el país del cual se han caracterizado 1.500.000 víctimas étnicas del conflicto armado.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Servicio de información para el registro, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, del cual se incluyeron 948,44 en el registro único de víctimas étnicas para la vigencia 2024.

Por otra parte, si bien la Unidad para las Víctimas (UARIV) es la entidad central en el cumplimiento de la política de víctimas, otras entidades del SNARIV cumplen un rol fundamental en la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación, incluyendo aquellas dirigidas a la población Rrom.

**Tabla 8 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos**

Entidad / Proyectos	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compromisos Rrom Víctimas	% Obligaciones Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
<b>Centro Memoria Histórica</b>	126.002	0,38%	478	8%	100%	100%	100%
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel nacional	41.356	0,16%	65	1%	100%	100%	100%
Implementación de las acciones de memoria histórica a nivel nacional	84.646	0,49%	414	7%	100%	100%	100%
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b>	6.620.574	0,02%	1.148	18%	80%	80%	60%
Fortalecimiento de capacidades y disposición de condiciones y oportunidades que promuevan el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades a nivel nacional	6.620.574	0,02%	1.148	18%	80%	80%	60%

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidad Proyectos /	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compromisos Víctimas Rrom	% Obligaciones Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
<b>Ministerio Comercio</b>	269.550	0,19%	500	8%	0%	0%	0%
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	269.550	0,19%	500	8%	0%	0%	0%
<b>Ministerio Cultura</b>	530.951	0,02%	80	1%	0%	0%	0%
Desarrollo de políticas públicas culturales para la implementación del enfoque diferencial étnico, y territorial para el fortalecimiento y protección de los derechos culturales de los grupos étnicos y poblaciones nacional	530.951	0,02%	80	1%	0%	0%	0%
<b>Ministerio Salud</b>	4.542.484	0,02%	1.000	16%	0%	0%	0%
Incorporación del enfoque diferencial para el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social, que potencien la seguridad humana y oportunidades de bienestar para las poblaciones en condición de vulnerabilidad nacional	4.542.484	0,02%	1.000	16%	0%	0%	0%

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidad Proyectos /	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compromisos Víctimas Rrom	% Obligaciones Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
<b>Ministerio Educación</b>	<b>35.644.465</b>	<b>0,01%</b>	<b>3.009</b>	<b>48%</b>	<b>47%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>
Implementación de la política de gratuidad y estrategias para la financiación del acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes en la educación superior nacional	31.636.346	0,01%	1.609	26%	0%	0%	0%
Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz nacional	4.008.119	0,03%	1.400	23%	100%	30%	30%
<b>SENA</b>	<b>22.372.738</b>	<b>0,00%</b>	<b>4</b>	<b>0%</b>	<b>99%</b>	<b>88%</b>	<b>88%</b>
Fortalecimiento del servicio de formación profesional del SENA nacional	22.372.738	0,00%	4	0%	99%	88%	88%
<b>Total</b>	<b>70.106.764</b>	<b>0,01%</b>	<b>6.219</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>29%</b>	<b>26%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

Para el año 2024, en el análisis de los proyectos de inversión y los recursos ejecutados a través de las demás entidades del SNARIV, se destaca que:

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El Ministerio de Educación Nacional, de \$3.009 millones de apropiación, comprometió \$1.400 millones exclusivamente en uno de los dos proyectos reportados “*Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz nacional*”, de los cuales, se obligó \$420 millones. Dicho proyecto sólo representa el 23% de participación en la inclusión efectiva del pueblo Rrom dentro de las políticas de reparación.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de \$1.148 millones de apropiación, comprometió \$918 millones en el proyecto “*Fortalecimiento de capacidades y disposición de condiciones y oportunidades que promuevan el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades a nivel nacional*”, del cual, obligó su totalidad. Dicho proyecto representa el 18% de participación en la inclusión efectiva del pueblo Rrom dentro de las políticas de reparación.

El Centro de Memoria Histórica, comprometió y obligó la total de los recursos asignados (\$478 millones), de los cuales, \$65 millones destinados al proyecto “*Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel nacional*”, y \$414 millones para el proyecto “*Implementación de las acciones de memoria histórica a nivel nacional*”. Proyectos que representan el 1% y el 7% de participación respectivamente.

### 1.4. Conclusiones y Riesgos

- Los recursos estimados por el Gobierno para la atención de la población víctima étnica resultan insuficientes para las necesidades reales de atención de esta población. Según estimación indicativa realizada por la CGR, mediante el cual se recostearon cinco medidas y se costearon medidas claves tales como las de indemnización colectiva, indemnización administrativa, y reparación colectiva, se requieren \$101,1 billones de pesos de 2025 para atender

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031, frente a \$ 31.3 billones estimado por el DNP.

- El seguimiento financiero del Decreto Ley 4634 de 2011, si bien muestra algunos avances en la asignación y ejecución de recursos para la población Rrom víctima, revela la necesidad de fortalecer la gestión para garantizar una reparación integral efectiva.
- Se observa una asignación presupuestal específica para el pueblo Rrom que, aunque ha venido en aumento, sigue siendo una proporción pequeña en comparación con el total de recursos para comunidades étnicas.
- Existen varios riesgos que podrían obstaculizar la implementación efectiva y equitativa del Decreto Ley tales como: insuficiencia de recursos, priorización inadecuada, descoordinación entre las entidades involucradas en la implementación, barreras culturales y lingüísticas, entre otros.
- La CSMLV constata inconsistencias en los reportes la plataforma PIIP del DNP, permitiendo el diligenciamiento de valores que no cumplen con la cadena presupuestal.
- Se identificaron proyectos de inversión con recursos orientados a la política pública étnica - Rrom con deficiencias críticas (0% compromisos) a cargo de Min Comercio, Min cultura y Min salud y Min Educación lo que denota una mala gestión sobre los escasos recursos asignados a la implementación de la política víctima Rrom.
- El Decreto 0069 del 24 de enero de 2025, al aplazar \$12 billones del Presupuesto General de la Nación, no repercutió directamente en el marco normativo de los decretos ley de víctimas étnicas. Sin embargo, sí puede tener una consecuencia indirecta y operativa en la implementación de las políticas y programas establecidos en los mismos ya que, si este valor incluye partidas presupuestales destinadas a la Unidad para las Víctimas, el Fondo de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Reparación de Víctimas, el Ministerio del Interior, o cualquier otra entidad encargada de ejecutar programas para población víctima Rrom, podría significar retrasos en la ejecución de programas debido a la falta de liquidez o la necesidad de reasignar recursos, reducción en la cobertura o calidad de los servicios ante la escasez de recursos y afectación a la sostenibilidad de la política poniendo en riesgo la continuidad de los esfuerzos de reparación y atención a largo plazo.

### 1.5. Recomendaciones

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, la participación de la comunidad Rrom en todas las fases de la implementación, y la articulación efectiva entre todas las entidades involucradas, asegurando que el seguimiento financiero no sólo se enfoque en la cantidad, sino también en la calidad y el impacto de la inversión.
- Sacar el mayor provecho a la ventana de oportunidad que ofrece la prórroga de la Ley de Víctimas hasta 2031, con el fin de asegurar una implementación más robusta y corregir los desfases de coordinación interinstitucional y capacidad operativa.
- Crear un fondo específico para pueblos étnicos víctimas con asignaciones que se mantengan en el tiempo.
- Incluir indicadores de impacto diferenciados en los sistemas de monitoreo presupuestal del SNARIV.
- Incentivar la capacitación para creación de veedurías ciudadanas para el seguimiento y control social indígena sobre el uso de los recursos asignados.

Al Departamento Nacional de Planeación

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las entidades del SNARIV realizar cálculos de las necesidades financieras de las medidas étnicas con base a los universos de atención y costos unitarios, desagregando medidas tales como la indemnización individual, indemnización colectiva, reparación colectiva, entre otras medidas, y así mismo detallando las necesidades para cada uno de los pueblos étnicos.
- Incorporar controles en la plataforma PIIP, para el correcto diligenciamiento de los recursos orientados a las políticas víctimas étnicas Rrom.
- Insistir a las entidades sobre el diligenciamiento en la plataforma PIIP del capítulo “cruce de políticas” transversales especialmente las correspondientes a víctimas - étnicas Rrom.

A las entidades del SNARIV

- En concurrencia con el Departamento Nacional de Planeación enviar la información necesaria a esta entidad para el cálculo de las necesidades financieras de las medidas étnicas con base a universos de atención y costos unitarios.
- Si bien los recursos comprometidos respecto a lo apropiado mejoraron con respecto al año 2023, (pasando en promedio del 19 % al 45 %) se recomienda optimizar la ejecución de recursos disponibles en proyectos de inversión para la política pública de víctimas étnicas Rrom.
- Diligenciar la información financiera en la plataforma PIIP del capítulo “cruce de políticas” transversales especialmente las correspondientes a víctimas - étnicas Rrom lo que permitirá realizar un seguimiento adecuado de los recursos del PGN destinados a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011.

## 2. Adecuación Institucional

De acuerdo con las recomendaciones derivadas del 12° informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4634 de 2011, respecto del capítulo de adecuación institucional, se realizó requerimiento a la Unidad para las Víctimas mediante oficio 04-261 del 25 de abril de 2025, que fue contestado por medio de Rad 2025-0790625 del 30 de mayo de 2025.

La respuesta abordó aspectos como: (i) coordinar gestiones en aras de la operatividad de los sistemas de información y la obligación de caracterización de la población Rrom o Gitana víctima del conflicto armado interno, (ii) realizar balances medibles de los impactos concretos en el diseño, planeación y ejecución de planes, programas y medidas que implementen la política pública diferencial étnica, (iii) consolidar la información sobre las gestiones que se han adelantado todos los años de vigencia del Decreto Ley 4634 de 2011 del pueblo Rrom víctima del conflicto armado interno, (iv) avanzar y culminar las labores que le competen para

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

lograr el ajuste del Decreto 2460 de 2015 del Sistema de Corresponsabilidad, (v) dar definitivo cumplimiento al ajuste de las herramientas de planeación con enfoque étnico Rrom para compilar, procesar y contar con la información específica necesaria, (vi) informar a la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rrom o Gitano (CND) los balances de la asistencia técnica a las entidades territoriales, (vi) informar a la CND los avances y resultados de forma clara e inequívoca sobre las acciones de adecuación institucional, (vi) ajustar lo concerniente a la vinculación de los técnicos y profesionales que deberán atender y ejecutar lo relacionado con las víctimas del pueblo Rrom o Gitano, en aras de evitar reprocesos, pérdida de información, afectación de la continuidad y generación de morosidad, como consecuencia de la tercerización de servicios.

En sesión del 25 de junio de 2025 de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom (CND), para el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 (PND), respecto de la Unidad para las Víctimas, se dejó constancia en el Acta de reunión de avances a los acuerdos, en los siguientes términos:

*“Acuerdo suscrito PND 2022-2026: RT2-24. En el marco del PIRC Rrom dar cumplimiento al compromiso relacionado con las casas culturales de las 2 organizaciones y las 9 Kumpaño e implementar las demás acciones de las medidas de reparación colectiva correspondientes a la Unidad para las Víctimas”.*

*“Avances (seguimiento):*

*Se describieron los avances que se han realizado en la próxima CND. Se expusieron los avances de trabajo y sensibilización sobre el enfoque étnico e inclusión de los compromisos de los PIRC en los Planes de Acción Territorial -PAT-, con los 1.120 municipios y gobernaciones en los meses de mayo y junio de 2025”.*

*“Acuerdo suscrito PND 2022-2026: RT2-27 Garantizar y priorizar con enfoque diferencial étnico Rrom el derecho a la indemnización administrativa individual de las víctimas del conflicto armado pertenecientes al pueblo Rrom”.*

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*“Avances (seguimiento):*

*La subdirectora de valoración y registro de la UARIV, socializo el guion de llamada telefónica de la estrategia de depuración del registro del RUV”.*

*“Acuerdo suscrito PND 2022-2026: RT2-28 Fortalecer la participación con enfoque diferencial y representación del pueblo Rrom en los espacios de participación frente al conflicto armado en el marco del decreto 4634”.*

*“Avances (seguimiento):*

*Se acordó las fechas de las tres CND a cargo de la UARIV así:*

- 1. 28 a 31 de julio en la ciudad de Bogotá.*
- 2. 15 al 18 de septiembre, por definir si se realiza en Envigado.*
- 3. 10 al 13 noviembre, por definir el lugar”.*

*“Acuerdo suscrito PND 2022-2026: RT2-31 Garantizar la consulta previa libre e informada para la reglamentación del decreto ley 4634 de 2011.*

*Avances (seguimiento):*

*Se dio cumplimiento con la inversión entre 2023 y 2025. La semana pasada se publicó el articulado del protocolo de participación del pueblo Rrom, en página Web de la entidad para que la CND realice observaciones”.*

Evaluada la información derivada de los insumos referidos, en su contexto y desagregada respecto de los derechos registrados en el Decreto Ley 4634 de 2011, relativos a la adecuación institucional, se pueden colegir los siguientes avances.

### 2.1 Avances

Este capítulo aborda las deficiencias y los avances en la capacidad de la Unidad para las Víctimas con la finalidad de atender de manera efectiva a la población Rrom o Gitana, según las recomendaciones del 12° informe de seguimiento al Decreto Ley 4634 de 2011.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En ese orden de ideas, la Unidad para las Víctimas mediante Rad. 2025-0790625-1 del 30 de mayo de 2025 dio respuesta respecto de los requerimientos enunciados, señalando que, en junio de 2025, se acordará la estrategia de depuración en el Registro Único de Víctimas (RUV), en concertación con la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rrom o Gitano (CND).

En el marco de las acciones adelantadas por la Subdirección de Valoración y Registro, así como la Subdirección Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, está la depuración de la variable de autorreconocimiento Gitano(a) o Rrom en el RUV, entendiendo en un marco de derechos étnicos que desde la cosmovisión del pueblo Rrom la cultura es patrilineal y por tanto, el autorreconocimiento no hace parte de la identidad y usos y costumbres, solamente se es gitano naciendo de un padre o madre del pueblo gitano.

Conforme con los compromisos pactados en la Comisión Nacional del Diálogo del Pueblo Gitano (CND) y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, se realizaron tres mesas de trabajo aprobando que la estrategia se lleve a cabo mediante contactabilidad telefónica, el guion de llamada y la pieza comunicativa. Resalta el pendiente del agendamiento del espacio con las autoridades del pueblo Rrom para su respectiva aprobación. En el marco de las acciones adelantadas por la Subdirección de Valoración y Registro, así como la Subdirección Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, está la depuración de la variable de autorreconocimiento Gitano(a) o Rrom en el RUV, entendiendo en un marco de derechos étnicos que desde la cosmovisión del pueblo Rrom la cultura es patrilineal y por tanto, el autorreconocimiento no hace parte de la identidad y usos y costumbres, solamente se es gitano naciendo de un padre o madre del pueblo gitano.

Conforme con los compromisos pactados en la Comisión Nacional del Diálogo del Pueblo Gitano (CND) y la Comisión de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, se realizaron tres mesas de trabajo aprobando que la estrategia se lleve a cabo mediante contactabilidad telefónica, el guion de llamada y la pieza comunicativa. Resalta el pendiente del agendamiento del espacio con las autoridades del pueblo Rrom para su respectiva aprobación.

En 2024 se elaboró y socializó a la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rrom o Gitano (CND), el Informe General de Caracterizaciones del Pueblo Gitano, construido en conjunto con el pueblo Gitano y con trabajo de campo realizado en el 2023 en las nueve (9) Kumpany y dos (2) Organizaciones Rrom.

### 2.2 Retos

**1. Integridad de la respuesta:** la Unidad para las Víctimas no respondió a la totalidad de los requerimientos de manera concreta e integral, lo que sugiere una falta de exhaustividad o coordinación interna en la atención a las recomendaciones y respuestas pertinentes.

**2. Aprobación de la Estrategia de Depuración:** aunque se avanzó en mesas de trabajo para la depuración del Registro Único de Víctimas (RUV) y se aprobó la estrategia de contactabilidad telefónica, aún está pendiente la aprobación final de estas acciones por parte de las autoridades del pueblo Rrom. Esta situación puede retrasar la implementación y afectar la legitimidad del proceso.

**3. Operatividad de Sistemas de Información:** persiste el reto de asegurar la plena operatividad de los sistemas de información para la caracterización de la población Rrom víctima, lo cual es fundamental para una gestión adecuada de la política pública que beneficie de forma integral al pueblo Rrom.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**4. Medición de Impactos Concretos:** continua la dificultad para realizar balances medibles de los impactos en el diseño y ejecución de planes y programas específicos para el pueblo Rrom.

**5. Consolidación de Información Histórica:** la consolidación de toda la información sobre las gestiones adelantadas desde la vigencia del Decreto Ley 4634 de 2011 sigue siendo un desafío, lo que dificulta una visión completa y un seguimiento a largo plazo.

**6. Ajuste del Decreto 2460 de 2015:** aún falta culminar las labores de ajuste del Decreto 2460 de 2015 del Sistema de Corresponsabilidad, un elemento clave para la coordinación y articulación nación territorio.

**7. Vinculación de Personal con Enfoque Étnico:** la tercerización de servicios sigue generando reprocesos, pérdida de información y afectación de la continuidad, lo que resalta la necesidad de vincular personal técnico y profesional con el perfil adecuado para atender a la población Rrom.

Los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) 2024 - 2027, en la vigencia 2024 coincidente con el período a ser revisado en este 13° informe están en su fase de implementación; las entidades territoriales reportan información a través del Sistema de Planeación Territorial (SisPT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), pero no se encuentra más que información genérica, una lectura macro sin mención específica sobre la ejecución relacionada con la atención a la población Rrom o Gitana por parte de las entidades territoriales con Kumpania en su jurisdicción.

Si bien este sistema (SisPT) es la herramienta de seguimiento para la inclusión sobre la ejecución de productos, bienes o servicios y recursos financieros, así como evaluar el desempeño de las entidades territoriales y medir la eficacia en el cumplimiento de las metas de los PDT, no contiene información desagregada por proyecto, ni contextualiza de manera suficiente tampoco lo relacionado con la planificación territorial para la ejecución de la política pública de víctimas del conflicto armado interno.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Resulta posiblemente limitado para cumplir con una función de seguimiento robusto y la capacidad de los tomadores de decisiones de contar con insumos precisos y oportunos para identificar avances puntuales, rezagos específicos o necesidades de ajuste y una gestión pública orientada a resultados. El mismo sistema SisPT, enuncia que *“en 2025, se publicarán detalles adicionales sobre las herramientas e instrumentos para medir la eficacia de la vigencia 2024”*<sup>6</sup>.

Por lo anterior, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4634 de 2011, como fuente primaria de información, acude a los representantes legales del pueblo Rrom o Gitano en la Comisión Nacional de Diálogo (CND) que es la única instancia legal para la deliberación y toma de decisiones de este pueblo étnico con las entidades gubernamentales, para consultar desde su vivencia la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) 2024 - 2027 en los aspectos de participación y adecuación institucional, resultando lo siguiente:

**Tabla 9 Entrevista a los representantes legales del pueblo Rrom o Gitano de la Comisión Nacional de Diálogo (CND).**

13' Informe de seguimiento al cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011							
Entrevista a los representantes legales del pueblo Rrom o Gitano de la Comisión Nacional de Diálogo (CND)							
Fecha: 23 de julio de 2025 - Lugar: Hotel Grand Park / Convocatoria Primera sesión ordinaria de la Comisión Nacional de Diálogo (CND) pueblo Rrom o Gitano 23, 24 y 25 de julio de 2025.							
Kumpania u Organización del pueblo Rrom o Gitano	representante	Preguntas					
		1. ¿Conoce que en la Alcaldía exista una dependencia de atención diferencial para la población	2. En caso afirmativo, ¿Ha solicitado atención en esta	3. ¿Indique puntualmente la(s) solicitud(es) y respuesta(s)?	4. ¿En la vigencia 2024 fue convocado por parte de la administración municipal para su participación en programas, planes y proyectos del	5. ¿Conoce programas, planes y proyectos del actual Plan de Desarrollo Municipal o Distrital 2024 - 2027, según proceda fue	6. ¿En la vigencia 2024 puntualmente cómo fue su relacionamiento con la Mesa Municipal de Víctimas?

<sup>6</sup> Circular 0066-4 de 1 de octubre de 2024 del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con “Lineamientos para el cargue del plan indicativo 2024 – 2027 en el Sistema de Planeación Territorial (SisPT)”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

		étnica víctima del conflicto armado interno? Si o No	oficina? Si o No		Plan de Desarrollo Municipal 2024 - 2027? Si o No	beneficiado en la vigencia 2024?	
ogotá, D.C.	ulian David Cristo Vera	Organización ProRrom: en su conocimiento, no hay esa oficina.	NA	NA	No fueron convocados.	Si hay, pero de manera general, es una oferta institucional.	Sin conocimiento, tener en cuenta que es representante de 2025.
	orgulo Cristo Gomez	Organización Unión Romani: en su conocimiento, no hay esa oficina.	NA	NA	No fueron convocados.	Es oferta institucional general.	Sin relacionamiento.
úcuta, Norte de Santander	obani Gomez Gomez	No	NA	NA	Si	Sin información detallada.	No hubo relacionamiento.
irón, Santander	iovann y Gomez	Kumpania Giron: Si	No	No han solicitado atención.	No	No, la alcaldía ha estado al margen, de hecho, no hemos tenido relacionamiento con el alcalde. Respecto de la casa de la cultura hubo un acercamiento en 2025, dijeron de la alcaldía que les iban a mostrar la casa mediante la SAE pero ello no ha pasado.	No se ha dado ningún acercamiento.
	eine Ivan Gomez	Kumpania Lashodrom: Si	No	No han solicitado atención.	No	No tienen en cuenta que somos nuevos representantes y tampoco han recibido información al respecto.	No se ha dado ningún acercamiento.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

<b>bagué, Tolima</b>	duardo Gómez	Para el caso de la Alcaldía de Ibagué: Si	Si	Solicitudes respecto de oferta para la población Rrom y sobre ayudas inmediatas, las respuestas han sido en sentido de que concursen o que existe es una bolsa general para acceder a la oferta. Respecto de la ayuda humanitaria inmediata (AHI), ya la población Rrom estando indemnizada no le aplica frente a casos consultados y ha recibido la orientación sobre requisitos para este tipo de casos de AHI.	Si fueron convocados en la etapa de diseño del plan de desarrollo municipal y pasaron propuesta pero no fue incorporada en el Plan de Desarrollo, lo único que quedó fue respecto de la casa cultural que es compromiso del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y a la fecha hay un lote escogido por el pueblo y están en contacto con Mincultura para el envío de documentación y revisando situación jurídica y técnica pero a la fecha la alcaldía de Ibagué no ha entregado la documentación requerida por Mincultura.	No se ve reflejado el pueblo Rrom en el plan de desarrollo territorial y no ha sido beneficiada la población Rrom en programas, planes o proyectos del plan de desarrollo de Ibagué.	No hubo relacionamiento porque no se han visto resultados.
<b>asto, Nariño</b>	randon Yancovich	No	NA	NA	Si	Sin conocimiento.	No se conoce la mesa municipal de víctimas.
<b>abanal arga, Atlántico</b>	haro Aguad Gomez	Si	No	NA	Si para el tema de la construcción de la casa cultural y conmemoración del día del pueblo gitano, lo cual está en el Plan de Desarrollo.	Los temas mencionados son los que están en el Plan de Desarrollo Municipal, en el sector salud también tienen referentes Rrom en EPS, cada tres (3) meses se reúnen con EPS, hacen campañas de prevención con niños, niñas, adultos y mujeres, hacen parte del Plan de Intervención Colectiva (PIC), en educación para que en el Sistema de Matrícula (SIMAT)	Asisten a todas las mesas de víctimas igual al comité territorial de justicia transicional, tienen subcomité sólo para pueblo Rrom en el marco del comité territorial de justicia transicional.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

						<p>aparezcan como Gitanos, igual la conmemoración del pueblo Rrom, también con SISBEN para el certificado de residencia por tema laboral, con referente de niños, niñas y adolescentes y ahí participan los niños y niñas en mesas trabajo de control y desarrollo y vacunación, alimentación en marco de PAE que también sale desde referente de niños y niñas, mesas con Secretarías de la Alcaldía para seguimiento en temas, la política pública de niños, niñas y adolescentes se está construyendo y acciones afirmativas, están en mesas de pobreza extrema, comité de política social, infancia y adolescencia, consejo territorial de paz, y de juventud. Respecto de la casa cultural Gitana, la Alcaldía dio un lote dotado de servicios públicos y alcantarillado, lote de 1.000 metros, hicieron nivelación del lote con inversión de alrededor \$260 millones, pero a la fecha se está en espera de estudio de suelo para inicio de obra.</p>	
ahagún,	scar	No	NA	NA	No	No	No ha habido relacionamiento.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

<b>Córdoba</b>	Mendoza						
<b>Sampués, Sucre</b>	ayibe del Carmen Estrada Mendoza	Si, para población víctima en general	Si	Solicitudes en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), la respuesta ha sido positiva, la alcaldía dotó y adecuó del lote para la casa de cultura Gitana.		Si y tuvieron mesa propia para el pueblo Rrom, se han beneficiado de la casa de cultura, lo cual está en proceso.	Es colectiva, hay víctimas occidentales, Indígenas, Afro y Rrom, entonces permanece una reacción del pueblo gitano respecto de que no hay atención con enfoque diferencial y atendiendo a cada pueblo.
<b>Pelayo, Córdoba</b>	Richard Mendoza	Si, para población víctima en general	No	Expresa que, no obstante, el año pasado (2024) la Alcaldía entregó el lote para la casa cultural Gitana, a la fecha está pendiente la legalización.	Si fueron convocados para hablar del Plan de Desarrollo Municipal, pero fue en un espacio general en el cual finalmente no hubo el trato o reconocimiento diferencial con el enfoque, dice que también fueron invitados a Mesa de Niñez, pero observaron carencia de enfoque diferencial.		No ha habido relacionamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas a la entrevista de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos.

La mayoría de los representantes del pueblo Rrom no saben de la existencia de la dependencia creada en la Alcaldía, la cual, tiene como especial función la atención de la población étnica víctima del conflicto armado, otros refieren que son oficinas para la atención de la población víctima en general y no diferencial étnica. Resulta observable que, aunque algunos representantes afirman la existencia de una oficina en la entidad territorial, no han acudido a su atención o no han realizado solicitudes. Se destacan las representaciones de Sabanalarga, Atlántico y Sampués, Sucre, en las que respectivamente la gestión ha sido adelantada por relacionamiento directo con las secretarías de la Alcaldía y la participación incidente en el marco del actual Plan de Desarrollo Municipal que tuvo una

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

mesa propia para el pueblo Rrom. Sin embargo, para el caso de Ibagué, aunque la representación entregó propuesta a la entidad territorial, ésta no fue incorporada efectivamente en la planeación territorial 2024 - 2027.

La mayoría de la atención y/o solicitudes al ente territorial está enmarcado en el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), respecto del compromiso de la Casa de Cultura Gitana, frente a lo cual afirman algunos avances en entregas o dotación de lotes. Sin embargo, en otros casos permanecen pendientes trámites de legalización.

Se denota también atención o relacionamiento alrededor de oferta institucional y/o espacios de reunión para población en general sin enfoque étnico, ni tampoco propiamente para el pueblo Rrom o Gitano, por lo cual, hay referencias sobre desmotivación para asistir a convocatorias de la administración municipal; adicionalmente, la falta de incorporación del enfoque étnico Rrom en la planeación programática de los actuales planes de desarrollo territoriales.

Por último, el relacionamiento en territorio entre la representación del pueblo Rrom o Gitano y las Mesas de Víctimas respectivas es escaso o no existente.

### 2.3 Recomendaciones

**1. Asegurar respuestas integrales:** la Unidad para las Víctimas debe establecer un mecanismo interno que garantice que todos los requerimientos y recomendaciones sean respondidos de manera completa y coordinada, posiblemente, a través de un equipo multidisciplinario dedicado a la atención de estos informes.

**2. Agilizar la aprobación de la estrategia de depuración:** es crucial que la Unidad para las Víctimas priorice y agende de manera inmediata el espacio con las autoridades del pueblo Rrom para obtener la aprobación de la estrategia de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

contactabilidad y el guion de llamada. Esto asegurará la legitimidad y la rápida implementación.

**3. Implementar y monitorear la operatividad de los sistemas:** las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) deben garantizar la plena implementación y el monitoreo continuo de los sistemas de información para la caracterización del pueblo Rrom, asegurando que los datos se recopilen, procesen y utilicen de manera eficiente.

**4. Desarrollar indicadores de impacto:** la Unidad para las Víctimas debe diseñar e implementar indicadores de gestión y de resultados que permitan medir de forma concreta los impactos de sus planes, programas y medidas en el diseño y ejecución de la política pública diferencial étnica para el pueblo Rrom.

**5. Crear un repositorio de información histórica:** las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) deben fortalecer un sistema robusto para consolidar y acceder fácilmente a la información sobre todas las gestiones adelantadas desde la promulgación del Decreto Ley 4634 de 2011, facilitando el seguimiento y la rendición de cuentas.

**6. Priorizar el ajuste del Decreto 2460 de 2015:** la Unidad para las Víctimas debe establecer un cronograma celeré y la asignación de recursos para la culminación del ajuste del Decreto 2460 de 2015, asegurando que se reflejen las particularidades y necesidades de la población Rrom en el Sistema de Corresponsabilidad.

**7. Contratar personal idóneo de forma directa:** las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para evitar la tercerización y sus consecuencias negativas, se recomienda revisar los modelos de contratación y vincular de forma directa a técnicos y profesionales con conocimientos específicos y experiencia en el enfoque étnico Rrom, que aseguren la continuidad y la calidad en la atención a las víctimas.

**8. Fortalecer la comunicación con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano (CND):** la Unidad para las Víctimas debe mantener una comunicación constante, clara e inequívoca con la CND sobre los balances de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

efectividad de la asistencia técnica a las entidades territoriales con población Rrom o Gitana y los avances en adecuación institucional. Esto desde la red nacional de información, la coordinación y articulación nación territorio, la corresponsabilidad y la participación efectiva.

**9. Seguimiento a los Planes de Desarrollo Territorial:** el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe revisar y determinar la mejora requerida del Sistema de Planeación Territorial (SisPT) para reportes por parte de las entidades territoriales con información de calidad que vaya más allá de la visualización de cifras generales, significando datos estadísticamente relevantes además en materia de la planeación territorial para la ejecución de la política pública de víctimas.

### 3. Coordinación Nación Territorio Étnico

A más de una década de la expedición de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, persiste la deuda histórica del Estado colombiano con los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom en materia de atención, asistencia y reparación integral. La superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004<sup>7</sup>, exige hoy más que nunca una coordinación eficaz entre la Nación y los Entes Territoriales (EETT), que no solo aplique los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad<sup>8</sup>, sino que los materialice con enfoque diferencial, territorial y étnico<sup>9</sup>.

Este capítulo sostiene que la coordinación Nación-Territorio en clave étnica ha sido insuficiente, fragmentada y altamente dependiente de la voluntad institucional, lo que ha limitado la garantía de derechos y la implementación efectiva de la Política Pública de Víctimas (PPV) en territorios con alta concentración de población étnica. A pesar de avances normativos, herramientas técnicas y esfuerzos de articulación, los retos en la operativización de la política siguen siendo estructurales: débil planeación, baja capacidad institucional, falta de desagregación de datos y ausencia de una estrategia integral con enfoque étnico<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Declaró el Estado de Cosas Inconstitucional por el tratamiento institucional a la población desplazada por el conflicto armado.

<sup>8</sup> Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*, artículo 8. Define los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad para la atención integral a las víctimas del conflicto armado.

<sup>9</sup> Congreso de Colombia. (2011). *Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Establecen medidas específicas para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom, reconociendo su autonomía, sistemas jurídicos propios y derechos diferenciales.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. (2017). *Auto 266 de 2017 y Auto 005 de 2009*. Señalan la necesidad de superar el subregistro étnico, garantizar el enfoque diferencial y ajustar la política pública a las características culturales y territoriales de las comunidades étnicas.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En este contexto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) ha desarrollado por primera vez un análisis transversal e interseccional de la implementación de los Decretos Leyes Étnicos, con el fin de visibilizar tanto los avances como las falencias en la articulación institucional. A través de la revisión de indicadores oficiales, entrevistas a actores clave del nivel nacional y territorial, y el estudio de plataformas de seguimiento como RUSICST, SIGO-PAT y MITI, este capítulo construye una narrativa crítica basada en evidencia.

La estructura del capítulo se organiza en dos grandes niveles de análisis: nacional y territorial. En cada uno se presentan hallazgos cuantitativos y cualitativos sobre la implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; se examinan herramientas de gestión y planificación; se valoran las estrategias de corresponsabilidad; y se incorporan las voces institucionales y comunitarias que dan cuenta de las tensiones, avances y desafíos en territorio. El capítulo culmina con un conjunto de conclusiones y recomendaciones que buscan contribuir a cerrar brechas, fortalecer capacidades locales y avanzar hacia una implementación más justa, equitativa y culturalmente pertinente de la política pública con enfoque étnico.

### 3.1. Resultados Nivel Nacional

#### 3.1.1. Análisis Cuantitativo

El análisis cuantitativo presentado en este apartado tiene como finalidad ofrecer una visión detallada sobre el estado y la calidad de la coordinación entre el nivel nacional y los Entes Territoriales con especial atención en los avances alcanzados y los desafíos persistentes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom. La información cuantitativa constituye una herramienta fundamental para evaluar la eficacia de las acciones emprendidas, identificar brechas en la atención y orientar los procesos de planeación y toma de decisiones que permitan consolidar un enfoque diferencial y territorial.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

No obstante, se han identificado limitaciones significativas en la calidad y actualidad de los datos reportados, lo que restringe la posibilidad de contar con un diagnóstico preciso sobre la implementación de las medidas étnicas y su impacto real en los territorios. En varios casos, la información disponible corresponde únicamente a la vigencia 2023, e incluso, en algunos indicadores específicos sobre población étnica, se dispone solo de datos hasta 2022. Esta situación refleja debilidades en los reportes, en los sistemas de información y, en los mecanismos de seguimiento interinstitucional, aspectos que resultan cruciales para garantizar una respuesta articulada y efectiva.

A continuación, se exponen aportes de los indicadores formulados por el Gobierno Nacional, que resultan esenciales para comprender tanto los logros como las limitaciones de la coordinación Nación-Territorio en materia de atención a las víctimas étnicas.

### Indicador Subsidiariedad<sup>11</sup>:

Durante 2021 y 2022, la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la UARIV hacia las Entidades Territoriales evidenció variaciones significativas. En 2021, la cobertura efectiva alcanzó el 80%, con 887 municipios donde se formalizó el apoyo para la entrega de alojamiento temporal, elementos de aseo, utensilios de cocina y alimentación, destacándose departamentos como Amazonas, Atlántico, Caldas, Chocó, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Vichada con el 100% de formalización. Sin embargo, territorios como Guainía, San Andrés, Santander y Vaupés permanecieron por debajo del 50%, reflejando desigualdades vinculadas a las dinámicas del conflicto y a la capacidad institucional y presupuestal local.

---

<sup>11</sup> El indicador evalúa el comportamiento del principio de subsidiariedad en el contexto de la atención humanitaria y las emergencias, focalizándose en aquellos municipios que presentan menores capacidades institucionales, técnicas y/o financieras, conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Su alcance comprende un universo de 1.103 municipios, excluyendo Bogotá D.C., que durante el año 2023 solicitaron apoyo subsidiario para garantizar la provisión de alimentación y alojamiento en la fase de inmediatez. La metodología para su cálculo se estructura en dos componentes: i) el porcentaje de municipios que formalizaron el apoyo subsidiario en relación con aquellos a quienes se les ofreció, y ii) el porcentaje de municipios que, habiendo formalizado dicha solicitud, efectivamente lo requirieron y ejecutaron. Este indicador resulta esencial para medir la eficacia de la coordinación interinstitucional y para identificar las brechas en la respuesta institucional ante situaciones de emergencia.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Para 2022, la cobertura descendió al 67%, en un contexto en el cual el apoyo subsidiario opera bajo demanda, lo que limitó su alcance a 197 municipios en 26 departamentos, concentrados principalmente en Antioquia, Nariño y Putumayo. Esta disminución se atribuyó a variaciones en la demanda territorial y a las capacidades institucionales para gestionar emergencias, situando la cobertura promedio de los últimos tres años en el 74% y la relación solicitud-ejecución en el 25%.

Por su parte, en 2023 se consolidó una tendencia decreciente en la cobertura efectiva, que descendió al 57 %, reflejando nuevos desafíos para la coordinación Nación-Territorio como se evidencia en la siguiente tabla. Aunque el apoyo subsidiario se ofertó a todos los municipios, sólo 201 municipios en 23 departamentos formalizaron, solicitaron y ejecutaron el apoyo, manteniendo Putumayo un desempeño destacado con 12 de sus 13 municipios vinculados. Asimismo, el indicador de solicitud y ejecución mostró un aumento sostenido, alcanzando un 32 %, posiblemente relacionado con una mayor apropiación técnica por parte de los territorios.

No obstante, factores como la rotación frecuente de enlaces de víctimas en los municipios impactaron negativamente los procesos de formalización, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades locales y consolidar una cobertura más amplia y sostenida del principio de subsidiariedad. Los resultados de la vigencia 2024 del cálculo del indicador estarán disponibles durante el segundo semestre de 2025.

Tabla 10 Resultado indicador de subsidiariedad 2021- 2023.

Indicadores	Resultados	Resultados	Resultado
	2021	2022	2023
<b>1. Asignación del apoyo subsidiario y formalización</b>	<b>80%</b>	<b>67%</b>	<b>57%</b>
<b>Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario</b>	1103	1103	1103

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

<b>Municipios que formalizaron apoyo subsidiario</b>	887	738	625
<b>2. Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario</b>	22%	27%	32%
<b>Municipios que formalizaron apoyo subsidiario</b>	887	738	625
<b>Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario</b>	196	197	201

Elaboración propia. Fuente: UARIV, julio 2025.

En la actualidad, el indicador de subsidiariedad no cuenta con desagregación para población étnica, lo que limita el análisis diferencial y dificulta identificar brechas en la atención a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom. Esta carencia impide dimensionar con precisión el impacto de las acciones y restringe la formulación de estrategias ajustadas a sus necesidades. Contar con datos desagregados es clave para un enfoque diferencial efectivo y para garantizar los derechos de las víctimas étnicas, conforme a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

### Indicador de Concurrencia

Para la vigencia 2021, la aplicación del principio de concurrencia<sup>12</sup>, permite identificar 113 municipios con acciones en infraestructura social y comunitaria, de los cuales 79 ejecutaron efectivamente los proyectos, alcanzando una ejecución del 70 % sobre el universo priorizado, lo que refleja esfuerzos significativos en materia de reparación integral y articulación institucional, aunque persisten brechas territoriales que limitan la cobertura plena.

Por su parte, en 2022, se registraron 217 proyectos de cofinanciación en ejecución o ya ejecutados en 126 entidades territoriales de 24 departamentos, destacándose Antioquia, Nariño, Chocó y Putumayo por concentrar la mayor

<sup>12</sup> Artículo 2.2.1.12 del Decreto 1084 de 2015

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

cantidad de iniciativas, lo que demuestra la focalización en territorios con alta afectación por el conflicto.

En esta vigencia, el grado de concurrencia alcanzó un 74 %, mientras que la contrapartida de las entidades territoriales representó un 26 %, evidenciando corresponsabilidad institucional. Además, sobresalieron sectores como infraestructura social y comunitaria, insumos agropecuarios y dotación de mobiliario, sumando inversiones superiores a los doce mil millones de pesos.

En la vigencia 2023, se evidenció un aumento en el grado de concurrencia, alcanzando el 87 %, lo que significó un incremento de 13 puntos porcentuales frente al 2022, mientras que la contrapartida de las entidades territoriales se situó en el 13%. En total, se identificaron nuevamente 217 proyectos de cofinanciación, distribuidos en 108 entidades territoriales de 24 departamentos. Sobresalieron Antioquia, Bolívar, Chocó y Nariño, seguidos por Putumayo, Norte de Santander, Huila y Santander, territorios en los cuales se concentraron proyectos relacionados con retornos, reubicaciones y fortalecimiento institucional local. Aunque se mantuvo el mismo número de departamentos involucrados, se observó un cambio territorial, destacándose la ausencia de proyectos en Sucre y la inclusión de Risaralda, ligado principalmente a procesos de retorno.

A continuación, en la siguiente tabla, se presentan algunos ejemplos de municipios que registraron los mayores aportes en contrapartida durante las vigencias 2021 a 2023, mostrando la participación territorial y los sectores económicos priorizados:

Tabla 11 Municipios con mayores aportes en contrapartida para proyectos de concurrencia (2021-2023)

Vigencia	Municipio	Departamento	Contrapartida (%)	UARIV (%)
2021	Bojayá	Chocó	77 %	23 %
2021	Villagarzón	Putumayo	57 %	43 %

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

2022	Granada	Antioquia	53 %	47 %
2022	Ovejas	Sucre	51 %	49 %
2023	Puerto Asís	Putumayo	65 %	35 %
2023	Riosucio	Chocó	60 %	40 %

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. UARIV.

En términos sectoriales, la mayor inversión de la UARIV <sup>13</sup> se destinó a dotación de mobiliario (\$6.503.890.089), insumos agropecuarios (\$3.313.131.402) e infraestructura social y comunitaria (\$2.213.992.336), seguido de dotación escolar y tecnológica, alcanzando un total de \$12.542.215.412. Los resultados de la vigencia 2024 del cálculo del indicador estarán disponibles durante el segundo semestre de 2025.

Finalmente, se insiste en la necesidad de contar con datos desagregados étnicos en este indicador, con el fin de medir el impacto de los proyectos en las comunidades étnicas y garantizar acciones ajustadas a sus necesidades específicas.

### **Indicador: “Coordinación Nación Territorio – ICNT”<sup>14</sup>**

Durante las vigencias 2021 y 2022, el Indicador CNT mostró avances en la articulación interinstitucional para implementar la PPV. En 2021, el 60% de las entidades territoriales alcanzó niveles de coordinación superiores al 75%, aunque persistieron brechas territoriales. En 2022, el promedio de articulación se situó en

<sup>13</sup> Respuesta UARIV, Pregunta 6; junio 2025.

<sup>14</sup> E La medición se desagrega así: (i) Aplicación de principios (20%): subsidiariedad (10%) y concurrencia (10%); (ii) Planeación (20%): Anualización del PAT en la vigencia (15%) y Certificación a la Regionalización Indicativa de Proyectos de Inversión (5%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (20%): EETT que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades nacionales (7.5%), EETT que recibieron asistencia técnica por parte de la Gobernación (7.5%) y EETT con acuerdo de colaboración o alianzas estratégicas con otro nivel de gobierno (5%); (iv) Instancias de articulación (20%): EETT (municipios) que asisten a los CTJT Ampliados (5%). Sesión de CTJT de seguimiento (7.5%), Sesión de CTJT ordinarias (7.5%); y (v) Sistemas de información (20%): EETT con acuerdo de intercambio operando con la RNI (10%) y Formulación y aprobación de los planes de mejoramiento del Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) (10%).

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

el 63%, destacando logros en la anualización de planes de acción y en acuerdos de intercambio con la Red Nacional de Información.

No obstante, se identificaron debilidades en la regionalización de proyectos y en la formalización de alianzas intergubernamentales, ambas con apenas un 1% de cumplimiento. Además, la falta de calidad de la documentación proveniente de los Comités Territoriales de Justicia Transicional afectó la certificación territorial, evidenciando la necesidad de fortalecer tanto la frecuencia como la calidad de los reportes.

En la vigencia 2023, el ICNT registró una disminución, alcanzando un promedio del 57%, lo que representa seis puntos porcentuales menos que el año anterior. Esta caída se explica por la reducción en el intercambio de información con la Red Nacional de Información, menor asistencia técnica de las gobernaciones y baja participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional. No obstante, el componente de aplicación de principios logró el máximo puntaje, debido a la naturaleza por demanda de los indicadores de subsidiariedad y concurrencia. Persistieron retos en la certificación de la Regionalización Indicativa de Proyectos y en los acuerdos intergubernamentales, ambos con apenas un 1% de cumplimiento.

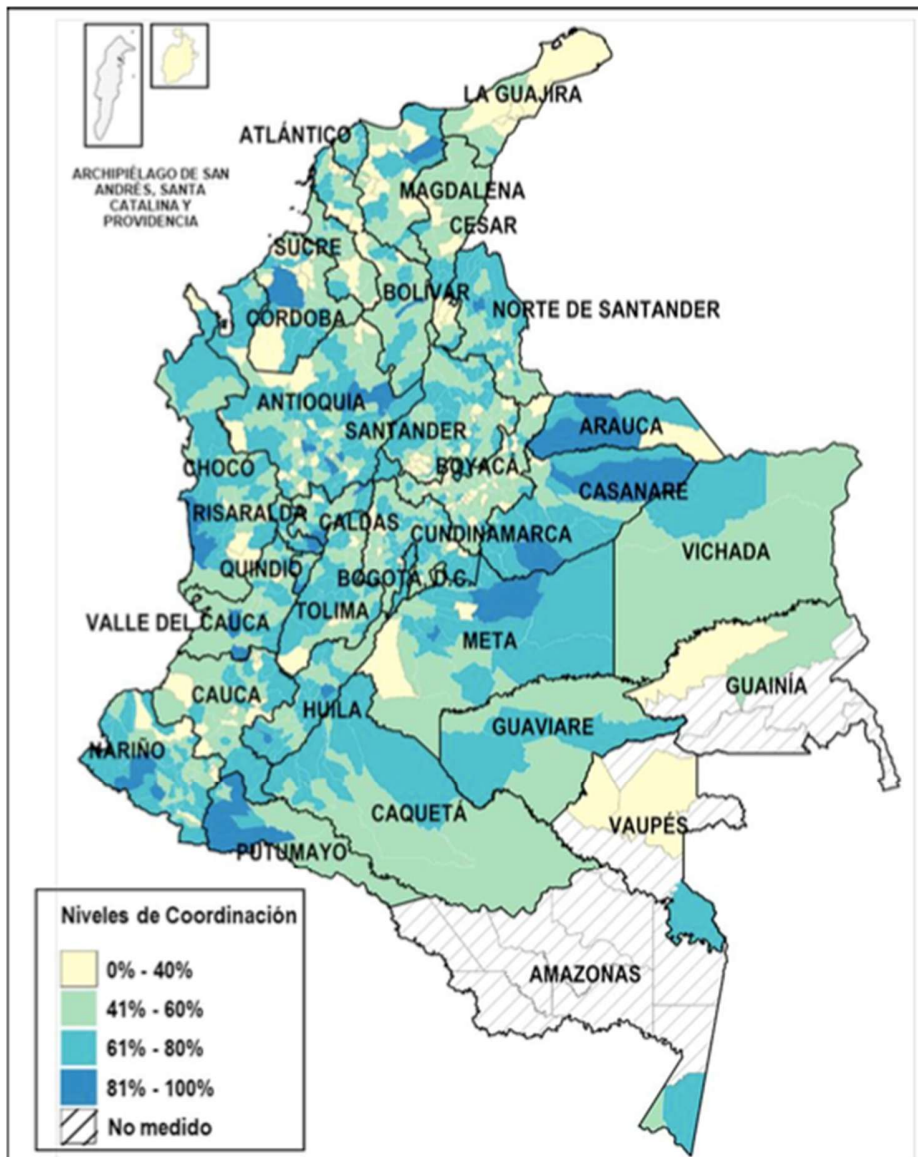
En términos geográficos, para la vigencia 2023, se evidenció que alcaldías como Villagarzón, Valle del Guamuez y Orito (Putumayo), Dagua (Valle del Cauca) y Tame (Arauca) contaron con niveles de coordinación por encima del 90%. En contraste, municipios como Padilla (Cauca), Santa Sofía, La Uvita, La Victoria, San Mateo, Viracachá (Boyacá), Providencia (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Córdoba (Bolívar), Beltrán (Cundinamarca) y Chibolo (Magdalena) presentaron niveles de coordinación por debajo del 20%. Los niveles de coordinación para la vigencia en el país se presentan en la siguiente gráfica.

Nuevamente, igual que para los indicadores anteriores,<sup>15</sup>, lo cual restringe el análisis diferencial y el diseño de estrategias específicas. Los resultados de 2024 estarán disponibles en el segundo semestre de 2025.

<sup>15</sup> Respuesta UARIV, Pregunta 6; pág. 21-27; junio 2025

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Mapa 1 Niveles de Coordinación Territorial 2023



## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2023.

### **Formula Individualizadora.**

La metodología de la Fórmula Individualizadora no incorpora de manera específica el enfoque étnico en sus cálculos, a pesar de que el Registro Único de Víctimas (RUV) cuenta con marcación étnica. Esta limitación se origina en que los insumos presupuestales y poblacionales utilizados como los reportes CUIPO, FUT y las proyecciones del DANE no están desagregados por pertenencia étnica, lo cual impide integrar este enfoque en el análisis (DNP, 2025).

En 2023, 514 municipios registraron baja inversión en población desplazada y 516 en otras víctimas, lo cual representa aproximadamente el 47 % del total nacional. Además, se incrementaron en un 50,4 % los municipios con baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento (de 343 a 516). Solo 23 municipios fueron clasificados como “territorios concernidos<sup>16</sup>” por cumplir simultáneamente los tres criterios definidos por la fórmula como se muestra en la siguiente tabla.

Cabe destacar, que ciudades como Cartagena, Pereira, Riohacha y Valledupar fueron catalogadas como concernidas a pesar de su capacidad fiscal y alta población víctima, esto evidencia de que el reto trasciende los recursos financieros y requiere mejor priorización, planificación y coordinación intergubernamental. Adicionalmente, 322 municipios no reportaron inversión en población desplazada y 34 no registraron ningún tipo de inversión en víctimas, lo que limita gravemente el seguimiento nacional y la eficacia del instrumento (DNP, 2025).

---

<sup>16</sup> Los municipios clasificados como territorios concernidos en la medición 2023, por cumplir simultáneamente los tres criterios establecidos en la metodología de la Fórmula Individualizadora (capacidad de inversión fiscal, situación crítica y baja inversión per cápita en población víctima), son: Alejandría, Buriticá, Murindó, Necoclí, Uramita, Yondó, Mutatá, Magangué, Morales, Cartagena de Indias, Arenal, Valledupar, Quibdó, Medio San Juan, Riohacha, El Molino, Puerto Caicedo, Valle del Guamuez, Guaranda, Sincelejo, Buenaventura, Tame y Pereira (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Tabla 12 Municipios Concernidos, fórmula individualizadora 2023

N.º	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Aleandría
2		Buriticá
3		Murindó
4		Necoclí
5		Uramita
6		Yondó
7		Mutatá
8	Bolívar	Magangué
9		Morales
10		Cartagena de Indias
11		Arenal
12	Cesar	Valledupar
13	Chocó	Quibdó
14		Medio San Juan
15	La Guajira	Riohacha
16		El Molino
17	Putumayo	Puerto Caicedo
18		Valle del Guamuez

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

19	Sucre	Guaranda
20		Sincelejo
21	Valle del Cauca	Buenaventura
22	Arauca	Tame
23	Risaralda	Pereira

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025.DNP

Estos resultados demuestran que, pese al incremento de la capacidad fiscal, persisten desafíos estructurales: menos de dos decenas de municipios cumplen los requisitos que definen los “*Territorios concernidos*”, mientras más de quinientos muestran niveles bajos de inversión. Por tanto, es urgente fortalecer los mecanismos de exigibilidad, cerrar las brechas entre recursos disponibles y ejecución efectiva, y garantizar que la estrategia de corresponsabilidad sea operativa y preventiva.

En resumen, la fórmula sigue siendo más diagnóstica que ejecutiva, y la deuda con las víctimas mantiene un marcado carácter territorial.

### 3.1.2. Análisis Cualitativo

#### Estrategia de Corresponsabilidad

Durante el periodo comprendido entre enero de 2024 y abril de 2025, la Estrategia de Corresponsabilidad contemplada en el Decreto 2460 de 2015, ha avanzado de forma significativa en su formulación técnica y articulación institucional, aunque persisten retos que limitan su implementación normativa efectiva. Se elaboró y socializó un proyecto de decreto ajustado con base en aportes de entidades clave: Unidad para las Víctimas, DNP, Ministerio del Interior y Prosperidad Social, y se obtuvo el visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica en agosto de 2024. Sin embargo, el proceso enfrentó demoras por parte del

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entidad rectora, que solo entregó su retroalimentación en abril de 2025, tras varios requerimientos (UARIV, 2025).

A pesar del esfuerzo interinstitucional, persisten obstáculos que impiden su aprobación final. Las principales falencias están relacionadas con la falta de respuesta oportuna del DPS y la ausencia de mecanismos de seguimiento con enfoque étnico. Desde la CSMDL se recomienda fortalecer la coordinación entre entidades, establecer plazos perentorios y ajustar el enfoque diferencial en la estrategia para garantizar una implementación efectiva y alineada con los marcos normativos vigentes.

Adicionalmente, se evidencia la necesidad de consolidar un sistema de monitoreo que permita evaluar el cumplimiento de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en los distintos niveles de gobierno. La falta de indicadores específicos que den cuenta del impacto territorial y poblacional, especialmente en contextos étnicos, limita la capacidad de la estrategia para generar acciones diferenciales y efectivas. Incluir mecanismos de seguimiento con enfoque étnico y territorial no solo fortalecería la rendición de cuentas, sino que también respondería a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de atención integral a las víctimas del conflicto armado.

### **Módulo SIGO-PAT**

Durante la implementación del módulo SIGO-PAT, se identificaron obstáculos técnicos y operativos críticos que comprometieron su funcionalidad inicial. Entre ellos, se destacan la falta de documentación técnica para la configuración de entornos, inestabilidad en el ambiente de pruebas, errores en la carga de documentos de soporte, coexistencia de bases de datos duplicadas y dificultades en la sectorización de vigencias anteriores (2020-2023) frente al nuevo ciclo (2024-2027). Sin embargo, entre enero y abril de 2025, se evidenció un avance significativo gracias a una estrategia técnica. Se logró estabilizar los ambientes de desarrollo y producción, corregir errores estructurales (como el fallo en el componente Ajax), y se mejoró sustancialmente la experiencia del usuario con

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

ajustes en la interfaz, validaciones de campos y diferenciación de roles y funcionalidades.

Además, se incorporaron desarrollos relevantes para fortalecer el enfoque étnico, como campos específicos de distribución de metas por grupo étnico y una nueva sección llamada “*Oferta Étnica*”, lo cual representa un avance en la inclusión de criterios diferenciales dentro de la planificación territorial. El proceso fue acompañado por documentación técnica y seguimiento riguroso lo que evidencia una trazabilidad clara de los desarrollos implementados. A pesar de los desafíos iniciales, el módulo SIGO-PAT ha presentado avances técnicos y funcionales sustanciales, consolidándose como una herramienta más robusta, estable y alineada con las exigencias del SNARIV. El avance es evidente tanto en la mejora de la operatividad como en la incorporación de enfoques diferenciales, particularmente el étnico.

### **Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial- RUSICST:**

Durante las vigencias 2023 y 2024, la plataforma RUSICST continua consolidándose como una herramienta esencial para el seguimiento a la implementación de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, incluyendo un apartado específico de 12 preguntas dirigidas a la atención de víctimas con pertenencia étnica. El compromiso institucional ha sido amplio: más de 1.000 municipios diligenciaron esta información en cada uno de los periodos semestrales analizados, alcanzándose en 2024 una cobertura del 95 % en alcaldías y del 100 % en gobernaciones (Ministerio del Interior, 2025).

En este marco, el Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Ministerio del Interior lideró acciones estructuradas en seis ejes: (1) asistencias técnicas masivas y focalizadas, que beneficiaron a más de 1.100 entidades; (2) acompañamiento territorializado en regiones con baja capacidad institucional como Nariño, Chocó y Casanare; (3) estandarización metodológica de herramientas e instrumentos de reporte; (4) articulación con entidades del SNARIV; (5) fortalecimiento de capacidades mediante contenidos pedagógicos con enfoque



## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

diferencial; y (6) monitoreo del desempeño territorial con base en resultados cuantificables, incluyendo la participación de más de 1.500 funcionarios capacitados en 2025.

De manera complementaria, en el periodo 2023-2024 se desarrollaron estrategias diferenciadas de seguimiento a los planes de mejoramiento institucional en municipios y distritos. Estas acciones permitieron identificar por región los componentes de la política pública que requieren mayor fortalecimiento, con el objetivo de lograr una cobertura del 100 % en el cumplimiento de los compromisos institucionales.

En síntesis, el RUSICST ha fortalecido progresivamente su capacidad para capturar información desagregada y sensible al enfoque étnico, convirtiéndose en una herramienta estratégica para la planificación y evaluación diferencial. No obstante, se mantienen desafíos asociados a la sostenibilidad de la asistencia técnica y la calidad del reporte en municipios con limitaciones estructurales, lo que requiere la continuidad de estrategias territoriales adaptadas y con enfoque interseccional.

### 3.2. Resultados Nivel Territorial

#### 3.2.1 Análisis Cuantitativo

##### **Certificación Territorial**

La certificación territorial es un instrumento de seguimiento técnico que permite evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los entes territoriales en la implementación de la Política Pública de Víctimas, particularmente en los componentes de prevención, asistencia, atención y reparación integral. Este proceso es liderado por la Unidad para las Víctimas, con base en lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 se validó información de 1101, 1101 y 1102 entidades territoriales, respectivamente. Sin embargo, hasta 2023 la metodología de certificación no incorporaba criterios que permitieran puntuar el enfoque étnico, evidenciando una limitación estructural para medir la atención

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

diferencial hacia pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.

Frente a esta omisión, en 2025 se avanzó en la actualización de la metodología de certificación para el periodo 2025-2027. Como parte de estos ajustes, la plataforma VIVANTO SIGO-PAT<sup>17</sup> fue modificada para permitir el registro de acciones que incluyan metas étnicas y enfoques diferenciales desde el cargue del Plan de Acción Territorial (PAT). Asimismo, se desarrollaron nuevos criterios técnicos en articulación con la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), los cuales se incorporan en los componentes de fortalecimiento institucional, asistencia y atención, y reparación individual.

Estos nuevos criterios buscan que las entidades territoriales reporten si sus programas están dirigidos o adaptados a población étnica, promoviendo así el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley 2421 de 2024<sup>18</sup>, que modifica la Ley de Víctimas.

En suma, la inclusión del enfoque étnico en la certificación territorial 2025 marca un avance sustancial hacia una evaluación más justa, equitativa y pertinente, permitiendo visibilizar y valorar los esfuerzos de los entes territoriales en la garantía de derechos de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

### Índice de Capacidad Territorial - ICT

El Índice de Capacidad Territorial (ICT) busca evaluar la capacidad institucional de los municipios para atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, este indicador presenta serias limitaciones que comprometen su utilidad para una planificación estratégica efectiva.

Uno de los problemas más graves es el rezago en la producción de información. La medición correspondiente a la vigencia 2022 se entregó con retraso a finales de 2023, y la de 2023 aún no está disponible. En consecuencia, los resultados se publicarán solo hasta el segundo semestre de 2025, lo que implica

---

<sup>17</sup> VIVANTO SIGO-PAT es la plataforma digital de reporte y seguimiento a los Planes de Acción Territorial que integra elementos técnicos y administrativos de la Política Pública de Víctimas.

<sup>18</sup> Ley 2421 de 2024. Modificatoria de la Ley 1448 de 2011, que fortalece el enfoque diferencial y ajusta criterios de reparación y seguimiento, incluyendo lineamientos para la población étnica.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

una desactualización de dos años en los datos. Esta situación impide una lectura oportuna de las capacidades institucionales reales y limita la toma de decisiones informadas en los territorios.

Aunque el indicador incluye una variable relacionada con la disposición de intérpretes y traductores en lenguas indígenas y afrodescendientes (medida a través de RUSICST), este enfoque es limitado. La medición no capta de forma integral la atención diferenciada a pueblos étnicos ni permite evaluar cómo responden los municipios a los principios de identidad cultural, participación o autonomía de estos grupos<sup>19</sup>. La desagregación étnica sigue siendo marginal y superficial.

Además, el ICT se ve afectado por variables externas que alteran su precisión. Por ejemplo, el no cumplimiento en la carga oportuna del Formulario Único Territorial (FUT) por parte de 85 municipios impactó los resultados de 2022<sup>20</sup>. También, la inclusión de nuevas fuentes de verificación como la Certificación Territorial, que impone estándares adicionales, ha influido en los puntajes finales sin garantizar una medición más justa o precisa<sup>21</sup>.

En conclusión, el ICT presenta falencias estructurales en cobertura, enfoque diferencial y oportunidad de la información. Mientras no se subsanen estos aspectos, el indicador seguirá siendo una herramienta limitada para el seguimiento efectivo de la implementación de la política pública de víctimas en los territorios, especialmente en contextos étnicos.

### 3.2.2 Análisis Cualitativo

---

<sup>19</sup> Esta variable se encuentra en el componente de “Estrategias de Atención” del ICT, basado en lo reportado por las entidades territoriales a través del RUSICST, pero su peso en el índice es limitado y no permite una evaluación cualitativa de la atención con enfoque étnico.

<sup>20</sup> El Formulario Único Territorial (FUT) categoría víctimas es una fuente oficial de reporte fiscal y programático que, si no se diligencia dentro de los plazos estipulados, puede excluir al municipio de la muestra de evaluación.

<sup>21</sup> La Certificación Territorial valida el cumplimiento de estándares mínimos en la gestión de política pública de víctimas. No obstante, en contextos de baja capacidad institucional puede convertirse en una barrera más que en un incentivo.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

### Modelo de Intervención Territorial Integral –MITI

El Modelo se ha consolidado como una herramienta estratégica para priorizar la intervención estatal en municipios con alta afectación por el conflicto armado. Sin embargo, su implementación hasta el 30 de junio de 2024 revela la ausencia de desagregación étnica en sus resultados, lo cual impide una lectura adecuada del enfoque diferencial requerido por los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011<sup>22</sup>.

El modelo clasifica 1.121 municipios según su nivel de necesidad, de los cuales más del 60 % presentan condiciones urgentes o prioritarias. A pesar de ello, no se identifica qué porcentaje corresponde a territorios con alta presencia de pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros o Rrom, ni cómo se articulan las respuestas institucionales a esas especificidades.

El análisis por componentes muestra necesidades críticas en la oferta institucional (93,4 % de los municipios), el componente humanitario (40,2 %) y el de reparación (35,42 %)<sup>23</sup>. Sin embargo, el MITI no evidencia cómo estas brechas impactan diferencialmente a los pueblos étnicos ni si existen medidas adaptadas culturalmente.

Adicionalmente, entre 2023 y 2024 se evidenció una reducción en los programas registrados (de 22.707 a 17.715) y en el presupuesto asignado (de \$10,28 billones a \$6,78 billones), sin análisis sobre los efectos específicos en las comunidades étnicas, particularmente en áreas estratégicas como generación de ingresos y acompañamiento a indemnizaciones colectivas.

Esta omisión es contraria a lo dispuesto por la Corte Constitucional los Autos 266 de 2017 y 310 de 2023, que exigen superar el subregistro étnico en los sistemas de información institucional<sup>24</sup>. Aunque los Planes de Acción Territorial 2024–2027, proyectan una expansión considerable (más de 30.700 programas y

---

<sup>22</sup> Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecen medidas específicas para pueblos indígenas, Rrom y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado

<sup>23</sup> Unidad para las Víctimas. (2024). *Modelo de Intervención Territorial Integral – MITI*. Datos con corte al 30 de junio de 2024.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. (2017). Auto 266 de 2017; Corte Constitucional. (2023). Auto 310 de 2023. Estos autos ordenan superar el subregistro étnico en la información estatal sobre víctimas.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

\$403 billones), su éxito dependerá de integrar efectivamente un enfoque étnico, tanto en el diseño como en el seguimiento de la política pública.

El MITI es una herramienta robusta de análisis territorial, pero la ausencia de enfoque étnico debilita su capacidad para garantizar los derechos de los pueblos étnicos víctimas del conflicto. Esta brecha no es meramente técnica: constituye una falla estructural que contraviene el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (Constitución Política, art. 7).

### **Proyectos de Fortalecimiento Territorial.**

Los Proyectos de Fortalecimiento Institucional, liderados por el Ministerio del Interior durante las vigencias 2023 y 2024, tienen como objetivo principal reducir las brechas institucionales que limitan la territorialización e implementación de la Política Pública de Víctimas y del Acuerdo de Paz. Esto se logra mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, de articulación y de gestión de 20 entidades territoriales priorizadas en cada vigencia, utilizando como criterio el Índice de Capacidad Institucional Específica (ICE).

Aunque estos proyectos no fueron diseñados con una orientación étnica específica, se identificaron territorios priorizados con alta presencia de población afrodescendiente (más del 70 %), lo cual resulta relevante desde una perspectiva de análisis diferencial. Los municipios en esta categoría son:

- Mosquera (Nariño) – 85 %
- Francisco Pizarro (Nariño) – 90 %
- La Tola (Nariño) – 88 %
- Olaya Herrera (Nariño) – 87 %
- Mistrató (Risaralda) – 75 %
- Buenaventura (Valle del Cauca) – 80 %

Estos datos evidencian que, aunque la focalización no fue étnica, sí existe una convergencia territorial significativa con municipios de mayoría afrodescendiente. Por tanto, se sugiere que futuras versiones del proyecto

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

consideren incorporar un enfoque étnico explícito<sup>25</sup>, conforme a los principios de igualdad y no discriminación, y en coherencia con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

### **Intervenciones Territoriales Integrales (ITI)**

La Estrategia ITI, formulada por la Unidad para las Víctimas, constituye una iniciativa clave en la implementación del enfoque étnico y diferencial de la Política Pública de Víctimas. Su diseño reconoce la diversidad cultural, la organización propia y las condiciones de vulnerabilidad específicas de pueblos y comunidades étnicas, priorizando intervenciones en territorios históricamente afectados por el conflicto armado. Desde su ejecución en 2024, ha centrado sus acciones en territorios como Guaviare, Chocó, Risaralda y Antioquia, con énfasis en pueblos como Nukak, Jiw y Emberá<sup>26</sup>.

A través del reconocimiento de particularidades como la movilidad y el contacto inicial, se ha promovido la inclusión diferenciada en el RUV<sup>27</sup>, la formulación de planes de reparación colectiva y el desarrollo de rutas de retorno seguras, en articulación con entidades del nivel nacional y autoridades ancestrales. Además, la estrategia ha facilitado el diseño de rutas diferenciales de salud<sup>28</sup> y medidas de subsistencia para las comunidades desplazadas. Estos avances reflejan un tránsito de lo asistencial hacia lo estructural, con un enfoque basado en derechos y orientado a la corresponsabilidad institucional<sup>29</sup>.

No obstante, persisten retos en materia de sostenibilidad financiera, fortalecimiento de capacidades locales y adecuación normativa. La proyección de

---

<sup>25</sup> Aunque el criterio de focalización fue institucional y no étnico, la alta concentración de población afrodescendiente en los municipios beneficiarios subraya la necesidad de incorporar mecanismos que reconozcan explícitamente las particularidades culturales y organizativas de estas comunidades. Esto permitiría una implementación más coherente con los enfoques diferenciales establecidos en el marco normativo de atención a víctimas del conflicto armado.

<sup>26</sup> El Decreto Ley 4634 de 2011 reconoce a los pueblos Rrom en situación de contacto inicial y establece medidas específicas de protección y reparación integral.

<sup>27</sup> La inclusión diferenciada en el RUV se realizó mediante metodologías especializadas para pueblos móviles y en contacto inicial, en coordinación con el Ministerio Público

<sup>28</sup> El diseño de rutas de atención en salud diferencial ha sido coordinado con el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a la Ley 1448 de 2011.

<sup>29</sup> El principio de corresponsabilidad está definido en el artículo 255 de la Ley 1448 de 2011, que establece la obligación de concurrencia institucional.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

intervención en el Catatumbo, bajo el contexto de conmoción interior<sup>30</sup>, reafirma la necesidad de una estrategia como la ITI, que articule respuestas integrales con enfoque étnico. En suma, la estrategia representa una herramienta transformadora cuya efectividad depende de la continuidad de acciones concertadas, con las comunidades como protagonistas del proceso<sup>31</sup> (Unidad para las Víctimas, 2025).

### Perspectivas Institucionales

Con el propósito de enriquecer este análisis con insumos técnicos, la CSMDL consideró de gran relevancia incorporar las voces institucionales directamente involucradas en los procesos de articulación entre nación y territorio con enfoque étnico. En tal sentido, se desarrollaron entrevistas dirigidas a representantes clave de entidades del orden nacional y territorial.

Participaron en este ejercicio funcionarios como al Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del DNP. Igualmente, se entrevistó a funcionarios de la UARIV, contando con la participación de la Dirección de Asuntos Étnicos, la Subdirección de Coordinación de Territorio, la Dirección de Registro y Gestión de la Información, y la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y finalmente la Gobernación del Valle del Cauca, desde la Secretaría de Paz y Reconciliación.

En total, se logró la participación de 30 funcionarios, cuyas apreciaciones permitieron consolidar una mirada crítica y técnica sobre los avances, obstáculos y desafíos estructurales que enfrenta la implementación de la Política Pública de Víctimas en clave de coordinación interinstitucional y territorial con enfoque étnico. Las entrevistas se estructuraron a partir de un formato el cual se centró en seis bloques temáticos: (i) principios rectores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; (ii) herramientas de gestión y planificación como RUSICST, PAT, MITI; (iii) articulación interinstitucional para el reporte de información; (iv) indicadores y seguimiento con enfoque diferencial; (v) participación y gobernanza étnica; y (vi) retos y recomendaciones. Se incluyeron también preguntas de apertura

<sup>30</sup> El Decreto 062 de 2025 declaró el estado de conmoción interior en Catatumbo por motivos de orden público, con base en el artículo 213 de la Constitución Política.

<sup>31</sup> La estrategia ITI se fundamenta en estándares internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Étnicos, que garantizan participación y consulta previa.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

para contextualizar el rol institucional de los entrevistados y una sección de cierre para recoger observaciones adicionales.

Estas entrevistas constituyen un insumo cualitativo fundamental que complementa los datos institucionales y normativos recopilados por esta Comisión para este informe, brindando una visión de primera mano sobre las dinámicas operativas, los cuellos de botella persistentes y las rutas de mejora para una implementación más efectiva, integral y culturalmente pertinente de la política pública.

### **Perspectiva de la Unidad para las Víctimas sobre la coordinación Nación-Territorio con enfoque étnico**

La entrevista institucional realizada a la UARIV permitió recoger valiosos aportes sobre la articulación interinstitucional con enfoque étnico. Los funcionarios coincidieron en que la articulación real entre Nación y territorio presenta serias limitaciones operativas, especialmente en municipios con alta presencia étnica y baja capacidad institucional y fiscal<sup>32</sup>. Se destacó que, aunque existen los Comités Territoriales de Justicia Transicional, su funcionamiento depende en gran medida de la voluntad política local y de la capacidad técnica de los funcionarios territoriales. Esta condición ha obligado a la Unidad a intervenir con mayor fuerza en asistencia técnica, seguimiento y formación, particularmente en contextos étnicos donde los enlaces de víctimas no siempre tienen experiencia en la gestión del enfoque diferencial<sup>33</sup>.

Se identificaron distintas modalidades de aplicación desde la Unidad. Por un lado, a través del apoyo en especie o monetario a municipios con baja capacidad operativa en respuesta humanitaria inmediata, con ajustes alimentarios acordes a necesidades culturales; y por otro, mediante el acompañamiento técnico y financiero a autoridades étnicas para la formulación y ejecución de proyectos orientados al retorno, la reubicación y la reparación colectiva<sup>34</sup>. Estas acciones se

---

<sup>32</sup> Unidad para las Víctimas [UARIV]. Subdirección de Coordinación Nación-Territorio. Entrevista institucional, 16 de julio de 2025.

<sup>33</sup> Ibid. Observaciones sobre el uso del SNARIV y los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

<sup>34</sup> Ibid. Grupo de Gestión de Proyectos y Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

realizan bajo esquemas de corresponsabilidad, articulación institucional y fortalecimiento de capacidades locales.

Sin embargo, se advirtió que persisten obstáculos estructurales para lograr una coordinación efectiva. Entre ellos se mencionaron: i) la constante rotación de enlaces territoriales, que genera reprocesos y pérdida de continuidad técnica; ii) la baja articulación entre dependencias internas de las alcaldías y gobernaciones encargadas de víctimas y de asuntos étnicos; iii) la escasa actualización de planes de contingencia municipales; y iv) la renuencia de algunos gobiernos locales a respaldar procesos de reubicación de comunidades étnicas, incluso cuando ya existe adjudicación formal de tierras colectivas por parte de la Agencia Nacional de Tierras<sup>35</sup>.

Los funcionarios destacaron como positivo, que la herramienta SIGO-PAT incorporó recientemente campos de desagregación étnica, lo que permite identificar si las acciones planificadas o ejecutadas priorizan o benefician de manera exclusiva a comunidades étnicas. No obstante, advirtieron que la falta de apropiación institucional, sumada a la ausencia de usuarios activos o conocimientos técnicos por parte de los enlaces, limita su efectividad como instrumento de seguimiento territorial<sup>36</sup>.

Desde la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, se resaltó como reto urgente la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel y multiescalar en los territorios, ya que en muchos casos no fluye adecuadamente la relación entre gobernaciones, alcaldías y gobiernos étnicos, lo cual impide articular capacidades técnicas y financieras. En esa misma línea, se enfatizó en el rol de la Contraloría General de la República para monitorear el uso de los recursos asignados a las entidades territoriales especiales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos de las comunidades reubicadas o sujetas de reparación.

Finalmente, entre las recomendaciones institucionales más relevantes se destacan: i) exigir a las entidades territoriales la desagregación presupuestal de recursos destinados a pueblos étnicos; ii) garantizar la participación efectiva de

<sup>35</sup> Ibid. Dirección de Asuntos Étnicos. Testimonios sobre resistencia a planes de reubicación.

<sup>36</sup> Ibid. Subdirección Nación-Territorio. Aportes sobre SIGO-PAT y su nivel de uso.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

comunidades étnicas en los comités territoriales, mesas de participación y espacios técnicos de decisión; iii) promover estrategias de respuesta autónoma lideradas por las propias comunidades frente a riesgos humanitarios; y iv) avanzar en la articulación con el Ministerio del Interior para integrar el seguimiento a derechos colectivos étnicos en herramientas como RUSICST y los PAT<sup>37</sup>.

### **Perspectiva del Departamento Nacional de Planeación sobre la articulación Nación-Territorio en contextos étnicos**

Durante la entrevista sostenida con funcionarios del DNP, especialmente de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, se evidenció el papel estratégico que esta entidad cumple como orientadora del ejercicio de planeación territorial, particularmente en lo que concierne a la incorporación del enfoque étnico en la política pública de víctimas.

Aunque el DNP no es un ente ejecutor directo de los Decretos Leyes Étnicos (4633, 4634 y 4635 de 2011), ha desarrollado acciones sustantivas que inciden en la calidad de los instrumentos de planificación y en la generación de capacidades locales. Entre ellas se destacan<sup>38</sup>: la elaboración de módulos formativos para incluir temas de víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT); la expedición de la Circular 14-4024 de 2023, la cual orienta a los entes territoriales sobre cómo integrar los derechos de las víctimas en sus instrumentos de planeación; y su participación activa en la construcción del nuevo documento CONPES de Soluciones Duraderas, con énfasis en el desplazamiento forzado, afectando de manera desproporcionada a pueblos étnicos.

Uno de los aportes más relevantes del diálogo con el DNP fue el reconocimiento de que las herramientas metodológicas clave como la *fórmula individualizadora* y el *Índice de Capacidad Territorial* carecen de un enfoque étnico estructurado. Se admitió que tales instrumentos, al estar contruidos sobre variables agregadas, no permiten realizar seguimiento diferenciado ni focalizar con precisión los recursos destinados a comunidades étnicas. Esta limitación

<sup>37</sup> Ibid. Recomendaciones finales. Dirección de Asuntos Étnicos y Dirección de Registro.

<sup>38</sup> Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Entrevista institucional, 17 de julio de 2025

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

compromete tanto la trazabilidad del gasto público como la planeación basada en necesidades reales del territorio y de la población víctima diferenciada<sup>39</sup>.

A pesar de que el DNP no lidera directamente la coordinación Nación-Territorio, ha impulsado procesos participativos amplios, como el que acompañó el nuevo CONPES de Soluciones Duraderas. Más de 3.000 víctimas participaron en mesas regionales, y se aseguró la inclusión de pueblos étnicos, priorizando mecanismos de construcción conjunta y sistematización abierta de los aportes<sup>40</sup>. Este ejercicio refuerza la legitimidad de las orientaciones de política pública y representa una buena práctica institucional en materia de participación étnica.

En cuanto a los desafíos persistentes, el DNP enfatizó la necesidad de avanzar en el uso obligatorio del cruzamiento de políticas en el trazador presupuestal, como mecanismo para visibilizar la inversión pública dirigida a víctimas étnicas. Igualmente, se señaló la urgencia de fortalecer el componente étnico en la plataforma de programación regional de inversiones, y se insistió en mejorar la articulación interinstitucional, tanto entre niveles de gobierno como al interior del nivel nacional. La ausencia de interoperabilidad y coordinación efectiva ha generado vacíos que afectan la eficiencia y coherencia de la acción estatal en los territorios con presencia étnica<sup>41</sup>.

### **Perspectiva de la Gobernación del Valle del Cauca sobre la articulación Nación-Territorio en el marco de la política de víctimas y el enfoque étnico**

La entrevista realizada a la Secretaría de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca ofreció una visión crítica sobre los principales cuellos de botella en la articulación Nación-Territorio, destacando que esta relación suele estar mediada por una lógica de cumplimiento formal enfocada en la entrega de reportes y certificaciones de metas, más que en una comprensión real de las complejidades del territorio<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Entrevista institucional, Comentarios sobre la fórmula individualizadora y el ICT, 17 de julio de 2025

<sup>40</sup> Ibid. Participación en mesas regionales del CONPES de Soluciones Duraderas.

<sup>41</sup> Ibid. Recomendaciones sobre trazador presupuestal e interoperabilidad institucional.

<sup>42</sup> Gobernación del Valle del Cauca. Secretaría de Paz. Entrevista institucional, 15 de julio de 2025.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En particular, se cuestionó el diseño y uso de los instrumentos de planificación exigidos por el nivel central, los cuales son percibidos como excesivamente técnicos, extensos e inaplicables en el ámbito local. Documentos descritos como “*Tesis doctorales de 170 páginas*” ejemplifican una burocracia documental que resulta poco operativa para los equipos territoriales y de escasa utilidad para las víctimas, perpetuando una gestión desconectada de los resultados transformadores que demanda la política pública<sup>43</sup>.

Particular énfasis se hizo en la desarticulación entre procesos complementarios como la restitución de tierras, el saneamiento predial y la atención a víctimas. Aunque estos procesos deberían implementarse de forma armónica, se ejecutan de manera fragmentada por entidades distintas<sup>44</sup>, sin canales fluidos de coordinación. Esta desconexión institucional redundante en sobrecarga para los gobiernos subnacionales y en una experiencia negativa para las comunidades.

En cuanto al enfoque étnico, la Gobernación expresó una preocupación estructural: si bien el nivel nacional promulga los Decretos Leyes Étnicos y establece sus lineamientos, la carga operativa, logística y presupuestal recae en gran medida sobre los departamentos y municipios. Se enfatizó que atender adecuadamente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras conlleva costos particulares, que no son compensados con recursos asignados desde el nivel central<sup>45</sup>. Esta situación genera frustración institucional, ya que las entidades del orden nacional exigen resultados sin otorgar herramientas presupuestales para alcanzarlos.

Otra dimensión crítica, se relacionó con la calidad de la participación. Según la entrevistada, las víctimas manifiestan que muchos de los funcionarios del nivel nacional que acuden a los espacios participativos carecen de poder decisorio. Esto convierte las mesas y encuentros en escenarios simbólicos, donde no se logran acuerdos vinculantes ni se avanza en compromisos concretos. La reiteración de

---

<sup>43</sup> Ibid. Comentarios sobre los instrumentos de planeación y certificación territorial.

<sup>44</sup> Ibid. Observaciones sobre la falta de armonización interinstitucional en la atención a víctimas.

<sup>45</sup> Ibid. Críticas a la asignación de responsabilidades sin respaldo presupuestal en enfoque étnico.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

estas situaciones genera frustración entre las comunidades y debilita la confianza en el proceso institucional.

Asimismo, se evidenció una falta de pedagogía efectiva sobre los planes, programas y normativas relacionadas con la política pública de víctimas, particularmente en lo étnico. Muchas comunidades aún desconocen sus contenidos, las formas de participación y los derechos que los asisten, lo cual limita el ejercicio ciudadano informado y la veeduría activa sobre la acción estatal<sup>46</sup>.

Como recomendación principal, la Gobernación propuso clarificar los roles y responsabilidades entre los niveles de gobierno, acompañada de la respectiva asignación presupuestal. Reclamó una distribución coherente de funciones y recursos, de modo que las entidades territoriales no deban asumir cargas que corresponden al nivel nacional. Adicionalmente, solicitó fortalecer los procesos de difusión institucional y garantizar espacios de participación que cuenten con funcionarios habilitados para tomar decisiones. Finalmente, calificó la coordinación actual con un puntaje de 5 sobre 10, reflejando una articulación parcial, fragmentada y aún insuficiente para cumplir los objetivos de la política pública en clave territorial<sup>47</sup>.

### 3.3 Avances

El análisis de la información suministrada por las entidades nacionales (MinInterior, UARIV y DNP) evidencia avances sustanciales, aunque desiguales, en la articulación interinstitucional para la implementación de la Política Pública de Víctimas con enfoque étnico, en el marco de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Estas mejoras, han sido particularmente notorias en los componentes de concurrencia, fortalecimiento institucional, seguimiento territorial y herramientas de planeación.

<sup>46</sup> Ibid. Diagnóstico sobre la falta de pedagogía institucional en los territorios.

<sup>47</sup> Ibid. Recomendaciones institucionales y calificación de la articulación Nación-Territorio.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Uno de los avances más representativos corresponde al principio de concurrencia. Durante las vigencias 2021 a 2023, se ejecutaron 647 proyectos de cofinanciación en al menos 24 departamentos del país, con un incremento del grado de concurrencia desde un 70 % en 2021 hasta un 87 % en 2023. Estas intervenciones estuvieron orientadas a fortalecer la reparación integral mediante acciones de infraestructura social, dotación escolar, insumos agropecuarios y mobiliario, beneficiando a departamentos con alta población étnica como Chocó, Putumayo y Nariño<sup>48</sup>.

Simultáneamente, el fortalecimiento técnico del Módulo SIGO-PAT entre 2024 y 2025 representa un hito en la planificación territorial con enfoque diferencial. Este sistema fue estabilizado operativamente y ajustado para permitir la inclusión de metas específicas por grupo étnico, así como el registro de la “Oferta Étnica” desde la creación del Plan de Acción Territorial. Estos desarrollos, respaldados por un riguroso proceso técnico y documental, han permitido a los entes territoriales mejorar su planeación estratégica y su capacidad de respuesta diferencial<sup>49</sup>.

Por su parte, la plataforma RUSICST (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial) ha registrado mejoras sostenidas en cobertura y calidad del reporte. Durante las vigencias 2023 y 2024, más de 1.000 municipios diligenciaron los módulos étnicos, alcanzando un 95 % de cobertura en alcaldías y un 100 % en gobernaciones. El Ministerio del Interior<sup>50</sup> lideró acciones focalizadas en territorios con baja capacidad institucional, como Chocó, Nariño y Casanare, mediante asistencias técnicas presenciales, virtuales y materiales pedagógicos que promovieron el enfoque diferencial en el diligenciamiento territorial.

Asimismo, la Estrategia de Corresponsabilidad instrumento clave para operacionalizar los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad avanzó en su reformulación normativa. El nuevo proyecto de

<sup>48</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Respuesta CSMDL compromisos 04 de junio. Ver también: Capítulo Coordinación Nación-Territorio Étnico, pp. 12–16.

<sup>49</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Documento de seguimiento SIGO-PAT, enero–abril. Ver: Respuesta UARIV, ítems 4 y 5.

<sup>50</sup> Ministerio del Interior (2025). Respuesta al radicado 2025-2-001001-024670. Páginas 3–5.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

decreto fue ajustado, concertado interinstitucionalmente y cuenta con visto bueno jurídico desde agosto de 2024. Esta actualización incorpora recomendaciones<sup>51</sup> para robustecer el seguimiento poblacional e incorporar el enfoque étnico, aunque su aprobación definitiva ha enfrentado retrasos por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el desarrollo del Sistema de Planeación Territorial (SisPT) ha facilitado la integración de lineamientos sobre paz, víctimas y participación en los Planes de Desarrollo Territorial. Aunque aún no cuenta con filtros étnicos específicos, esta herramienta constituye una plataforma útil para monitorear el cumplimiento de la política pública desde los niveles subnacionales.

Finalmente, el Índice de Capacidad Territorial (ICT) ha sido ajustado metodológicamente para incorporar variables de inclusión social y de gestión administrativa con potencial para integrarse al enfoque diferencial. La inclusión de fuentes como el FUT, el Registro Único de Víctimas y la Certificación Territorial ha permitido, aunque de forma limitada<sup>52</sup>, una lectura más precisa de las condiciones institucionales en territorios con población étnica significativa.

### 3.4 Retos

Según el análisis adelantado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos (CSMDL), con base en la información remitida por las entidades responsables de la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, persisten diversas falencias estructurales que comprometen la eficacia de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales. Estas

---

<sup>51</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Respuesta sobre Estrategia de Corresponsabilidad, ítem 2. Ministerio del Interior (2025). Ítem 6.

<sup>52</sup> Departamento Nacional de Planeación (2025). Informe técnico sobre el ICT. Ver también: Capítulo Coordinación Nación-Territorio Étnico, p. 19

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

limitaciones se traducen en barreras para el acceso efectivo a medidas de atención, asistencia y reparación integral por parte de las víctimas con pertenencia étnica.

Una de las deficiencias más significativas identificadas por la CSMDL, es la ausencia o debilidad del enfoque étnico en los instrumentos de medición y seguimiento de la política pública. Indicadores claves como el Índice de Capacidad Territorial (ICT), el Indicador de Coordinación Nación-Territorio (ICNT), la Fórmula Individualizadora, así como los mecanismos de concurrencia y subsidiariedad, no han incorporado de manera sistemática variables que permitan un análisis diferenciado por pertenencia étnica. Esta omisión impide dimensionar adecuadamente las brechas que enfrentan los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom en los procesos de planeación y asignación presupuestal.

Adicionalmente, se ha evidenciado una fragmentación institucional persistente, reflejada en la débil articulación entre entidades del orden nacional y territorial. Esta situación ha derivado en una implementación poco homogénea de las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes Étnicos, y ha limitado la efectividad de los espacios de participación e interlocución de las comunidades étnicas en la formulación e implementación de la política pública para víctimas.

El Departamento Nacional de Planeación, reconoce en su respuesta institucional, que no se han diseñado estrategias focalizadas ni acciones dirigidas específicamente a municipios con alta concentración de víctimas étnicas. Además, se identifican limitaciones metodológicas y de calidad en el reporte de información por parte de los entes territoriales, lo cual dificulta la construcción de indicadores diferenciales y el diseño de estrategias ajustadas a contextos étnicos.

En el caso del sistema RUSICST, si bien se reporta una cobertura de más del 95 % de los municipios en el diligenciamiento de las preguntas étnicas, la Comisión advierte que aún existen déficits importantes en la sostenibilidad de la asistencia técnica y en la calidad de la información reportada, especialmente en municipios con baja capacidad institucional. Estas falencias debilitan el carácter técnico del sistema como herramienta de seguimiento con enfoque diferencial.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Por último, la revisión de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional ejecutados por el Ministerio del Interior en las vigencias 2023 y 2024 demuestra que la focalización no contempló criterios de pertenencia étnica. Si bien algunos de los municipios priorizados presentan alta proporción de población afrodescendiente, esta variable no fue considerada de manera estructural en el diseño de los proyectos. Esta ausencia compromete la garantía de los derechos colectivos y el cumplimiento de los estándares diferenciados establecidos en los marcos normativos vigentes.

En conclusión, los hallazgos de la CSMDL ponen de manifiesto que la deuda histórica del Estado con las víctimas étnicas sigue teniendo un carácter estructural. Superar estas falencias requiere no solo de ajustes técnicos a los instrumentos de planeación y seguimiento, sino de una voluntad política sostenida que garantice una implementación de la política pública con enfoque territorial, diferencial y étnico.

### 3.5 Conclusiones

A pesar de que ha transcurrido más de una década desde la expedición de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635, el Estado colombiano no ha logrado consolidar una arquitectura institucional que garantice el goce efectivo de derechos para las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado. Herramientas clave como el Modelo MITI, el Índice de Capacidad Territorial (ICT) y la Fórmula Individualizadora aún carecen de desagregación étnica, lo cual impide priorizar y focalizar adecuadamente territorios y poblaciones vulnerables. De los más de 1.100 municipios clasificados por el MITI, no es posible identificar cuántos tienen mayoría étnica, lo que refleja una planeación ciega frente a la diversidad.

Aunque el Indicador de Coordinación Nación-Territorio (ICNT) reportó niveles superiores al 75% en 2021, para 2023 cayó al 57%. Este descenso no es solo técnico sino sustantivo, pues los municipios con mayor presencia étnica como Padilla (Cauca), Chibolo (Magdalena) y Córdoba (Bolívar) se encuentran entre los que

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

registran menos del 20% de coordinación. Además, la falta de articulación entre enlaces territoriales, oficinas de asuntos étnicos y de víctimas, y la baja asistencia técnica por parte de gobernaciones, profundizan la desconexión institucional.

Herramientas como RUSICST, aunque entre 2023 y 2024 alcanzaron coberturas del 95% en alcaldías y 100% en gobernaciones, siguen presentando problemas estructurales: ausencia de validaciones técnicas, subregistro de variables étnicas y baja capacidad analítica para transformar la información en decisiones. Este déficit compromete la planeación territorial con enfoque diferencial y perpetúa la invisibilización de las comunidades étnicas en las decisiones presupuestales y programáticas.

Ninguno de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional implementados por el Ministerio del Interior entre 2023 y 2024 utilizó la pertenencia étnica como criterio de selección. Sin embargo, seis de los municipios priorizados como Buenaventura, Mosquera, La Tola y Francisco Pizarro tienen poblaciones afrodescendientes. Esta coincidencia demuestra que los criterios técnicos pueden ser reorientados para una focalización más justa, sin necesidad de renunciar a los objetivos institucionales.

Aunque en 2025 se incorporaron funcionalidades específicas en SIGO-PAT para registrar metas étnicas y crear módulos como “Oferta Étnica”, la efectividad de estas herramientas está limitada por la falta de usuarios capacitados, la rotación de personal en los territorios y la débil apropiación institucional. Esta situación se traduce en subutilización de los instrumentos y, por tanto, en una baja trazabilidad del cumplimiento de medidas con enfoque diferencial.

Las entrevistas con más de 30 funcionarios evidencian que los Comités Territoriales de Justicia Transicional aún no garantizan una participación efectiva de comunidades étnicas. La presencia de autoridades ancestrales es ocasional, y los mecanismos de consulta y gobernanza multinivel no se han institucionalizado. En palabras de los entrevistados: *“El enfoque étnico no se gobierna desde el territorio, se administra desde el centro”*.

En 2023, 516 municipios registraron baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento, lo que representa el 47% del total nacional. Solo 23 municipios

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

fueron clasificados como “territorios concernidos” según la Fórmula Individualizadora. Ciudades con alta capacidad fiscal como Cartagena, Pereira y Riohacha fueron incluidas, mientras más de 300 municipios no registraron ninguna inversión en víctimas étnicas. Este patrón evidencia una contradicción profunda entre la priorización fiscal y la justicia territorial.

Finalmente, a pesar de que en 2024 se concertó y aprobó jurídicamente el decreto que actualiza la Estrategia de Corresponsabilidad, su implementación sigue estancada por falta de voluntad institucional, especialmente por parte del Departamento para la Prosperidad Social. Esta inacción afecta la ejecución de compromisos interinstitucionales y retrasa el cumplimiento de medidas clave para las víctimas étnicas. En conclusión, la política pública hacia las víctimas étnicas aún no logra aterrizar en los territorios.

En conclusión, la política pública hacia las víctimas étnicas aún no logra aterrizar en los territorios. La falta de articulación real, de priorización presupuestal y de participación efectiva mantiene vigentes brechas históricas. Las comunidades siguen esperando que el enfoque diferencial se traduzca en acciones, no solo en normas. Por ello, es urgente que el Estado colombiano pase del discurso a la acción. Se requiere institucionalizar criterios étnicos en la planeación, la asignación de recursos, el seguimiento y la evaluación. La deuda con los pueblos étnicos no se salda con plataformas ni promesas: se salda con voluntad política, recursos dirigidos y respeto por la autonomía territorial.

### 3.6 Recomendaciones

#### A la Unidad para las Víctimas (UARIV):

- Fortalecer las herramientas que permitan la incorporación obligatoria de la desagregación étnica en los indicadores de subsidiariedad, concurrencia y coordinación interinstitucional (ICNT), con el fin de superar la opacidad técnica que invisibiliza las brechas étnicas en la atención y reparación.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Acelerar la implementación del componente “Oferta Étnica” en SIGO-PAT, asegurando su apropiación territorial mediante asistencia técnica focalizada en municipios con alta población étnica.
- Ajustar los criterios técnicos de la certificación territorial para incluir variables étnicas específicas, con acompañamiento dirigido a entidades con rezago histórico en la implementación del enfoque diferencial.

### **Al Departamento Nacional de Planeación (DNP):**

- Actualizar la metodología del Índice de Capacidad Territorial (ICT) incorporando variables étnicas que reflejen las capacidades reales de los territorios con población étnica significativa.
- Transformar la Fórmula Individualizadora, incluyendo indicadores de inversión per cápita con marcación étnica y desarrollando ejercicios piloto en los 23 municipios concernidos priorizados en 2023<sup>53</sup>.
- Establecer una línea técnica prioritaria para asistencia territorial diferencial, fortaleciendo el cruce de información entre el FUT (categoría víctimas 1), el Registro Único de Víctimas (RUV) y otros sistemas de información relevantes.

### **Al Ministerio del Interior:**

- Garantizar la continuidad del fortalecimiento institucional en territorios con mayoría afrodescendiente como Mosquera, Francisco Pizarro, La Tola, Olaya Herrera y Buenaventura<sup>54</sup>, asegurando que el enfoque étnico sea transversal en la planificación y ejecución de proyectos.
- Consolidar el uso del RUSICST como herramienta de seguimiento étnico mediante la implementación de módulos específicos con preguntas diferenciadas que permitan caracterizar la oferta institucional para víctimas étnicas.

---

<sup>53</sup> Véase listado de municipios priorizados por baja inversión en población étnica y situación crítica del presente informe.

<sup>54</sup> Información con base en la respuesta oficial del Ministerio del Interior a la CGR, radicado 2025-2-001001-024670.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Fortalecer los mecanismos de seguimiento y mejora continua para las entidades territoriales con bajo desempeño en el diligenciamiento del RUSICST, priorizando asistencia técnica diferencial en municipios con alta presencia étnica y baja capacidad institucional.

### **A la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior y UARIV:**

- Establecer un sistema conjunto de seguimiento al avance en la reparación colectiva y el acceso a derechos territoriales en comunidades étnicas reubicadas, conforme al Auto 005 de 2009 y los Decretos Leyes 4633 y 4635.
- Promover una instancia técnica permanente de diálogo con autoridades étnicas para validar los ajustes metodológicos en herramientas como SIGO-PAT, RUSICST y la estrategia de corresponsabilidad.

### **A todas las entidades del SNARIV:**

- Incluir cláusulas específicas de cumplimiento étnico en convenios interadministrativos y proyectos cofinanciados con entidades territoriales, promoviendo condiciones para el goce efectivo de derechos.
- Exigir la designación de enlaces de víctimas con formación en enfoque étnico en las entidades territoriales, garantizando continuidad institucional y capacidad técnica en la implementación de la política pública de víctimas.

## 4. Asistencia

### 4.1 Derecho a la educación

Para los grupos étnicos, la educación o etnoeducación, hace énfasis en el respeto y desarrollo de la identidad cultural, lingüística y tradicional de cada grupo. Se basa en principios de autonomía, participación comunitaria e interculturalidad, buscando que sea pertinente a su contexto y necesidades, garantizando una educación libre de discriminación.<sup>55</sup>

La garantía del derecho a la educación para el pueblo Rrom, víctima del conflicto armado en Colombia, representa un desafío histórico que exige respuestas institucionales integrales y culturalmente pertinentes. A pesar del reconocimiento legal de esta comunidad como grupo étnico con identidad propia, persisten profundas brechas en el acceso, permanencia y calidad educativa.

En este capítulo, se analizan las condiciones actuales del sistema educativo frente a las necesidades del pueblo Rrom, evidenciando que la falta de infraestructura adecuada, la escasa formación docente en etnoeducación y la débil articulación interinstitucional han limitado la implementación efectiva de políticas diferenciales. En este contexto, se hace necesario avanzar hacia un modelo educativo propio, flexible y respetuoso de su cosmovisión, que permita superar la exclusión estructural y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

---

<sup>55</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=44984](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44984)

## 4.1.1 Resultados

### 4.1.1.1 Resultados a Nivel Nacional

Antes de adentrarnos en la temática, es pertinente realizar una contextualización sobre el pueblo gitano. El pueblo Rrom, reconocido oficialmente como grupo étnico en Colombia desde 1999, ha sido históricamente invisibilizado en las políticas públicas, incluyendo el ámbito educativo. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el DANE reportó una población Rrom de 2.649 personas, lo que representa una disminución del 45,5 % frente al censo de 2005<sup>56</sup>.

El Decreto 2957 de 2010<sup>57</sup>, estableció un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano. Se reconoció al pueblo Rrom o Gitano como un grupo étnico con identidad cultural propia, que conserva una conciencia étnica particular, una lengua propia, una forma de organización social distintiva y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.

Ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior se encuentran reconocidas 11 *kumpaños* de la siguiente manera:

Tabla 13 Relación de Kumpañys reconocidas por el Ministerio del Interior

No.	Departamento	Kumpania
1	Norte de Santander	Cúcuta
2	Antioquia	Envigado

<sup>56</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2019). *Presentación resultados población Rrom (Gitana)*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rrom-2019.pdf>

<sup>57</sup> Decreto 2957 de 2010, “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

3	Santander	Girón
4	Nariño	Pasto
5	Bogotá, D.C	Organización ProRrom Bogotá
6	Atlántico	Sabanalarga
7	Córdoba	Sahagún
8	Sucre	Sampués
9	Córdoba	San Pelayo
10	Tolima	Tolima
11	Bogotá, D.C	Organización Romaní Bogotá Unión

Fuente: Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías. Ministerio del Interior, 2022.

Según el portal oficial de la Unidad para las Víctimas - UARIV<sup>58</sup>, con corte a julio de 2025, las cifras actualizadas del Registro Único de Víctimas (RUV) indican que 9.207 personas se identifican como pertenecientes al pueblo Gitano (Rrom) y han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado. De estas, solo 843 personas cuentan con reconocimiento étnico acreditado (RA) como Rrom.

En materia educativa, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) han reconocido que no existe una oferta educativa intercultural adecuada a los usos y costumbres del pueblo Rrom. Entre las principales barreras identificadas están la falta de subsidios

<sup>58</sup> <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

escolares, transporte, alimentación escolar, y la ausencia de docentes formados en su cultura.<sup>59</sup>

El Departamento Nacional de Planeación desde el 2010, viene adelantado diagnósticos en donde ha establecido que la educación básica primaria en el pueblo Rrom es limitada y fragmentada, debido al nomadismo, la falta de recursos y la escasa adecuación cultural del entorno escolar. Aunque algunos niños acceden a los primeros grados para aprender habilidades básicas, desde temprana edad se integran a actividades económicas tradicionales como el comercio, contribuyendo al sustento familiar y preparándose para su vida adulta.<sup>60</sup> Dicha situación se ha perpetuado en el tiempo, dado que la condición educativa del pueblo Rrom se mantiene estancada, sin avances sustanciales en inclusión, permanencia ni acceso a niveles superiores de formación.

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, el pueblo Rrom (gitano) presenta niveles de asistencia escolar inferiores al promedio nacional en todos los grupos de edad. En la primera infancia (3 a 5 años), solo el 39,1% de los niños Rrom asisten a instituciones educativas, frente al 47,4% nacional. Esta brecha persiste en la educación básica (6 a 10 años) con una cobertura del 85,7% para el grupo Rrom, comparado con el 90,7% nacional. En edades de secundaria (11 a 14 años), la asistencia baja al 82,3%, y continúa descendiendo en la educación media (15 a 16 años) con 65,8%, y en la educación superior (17 a 24 años) con apenas 21,5%. Estos resultados se aprecian en la siguiente tabla:

Tabla 14 Asistencia Escolar por Pertenencia Étnica y Grupo de Edad (Censo DANE)

Grupo de Edad (años)	Total Nacional (%)	Indígena (%)	Afrocolombiano (%)	Rrom (%)	Sin pertenencia étnica (%)
3 a 5	47,4	41,2	43,5	39,1	48,6
6 a 10	90,7	88,3	89,1	85,7	91,2

<sup>59</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Lineamientos para la atención educativa a la población Rrom*. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-404915\\_recurso\\_8.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-404915_recurso_8.pdf)

<sup>60</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Pueblo Rrom – Gitano – de Colombia: haciendo camino al andar*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Pueblo%20Rrom%20Gitano.pdf>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Grupo de Edad (años)	Total Nacional (%)	Indígena (%)	Afrocolombiano (%)	Rrom (%)	Sin pertenencia étnica (%)
11 a 14	88,2	85,6	86,4	82,3	88,9
15 a 16	73,7	69,4	70,2	65,8	74,5
17 a 24	30	24,7	26,3	21,5	31,2

Fuente: DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

El análisis evidencia una exclusión progresiva del pueblo Rrom en el sistema educativo colombiano, especialmente en los niveles superiores. Esta situación refleja la necesidad urgente de implementar políticas públicas con enfoque diferencial que garanticen el acceso, permanencia y calidad educativa para esta comunidad, respetando su identidad cultural y promoviendo su inclusión efectiva.

Por su parte el Ministerio de Educación en su rol de líder de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, que contribuyen al cierre de las brechas que existen en la garantía del derecho a la educación, precisa a esta Comisión<sup>61</sup> que atiende a esta población en el marco de la Ley General de Educación Ley 115 de 1994<sup>62</sup> y el Decreto 804 de 1995<sup>63</sup>, incluyendo la creación de Proyectos Educativos Comunitarios (PEC). Adicionalmente, se cuenta con el Sistema Educativo Formal, respecto a las “Semillas de Vida- educación” dirigida a la primera infancia se encuentra a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Por otro lado, para asegurar el acceso y permanencia educativa de estudiantes víctimas del conflicto armado, el - MEN estableció lineamientos para garantizar la atención y asistencia educativa del pueblo Rrom, según el Artículo 51 de la Ley 1448 de 2011<sup>64</sup>. Estas directrices buscan facilitar su ingreso y continuidad en el sistema educativo como parte del proceso de reparación integral; así como a

<sup>61</sup> Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03

<sup>62</sup> Ley General de Educación “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

<sup>63</sup> Decreto 804 de 1995 “Por el cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”.

<sup>64</sup> Ley 1448 de 2011, “ARTÍCULO 51. Medidas en materia de educación. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

lo ordenado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento.

El Decreto Ley 4634 de 2011<sup>65</sup>, insta al MEN, en conjunto con las secretarías territoriales certificadas, a realizar las acciones necesarias para asegurar que las comunidades desplazadas puedan dar continuidad a sus procesos etnoeducativos. La ruta de acceso orienta a las secretarías de educación certificadas para realizar un análisis integral sobre el contexto de la población víctima, considerando acogida, bienestar y permanencia. Busca propuestas para asegurar su permanencia escolar y ampliar la cobertura educativa, articulándose con otras entidades para garantizar el acceso de quienes aún no reciben este servicio.

El artículo 1.1.1.1 del Decreto 1075 de 2015 promueve la descentralización en el sector educativo para facilitar el cumplimiento de metas como acceso, cobertura y calidad. Por su parte, la Ley 715 de 2001 asigna a las Entidades Territoriales Certificadas la gestión de los establecimientos educativos dentro de su jurisdicción.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, se incorporó un indicador sobre la creación de sistemas educativos propios para comunidades Rrom.

Tabla 15 Indicadores sistemas educativos propios grupos étnicos

ID	Indicador	Avance 2023	Avance 2024	Avance 2025	Avance cuatrienio
241	Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una política pública de educación inicial, básica y media para el pueblo Rrom en sus usos y costumbres.	20 %	40 %		60 %

Fuente: Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03  
Sinergia 2.0, fecha de actualización 12 de mayo de 2025 -

Durante el cuatrienio, el indicador que mide el porcentaje de avance en el diseño e implementación de una política pública de educación inicial, básica y media para el pueblo Rrom— ha mostrado una evolución progresiva, pasando del 20 % en 2023 al 40 % en 2024, con una meta acumulada del 60 %. Este

<sup>65</sup> Decreto Ley 4634, Artículo 62. Medidas en materia de educación

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

comportamiento refleja un compromiso institucional creciente con el reconocimiento de los usos y costumbres del pueblo Rrom en el ámbito educativo.

Sin embargo, el ritmo de avance sugiere que, aunque se han logrado hitos importantes en la formulación y diseño de la política, aún persisten desafíos en su implementación efectiva. Es fundamental que los próximos esfuerzos se enfoquen en garantizar la participación activa de las comunidades Rrom, la adecuación curricular intercultural y la articulación interinstitucional, para asegurar que esta política no solo se consolide normativamente, sino que también se traduzca en transformaciones reales en los territorios.

Como respuesta, el MEN indicó que ha concertado con el pueblo Rrom una serie de compromisos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, entre ellos:

- Diseñar e implementar un programa de educación propia, con enfoque étnico y flexible, que incluya alfabetización y formación desde la crianza, respetando el idioma y la cosmovisión Rrom.
- Formular una política pública de educación superior para garantizar el acceso, permanencia y graduación de estudiantes Rrom en programas de pregrado y posgrado.
- Formar y certificar profesores propios, articulados con los espacios culturales del pueblo Rrom (como los Kher Rrom).
- Ajustar el reglamento operativo del Fondo de Atención a Población Rrom, para facilitar el acceso a recursos educativos.

Estas acciones buscan cerrar la brecha histórica de exclusión y garantizar el derecho a una educación pertinente, accesible y culturalmente apropiada para esta comunidad.

Para el cumplimiento de estos compromisos, durante la vigencia 2023, se llevaron a cabo 11 mesas técnicas en territorio con las 9 Kumpaño y 2 organizaciones Rrom, con una inversión de \$267.675.000, como parte del proceso de caracterización y actualización de los lineamientos educativos. Además, se

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

realizaron dos mesas en Bogotá con la Comisión Nacional de Diálogo, en abril y agosto, para definir metas, indicadores, presupuesto y la hoja de ruta de la estrategia educativa. En 2024, se formalizó el contrato CO1.PCCNTR.6721715 con la Kumpaña de Envigado por \$1.400.000.000, destinado a elaborar los documentos base de la política pública y la estrategia de educación flexible para el pueblo Rrom. Estas acciones representan avances importantes en el reconocimiento y atención educativa de esta comunidad, aunque aún enfrentan desafíos estructurales para su implementación plena.

Con base en los datos del MEN, para el 2023<sup>66</sup> se registraron aproximadamente 9.800.134 estudiantes matriculados en los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. De este total, 1.002.690 estudiantes se identificaron como pertenecientes a grupos étnicos, lo que representa cerca del 10,23% de la matrícula nacional. De igual manera, según cifras del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)<sup>67</sup>, en el Directorio Único de Establecimientos (DUE), se relaciona un resumen del total de sedes educativas que reportan matrícula para la población étnica, cifras preliminares 2024<sup>68</sup>.

Tabla 16 Resumen matrícula EPBM por grupos étnicos 2024 preliminar

Grupo Étnico	Matrícula
Afrodescendiente	290.698
Indígenas	511.262
Negritudes	194.509
Otras Etnias	126
Palenquero	193
Raizales	5.734

<sup>66</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Boletín estadístico de matrícula 2015 2023*. [https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articles412174\\_Boletin\\_matricula\\_2015\\_2023](https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articles412174_Boletin_matricula_2015_2023)

<sup>67</sup> Herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas; así como, tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

<sup>68</sup> El MEN refiere que la información definitiva de Educación Preescolar, Básica y Media- EPBM del año 2024, estará disponibles en el segundo semestre de 2025, esto, acorde con el proceso estadístico y el cronograma de publicación de información establecido por la entidad.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

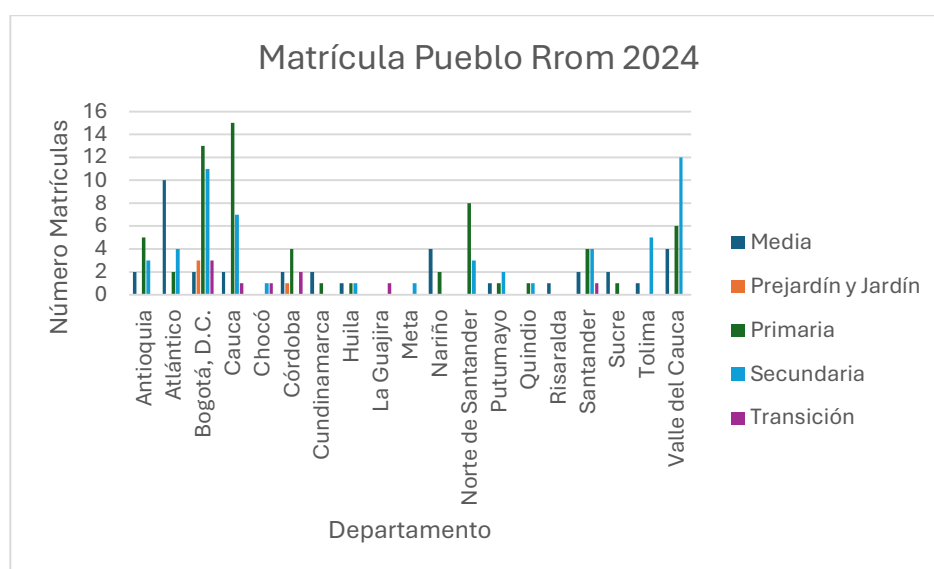
Rom	168
-----	-----

Fuente: MEN- SIMAT. Cifras Definitivas de Matrícula EPBM 2010-2023. Proyecciones y retroproyecciones censo de población DANE 2018.

La matrícula del pueblo Rom en Colombia ha disminuido de forma sostenida desde 2021 hasta 2024. (2021: 190 estudiantes, 2022: 182 estudiantes, 2023: 174 estudiantes)<sup>69</sup>.

En el siguiente gráfico se discrimina por departamento y nivel educativo la distribución de las matrículas durante la vigencia 2024:

**Gráfica 3: Distribución de matrículas para el pueblo Rom Departamento Vs. Nivel Educativo**



Fuente: MEN- SIMAT. Cifras Definitivas de Matrícula EPBM 2010-2023. Proyecciones y retroproyecciones censo de población DANE 2018.

La distribución por nivel educativo muestra que la educación primaria concentra el mayor porcentaje de matrícula (31%), seguida por la secundaria (25%). En contraste, los niveles de educación media (8,3%), transición (7,7%) y prejardín y jardín (4,2%) presentan una participación significativamente menor. Esta distribución evidencia que, aunque el acceso a la educación básica está

<sup>69</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Resumen matrícula EPBM por grupos étnicos 2024 (preliminar)*. Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). Recuperado de <https://portalsineb.mineducacion.gov.co/portal/secciones/SINEB/412160:Matricula>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

medianamente garantizado, existen barreras importantes en los extremos del ciclo educativo, especialmente en la primera infancia y en la educación media.

En cuanto a la distribución territorial, Bogotá D.C. concentra el 19% del total de estudiantes Rrom, siendo el territorio con mayor cobertura. Le siguen Atlántico (9,5%) y Antioquia (6%). Esta concentración sugiere que los procesos de identificación y acceso educativo son más efectivos en zonas urbanas con mayor presencia institucional. Sin embargo, la baja matrícula en departamentos con tradición Rrom, como Córdoba o Cauca, podría indicar subregistro o falta de articulación territorial.

La reducción sostenida en la matrícula del pueblo Rrom en Colombia refleja una serie de desafíos persistentes que afectan su acceso y permanencia en el sistema educativo. Esta disminución puede explicarse por múltiples factores estructurales y culturales que han sido reconocidos por el propio MEN. Entre ellos se destacan la necesidad de una educación propia que respete sus usos y costumbres, la falta de modelos educativos flexibles adaptados a su cosmovisión, y la escasa formación de docentes pertenecientes a esta comunidad. En respuesta, el Ministerio ha propuesto diseñar e implementar programas de alfabetización con enfoque étnico y políticas públicas que garanticen el acceso, permanencia y graduación de estudiantes Rrom en todos los niveles educativos<sup>70</sup>

Por otra parte, el MEN ha implementado acciones para la primera infancia conforme a la Ley 1804 de 2016, que reconoce la educación inicial como un derecho fundamental en la política "*De Cero a Siempre*", la cual busca impulsar trayectorias educativas completas mediante una atención integral que garantice el acceso universal, considerando el contexto (urbano, rural, diversidad étnica y cultural, vulnerabilidad, migración).

En cumplimiento de los Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional, que reconocen el derecho de los pueblos afrodescendientes e indígenas a una educación adaptada a sus contextos culturales, el Ministerio ha promovido acciones afirmativas desde la Dirección de Primera Infancia, orientadas a fortalecer

---

<sup>70</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Informe de acciones desarrolladas para los pueblos y comunidades étnicas: Inversión en Pueblo Rrom*. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-404915\\_recurso\\_8.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-404915_recurso_8.pdf)

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

las capacidades pedagógicas de los docentes, garantizar una atención educativa con enfoque diferencial y desarrollar proyectos comunitarios interculturales, permitiendo así que niñas y niños de comunidades étnicas fortalezcan su identidad cultural desde la primera infancia.

En lo relacionado con la focalización de la población a ser atendida prioritariamente, se dispone que se realiza, considerando al menos los siguientes criterios: la vulnerabilidad de los niños y niñas, las brechas sociales y económicas, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural, la población afectada por el conflicto armado y la pertenencia a grupos étnicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia, potencia mundial de la vida*” estableció a través de la estrategia “*Una primera infancia feliz y protegida*”, atender integralmente a 2.7 millones de niñas y niños de 0 a 5 años con educación inicial, frente a los 1.9 millones actuales. Se implementaron acciones para universalizar la atención integral, enfocándose en territorios con mayor riesgo para la niñez, así como zonas rurales, comunidades étnicas, campesinas, vulnerables y municipios afectados por la violencia.

Al cierre de 2024, 2.210.892 niñas y niños recibieron educación inicial integral: 1.734.425 en modalidades del ICBF y 476.467 en preescolar oficial (corte al 31 de diciembre de 2024). Entre las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, 35.031 accedieron a esta formación, distribuidos en 27.649 en servicios del ICBF y 7.382 en preescolar oficial.

Así mismo, se reportó una ocupación en la planta temporal viabilizada de primera infancia de 3.537 cargos de docentes de preescolar de los 5.562 cargos viabilizados técnicamente, con un porcentaje de ocupación del 63,59%. De las 92 Entidades Territoriales Certificadas<sup>71</sup>- ETC que tienen concepto de viabilidad, 33 de ellas han alcanzado una ocupación del 99% o 100% de los cargos. De igual manera, se fortalecieron ambientes pedagógicos intencionados, para ello se entregaron en el año 2024, 919 kits pedagógicos con materiales para la educación en arte, cultura,

---

<sup>71</sup> Entidades Territoriales Certificadas (ETC) son departamentos, distritos y municipios que han asumido la responsabilidad de la administración del sector educativo en sus respectivos territorios, incluyendo la gestión de recursos humanos, infraestructura y prestación del servicio educativo. Estas entidades, al ser certificadas, tienen autonomía en la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones para la educación.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

deporte, ciencia, tecnología e innovación en 550 sedes educativas de 408 Establecimientos Educativos de 231 municipios de 64 ETC.

La universalización progresiva<sup>72</sup> se está gestionando en las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, y en acuerdo intersectorial para gestionar la atención complementaria, simultánea y articulada de todos los sectores, se priorizaron 426 municipios que incluyen a todos los municipios PDET. Para lo cual, se aplicó el índice de problemáticas de la niñez, formulado por el DNP<sup>73</sup>

El MEN, en línea con el PND 2022-2026, ha brindado apoyo técnico y financiero a comunidades étnicas para fortalecer su educación propia y preservar sus culturas. Estas acciones incluyen la formulación e implementación de Proyectos Educativos Comunitarios (PEC)<sup>74</sup>, adaptados a realidades culturales y lingüísticas, promoviendo así una educación inclusiva y equitativa.

Entre otros avances relacionados con la educación inicial se destacan: El diseño e implementación de estrategias para la atención en educación inicial en el marco de la atención integral y formación docente, con comunidades y grupos étnicos en zonas rurales y rurales dispersas y adicionalmente, la formulación de la política educativa en semillas de vida.

Con respecto a la educación media, a través el PND 2022-2026, el MEN, contribuyó a transformar el currículum de los jóvenes para brindar una formación integral y facilitar la articulación con el SENA, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, la Educación Superior y las Escuelas Normales Superiores, a través de las siguientes acciones:

- Se realizaron 14 encuentros territoriales de concertación con comunidades educativas, procesos sociales y comunitarios, organizaciones étnico-

<sup>72</sup> Se refiere al proceso gradual de garantizar el acceso a la educación a todas las personas, desde la primera infancia hasta la educación superior, con un enfoque en la calidad y la equidad.

<sup>73</sup>[https://portalsuin.icbf.gov.co/sites/suin/Documents/1%CC%81ndice%20de%20interrelacio%CC%81n%20de%20problema%CC%81ticas\\_13.03.23%202.pdf](https://portalsuin.icbf.gov.co/sites/suin/Documents/1%CC%81ndice%20de%20interrelacio%CC%81n%20de%20problema%CC%81ticas_13.03.23%202.pdf)

<sup>74</sup> Un Proyecto Educativo Comunitario (PEC) es una estrategia para integrar la educación en la realidad social de una comunidad, buscando que esta participe activamente en su propio proceso educativo. Se enfoca en el desarrollo de iniciativas educativas contextualizadas a la realidad de la comunidad, con el objetivo de fortalecer la identidad cultural, el arraigo territorial y la autonomía de la misma.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

territoriales y la institucionalidad local para definir participativamente las apuestas en cada componente de la estrategia SIMES<sup>75</sup>.

- Durante el año 2024, se facilitó el acceso y continuidad educativa a un total de 3.815 niños, niñas y jóvenes pertenecientes a los 14 SIMES que se encontraban fuera del Sistema Educativo en municipios rurales y de ruralidad dispersa.

De conformidad con el Decreto Ley 4634 de 2011, se ordenó a las instituciones públicas de educación superior crear mecanismos de selección, admisión y matrícula que garanticen a las víctimas Rrom del conflicto armado un acceso preferencial y prioritario. A su vez, se señaló que las cuotas para víctimas deben ser adicionales a las ya existentes para comunidades étnicas no víctimas. Además, el MEN debe incluir a estas víctimas en sus estrategias de atención a población diversa y coordinar con el ICETEX su inclusión preferencial en líneas de crédito y subsidios.

Frente a esto, se plantea en el PND, el ampliar la cobertura, mejorar la infraestructura educativa, avanzar en la gratuidad y fortalecer financieramente las instituciones públicas, con la meta de alcanzar una tasa de cobertura bruta del 62% en educación superior para 2026.

El MEN, a través del viceministerio de educación superior, desarrolló lineamientos de Educación Inclusiva e Intercultural. Estos lineamientos orientan a las Instituciones de Educación Superior (IES) en la implementación de acciones y estrategias que fortalezcan el enfoque diferencial, garantizando el acceso, la permanencia y la calidad educativa. Su propósito es asegurar el derecho a la educación superior de las poblaciones con especial protección constitucional, como víctimas del conflicto, personas con discapacidad, grupos étnicos (indígenas, comunidades negras, pueblo Rrom) y población de frontera, quienes forman parte activa de las comunidades académicas en las IES.

De igual manera, se han implementado acciones afirmativas por parte del Ministerio para garantizar el acceso, permanencia y graduación de estudiantes

---

<sup>75</sup> Sistemas de Educación Media y Superior en zonas rurales dispersas (SIMES)

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

pertenecientes a comunidades Rrom. En articulación con los representantes de las 9 Kumpani y dos organizaciones del Pueblo Rrom ante la comisión Nacional de Dialogo, se está trabajando en la consolidación del Decreto Reglamentario del Fondo de Créditos condonables para el acceso y permanencia en materia de educación superior para el pueblo Rrom. En tal sentido, para la vigencia 2025 se espera lograr la protocolización y expedición del mismo.

Aunque el programa “*Puedo Estudiar*” fue lanzado como parte de la política de gratuidad en matrícula para educación superior, no se ha publicado aún un desglose étnico oficial de los beneficiarios pertenecientes al pueblo gitano para la vigencia 2024, en los portales del Ministerio de Educación o del ICETEX.

Por otra parte, el Ministerio ejecutó con corte a 31 de diciembre de 2024, un total de 47 contratos con pueblos indígenas, pueblo Rrom, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por \$57.038.459.015.

Durante el año 2024, la Defensoría del Pueblo<sup>76</sup> reportó un total de 409 casos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, lo que representa un incremento respecto a los 342 casos registrados en 2023. De estos, el 57 % correspondía a menores pertenecientes a comunidades étnicas. El departamento del Cauca fue el más impactado, con 300 casos, y el grupo armado con mayor número de reclutamientos fue el Estado Mayor Central, con al menos 135 menores vinculados a sus filas.

El impacto de esta violencia sobre el sistema educativo es alarmante. Según el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana<sup>77</sup>, en 2024 se identificaron 6.745 sedes educativas ubicadas en zonas con alertas tempranas por presencia de actores armados, lo que representa un aumento del 69,2 % respecto al año anterior. Para marzo de 2025, ya se habían registrado 1.487 sedes en riesgo inminente, lo que equivale al 22 % del total afectado en 2024. Además, 17.618 docentes trabajaron en contextos de riesgo durante 2024, y en los

---

<sup>76</sup> Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe defensorial sobre reclutamiento forzado de menores en Colombia*. <https://www.defensoria.gov.co>

<sup>77</sup> Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2025). *Educación en riesgo: análisis de sedes educativas en contextos de conflicto armado*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://lee.javeriana.edu.co>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

primeros meses de 2025, 5.796 ya se encontraban expuestos a dinámicas de violencia.

El Boletín de Monitoreo N°. 32 de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO)<sup>78</sup> también evidenció que en 2024 se presentaron 317 eventos de conflicto armado que afectaron directamente a 44.784 niños, niñas y adolescentes. En estos eventos se documentaron 228 casos de reclutamiento forzado, además de desplazamientos masivos, confinamientos y ataques a escuelas (COALICO, 2024).

Estos datos reflejan una crisis estructural que va más allá de la violencia directa. La deserción escolar en contextos de conflicto armado no solo implica la interrupción de la trayectoria educativa, sino también la pérdida de oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Por ello, se requiere una respuesta integral del Estado que incluya la protección efectiva de la comunidad educativa y el fortalecimiento de la presencia institucional en zonas rurales.

Es importante señalar que el MEN no cuenta con el cálculo del indicador de deserción intraanual desagregado por etnias. Los indicadores calculados se desagregan hasta nivel de municipio, sin embargo, estos no fueron aportados.

### Voces de las Víctimas Étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, negros y Rrom), con el fin de hacer seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes en sus territorios. A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el acceso, permanencia y percepción de la educación:

- Con respecto a la cobertura educativa como víctimas: Solo el 14,71% de los encuestados manifestó que él/ella o algún miembro de su hogar estudia bajo cobertura del Estado por ser víctima del conflicto. En contraste,

---

<sup>78</sup> COALICO. (2024). *Boletín de monitoreo N°. 32: Afectaciones a niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado en Colombia*. <https://coalico.org>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

el 64,71% indicó que no accede a esta cobertura, lo que evidencia una brecha significativa en la garantía de este derecho.

- Participación en programas de etnoeducación o educación propia: El 38,24% afirmó que él/ella o alguien de su hogar estudia en programas de etnoeducación o bajo el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), mientras que el 61,76% no lo hace. Esto sugiere que, aunque hay avances, aún persiste una baja cobertura de estos programas en los territorios étnicos.

- Con respecto al pago de estudios, el 64,71% de los encuestados ha tenido que asumir directamente los costos de la educación, lo que representa una carga económica significativa y pone en riesgo la permanencia educativa, especialmente en contextos de vulnerabilidad.

- Discriminación en instituciones educativas: El 29,41% reportó haber experimentado discriminación dentro de instituciones educativas, y solo el 5,88% recibió atención psicosocial por estos casos. Esto refleja una necesidad de fortalecimiento de los mecanismos de prevención, atención y reparación frente a la discriminación étnica en el ámbito escolar.

- Culminación de estudios superiores bajo cobertura de víctima: Apenas el 17,65% ha culminado estudios superiores con apoyo estatal como víctima del conflicto, lo que evidencia barreras persistentes en el acceso y permanencia en la educación superior para estas poblaciones.

### *4.1.1.2 Resultados a Nivel territorial*

Algunos territorios compartieron las acciones implementadas durante la vigencia 2024 para la atención de los pueblos étnicos en materia de educación:

Durante las vigencias 2024 y 2025, el municipio de San José de Cúcuta, a través del Departamento Administrativo de Bienestar Social, desarrolló acciones significativas en materia de educación, inclusión y bienestar para los grupos étnicos: comunidades indígenas (Kichwa e Inga), población afrocolombiana (NARP), comunidad ROM y Yukpa. Estas acciones se enmarcan en el cumplimiento de los Decretos Leyes Étnicos y en el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “Cúcuta Perseverante, Segura y Productiva”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Reportó que se logró un 100% de cumplimiento en la meta de acompañamiento comunitario a las cuatro comunidades étnicas, con un presupuesto asignado de \$127.965.000.

Dentro de los principales logros, refiere:

- A través programa “*Latidos Culturales*”, se promovió la educación intercultural basada en saberes ancestrales, con enfoque en el respeto por la cosmovisión de cada comunidad. Se realizaron diagnósticos culturales participativos y se fortalecieron procesos de identidad.
- Se contrataron enlaces técnicos para cada comunidad étnica, facilitando la implementación de la política pública étnica y la articulación con la administración municipal.
- Se entregaron 532 kits alimentarios en 2024, incluyendo insumos para festividades propias. En 2025 se proyecta continuar con esta estrategia, acompañada de campañas de educación nutricional.
- Se fortalecieron las mesas de concertación étnicas, promoviendo espacios de diálogo y toma de decisiones entre líderes comunitarios, instituciones y sociedad civil.

El municipio reportó que, aunque se han asignado recursos importantes, la demanda de atención supera la capacidad financiera actual, especialmente en lo relacionado con infraestructura educativa y sostenibilidad de los programas.

Uno de los principales desafíos identificados en la atención a comunidades étnicas en San José de Cúcuta es la necesidad de ampliar la cobertura educativa formal, ya que las acciones actuales se han enfocado principalmente en acompañamiento psicosocial y formación informal, sin garantizar aún un acceso suficiente a procesos educativos estructurados con enfoque diferencial. Además, expresaron la urgencia de actualizar la política pública étnica para que refleje las realidades actuales de estas comunidades, proceso que se encuentra en marcha mediante ejercicios de revisión participativa y concertación con los líderes étnicos.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Por su parte el municipio de Envigado reporta dentro de las acciones para la atención a grupos étnicos:

- Se contrató una profesional etnoeducadora para apoyar el fortalecimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) con enfoque étnico en las instituciones educativas oficiales.
- Se estableció una alianza entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Bienestar Social para desarrollar material pedagógico con enfoque étnico, en construcción participativa con profesionales y población local.
- La oferta educativa del municipio está abierta a toda la población, incluyendo víctimas étnicas, sin requisitos de pertenencia étnica para el ingreso.
- Se realiza búsqueda activa de personas no escolarizadas y se garantiza el derecho a la educación en articulación con la Personería Municipal.
- Se realizan asesorías y asistencias técnicas a los establecimientos educativos para verificar la implementación del enfoque etnoeducativo en PEI, planes de estudio y estrategias pedagógicas.
- Se han diseñado estrategias pedagógicas para prevenir la discriminación y estigmatización de víctimas étnicas en el entorno escolar, en articulación con el Comité Municipal de Convivencia Escolar.
- En 2024 se invirtieron \$13.389.930 y para 2025 se proyecta una inversión de \$55.022.812 en etnoeducación, con recursos propios del municipio.

Entre los principales desafíos que enfrenta el municipio de Envigado en materia de educación para víctimas étnicas se encuentra la ausencia de infraestructura exclusiva para etnoeducación, ya que no existen instituciones educativas dedicadas específicamente a este enfoque. Además, no se han adoptado ajustes normativos locales que fortalezcan la educación étnica, aunque se siguen los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional. La articulación interinstitucional también es limitada, pues no se han establecido convenios con entidades como el SENA, ICETEX o universidades para apoyar procesos de etnoeducación.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El Municipio de Pasto desarrolló varias acciones en 2024 para la atención de víctimas étnicas en materia de educación, destacándose las siguientes<sup>79</sup>:

- Entrega de kits escolares y uniformes, beneficiando a 500 estudiantes víctimas del conflicto armado, superando la meta anual de 300. Esta acción incluyó tanto a estudiantes del sector urbano como rural.
- Se implementaron estrategias pedagógicas de flexibilidad curricular en 138 sedes educativas oficiales, con apoyo de un equipo de 43 profesionales, para atender a estudiantes en situación de discapacidad o con talentos excepcionales, incluyendo población étnica.
- Se desarrolló el tercer diplomado en convenio con la Escuela Normal de Pasto y el Banco de la República, dirigido a maestros en formación, con enfoque en inclusión, lo cual beneficia indirectamente a estudiantes étnicos.
- Se fortalecieron convenios con instituciones como el SENA para la articulación de la media técnica, lo que también puede beneficiar a jóvenes de comunidades étnicas.

La Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>80</sup>, reporta dentro de las acciones afirmativas y políticas públicas étnicas que:

- Se concertaron 89 productos educativos en los CONPES étnicos (Indígena, Raizal, Afrocolombiano, Palenquero y Gitano).
- La Secretaría de Educación del Distrito - SED ha avanzado en la atención educativa al pueblo Rrom mediante la caracterización de estudiantes matriculados en instituciones educativas distritales y el diseño de una estrategia pedagógica para apoyar a los docentes en la enseñanza de saberes lingüísticos y culturales propios; sin embargo, no se han realizado reuniones de concertación con sus autoridades debido a cambios internos.

<sup>79</sup> Alcaldía Municipal de Pasto. (2025). *Informe de gestión vigencia 2024. Plan de Desarrollo Territorial "Pasto Competitivo, Sostenible y Seguro 2024–2027"*. <https://www.pasto.gov.co>

<sup>80</sup> Secretaría de Educación del Distrito. (2025). *Respuesta a solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Oficio S-2025-189077*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <https://educacionbogota.edu.co>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- En el marco del CONPES 40, se proyectó para junio de 2025 la implementación de una estrategia de dotación en dos espacios educativos adaptados, que incluye instrumentos musicales, material pedagógico, equipos de sonido e indumentaria para la transmisión de saberes tradicionales, cuya entrega será formalizada mediante acta firmada por representantes de la Secretaría y de la instancia consultiva gitana distrital.
- Aunque no se asignan recursos presupuestales específicos para etnoeducación, estas acciones buscan fortalecer la educación intercultural y garantizar el derecho a una educación pertinente y culturalmente significativa para el pueblo Rrom.
- Se está adelantando la actualización de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) incorporando cosmovisiones, lenguas maternas y saberes ancestrales.
- Se vincularon dinamizadores culturales para acompañar pedagógicamente a estudiantes étnicos.

A pesar de los avances institucionales, persisten desafíos significativos en la atención educativa a los pueblos Rrom. Uno de los principales obstáculos es la ausencia de un proceso formal de etnoeducación en el Distrito Capital. La SED no está reconocida como ente etnoeducativo por el Ministerio de Educación Nacional, lo que limita la implementación de modelos pedagógicos propios, la contratación de etnoeducadores y la gestión de recursos específicos para esta modalidad. Esta situación se debe a que la mayoría de las instituciones educativas del Distrito no están ubicadas en territorios étnicos ni han sido formalmente reconocidas como etnoeducativas.

Otro reto importante es la limitada articulación interinstitucional para garantizar la continuidad educativa en niveles superiores. Aunque existen programas como Jóvenes a la E y el Fondo FEST, la cobertura aún es insuficiente frente a la demanda real, y no se cuenta con una estrategia integral que articule la educación básica, media y superior desde un enfoque étnico.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En términos de infraestructura, Bogotá no cuenta con espacios educativos exclusivos para la etnoeducación, aunque se garantiza el acceso universal. Sin embargo, esta universalidad no siempre se traduce en pertinencia cultural, lo que limita la efectividad de los procesos formativos. Finalmente, la falta de formación docente especializada en etnoeducación representa una brecha crítica. La SED no ha desarrollado programas de cualificación para etnoeducadores.

La SED realiza el seguimiento a la deserción escolar intraanual con base en los cálculos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), mediante un monitoreo detallado estudiante por estudiante. Para el año 2024, los datos consolidados aún no estaban disponibles al momento del informe, por lo que el último dato oficial corresponde a 2023.

Adicional a lo anterior, se señala en el documento que el SIMAT no permite una caracterización completa de estudiantes víctimas del conflicto armado. Por ello, la SED realiza cruces de información con el RUV para obtener datos más precisos, aunque los cortes de información entre SIMAT y RUV no coinciden, lo que dificulta el cálculo exacto de la deserción para esta población.

Dentro de los factores estructurales asociados a la deserción escolar, se señalan:

- Dificultades de adaptación cultural.
- Falta de documentación escolar y de identidad en contextos de desplazamiento.
- Escasa pertinencia curricular y ausencia de acompañamiento diferencial.
- Limitaciones en infraestructura y conectividad (computador, internet).

Por otra parte, el municipio de Ibagué, a través de la Secretaría de Educación, reportó la presencia de la comunidad Kumpania Rrom. No obstante, en dicho periodo no se ejecutaron recursos ni se realizaron inversiones específicas orientadas a esta población. Asimismo, el documento no detalla acciones concretas en materia educativa dirigidas al pueblo Rrom, lo que evidencia una ausencia de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

estrategias diferenciadas para garantizar su derecho a una educación con enfoque étnico y culturalmente pertinente. Es de aclarar que, según la información reportada en el SIMAT, el municipio cuenta con 639 niños, niñas y adolescentes matriculados, pertenecientes al pueblo gitano.

El municipio de Sahagún<sup>81</sup>, Córdoba, a través de su Secretaría de Educación, no desarrolló acciones específicas para la atención de víctimas étnicas en materia de educación, ya que no se identificó población étnica reconocida conforme a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635; por tanto, no se implementaron planes, programas, proyectos, alianzas, ni estrategias con enfoque étnico, ni se asignaron recursos para etnoeducación, infraestructura o dotación escolar diferenciada, manteniéndose una oferta educativa general, inclusiva y equitativa para toda la población sin distinción étnica, aunque se manifestó disposición institucional para adaptar futuras acciones en caso de cambios demográficos o directrices nacionales que lo requieran.

En términos generales, los entes territoriales han mostrado avances importantes en el reconocimiento y atención educativa a las comunidades étnicas, especialmente a través de acciones de acompañamiento psicosocial, fortalecimiento de proyectos educativos institucionales con enfoque étnico, entrega de kits escolares y estrategias de inclusión.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales como la falta de infraestructura exclusiva, ausencia de normativas locales específicas, limitada articulación interinstitucional y escasa inversión sostenida en etnoeducación.

Mientras algunos municipios como Cúcuta, Envigado, Pasto y Bogotá han implementado iniciativas significativas, otros como Ibagué y Sahagún evidencian una ausencia de acciones diferenciadas, ya sea por falta de reconocimiento formal de comunidades étnicas o por limitaciones presupuestales y técnicas. Esta diversidad de contextos territoriales resalta la necesidad de fortalecer la planeación, asignación de recursos y participación comunitaria para garantizar una educación

---

<sup>81</sup> Alcaldía Municipal de Sahagún. (2025). *Respuesta al requerimiento para la elaboración de los Décimos Terceros informes al H. Congreso de la República sobre la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011* [Informe oficial]. Secretaría de Gobierno Municipal de Sahagún.

pertinente, inclusiva y culturalmente significativa para los pueblos étnicos víctimas del conflicto armado.

### 4.1.2 Retos

Uno de los principales retos para la implementación efectiva del Decreto Ley 4634 de 2011 es la ausencia de un sistema etnoeducativo especial plenamente reglamentado y operativo. Aunque el Ministerio de Educación Nacional ha avanzado en la concertación de lineamientos y compromisos con las comunidades Rrom, la falta de una reglamentación formal impide consolidar un modelo educativo propio que respete su cosmovisión, lengua y prácticas culturales. Esta carencia limita la posibilidad de establecer rutas claras de acción, asignación de recursos y mecanismos de seguimiento que garanticen el derecho a una educación pertinente y diferenciada.

Otro desafío estructural es la escasa articulación interinstitucional entre los niveles nacional, departamental y municipal. Muchos entes territoriales no cuentan con lineamientos claros ni capacidades técnicas para implementar acciones específicas dirigidas al pueblo Rrom. Esta desconexión se traduce en una baja ejecución de recursos, ausencia de programas sostenibles y falta de continuidad en las estrategias educativas. La implementación del Decreto 4634 requiere una coordinación efectiva entre el Ministerio de Educación, las secretarías territoriales, el ICBF, el ICETEX y otras entidades, para garantizar una atención integral desde la primera infancia hasta la educación superior.

La falta de datos desagregados por etnia en los sistemas de información como el SIMAT representa un obstáculo crítico. Sin información precisa sobre la matrícula, permanencia, deserción y logros educativos de la población Rrom, es imposible diseñar políticas públicas basadas en evidencia. Esta invisibilización estadística perpetúa la exclusión y dificulta la asignación de recursos adecuados. Es urgente fortalecer los sistemas de información con criterios étnicos y territoriales, y garantizar su interoperabilidad con registros como el RUV.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Asimismo, la limitada formación docente en etnoeducación y la ausencia de etnoeducadores Rrom en las instituciones educativas impiden la implementación de modelos pedagógicos culturalmente pertinentes. La formación de maestros propios, articulados con los Kher Rrom y espacios culturales del pueblo gitano, es una condición indispensable para garantizar una educación que no solo transmita conocimientos, sino que fortalezca la identidad y autonomía de esta comunidad. Esto implica también mejorar las condiciones laborales y de seguridad para los docentes que trabajan en contextos de alta vulnerabilidad.

Finalmente, la falta de infraestructura educativa adaptada y de recursos específicos para dotación, transporte y alimentación escolar sigue siendo una barrera para el acceso y permanencia educativa del pueblo Rrom. Aunque algunos municipios han realizado esfuerzos aislados, como Bogotá o Envigado, la mayoría de los territorios no cuentan con espacios adecuados ni con presupuestos asignados para etnoeducación. La implementación del Decreto 4634 exige una inversión sostenida, transparente y con mecanismos de seguimiento participativo, que garantice que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades que más lo necesitan.

### 4.2.3 Avances

Los principales avances en la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 en materia educativa para el pueblo Rrom son los siguientes:

- Se ha logrado un avance significativo en el reconocimiento del pueblo Rrom como sujeto de derechos diferenciales en el ámbito educativo. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha concertado compromisos con las comunidades Rrom en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, incluyendo el diseño de una política pública de educación inicial, básica y media con enfoque étnico, que alcanzó un 40% de avance en 2024 y proyecta un 60% al cierre del cuatrienio.
- Durante 2023 se realizaron 11 mesas técnicas en territorio con las 9 Kumpaño y 2 organizaciones Rrom, y dos mesas nacionales con la Comisión

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Nacional de Diálogo. Estas instancias han permitido definir metas, indicadores y presupuestos, fortaleciendo la participación activa del pueblo Rrom en la formulación de políticas educativas.

- En 2024 se formalizó un contrato por \$1.400 millones con la Kumpañía de Envigado para elaborar los documentos base de la política pública y la estrategia de educación flexible para el pueblo Rrom. Esta inversión representa un paso importante hacia la consolidación de un sistema educativo propio.
- Aunque la matrícula del pueblo Rrom sigue siendo baja (168 estudiantes en 2024), se ha logrado mantener su presencia en el sistema educativo en distintos niveles, con mayor concentración en primaria y secundaria. Bogotá, Atlántico y Antioquia concentran la mayor cobertura.
- Se han desarrollado lineamientos de educación inclusiva e intercultural para orientar a las Instituciones de Educación Superior (IES) en la atención a poblaciones étnicas, incluyendo al pueblo Rrom. Además, se trabaja en la reglamentación del Fondo de Créditos Condonables para garantizar el acceso y permanencia de estudiantes Rrom en la educación superior.
- Algunos municipios como Bogotá, Envigado, Pasto y Cúcuta han implementado acciones específicas como contratación de etnoeducadores, entrega de kits escolares, fortalecimiento de PEI con enfoque étnico, y estrategias pedagógicas para prevenir la discriminación.

### 4.2.4 Conclusiones

A pesar de los avances normativos y de política pública, el pueblo Rrom en Colombia continúa enfrentando profundas barreras estructurales para ejercer plenamente su derecho a la educación. Aunque el Decreto Ley 4634 de 2011 reconoce su especificidad cultural y establece medidas para garantizar una educación pertinente, aún no se ha consolidado un sistema etnoeducativo especial que responda a sus usos, costumbres y cosmovisión. La baja cobertura educativa,

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

especialmente en niveles superiores, la falta de docentes formados en su cultura, y la escasa infraestructura adaptada, reflejan una exclusión persistente.

Si bien el Ministerio de Educación Nacional ha concertado compromisos con las comunidades Rrom y ha destinado recursos para diseñar políticas públicas, la implementación efectiva de estas medidas se ve limitada por la débil articulación interinstitucional y la falta de datos desagregados por etnia.

Algunos territorios como Bogotá, Envigado y Pasto han mostrado avances significativos, pero otros aún carecen de acciones diferenciadas como Ibagué. En este contexto, se concluye que es urgente fortalecer la reglamentación del sistema etnoeducativo, mejorar la formación docente, garantizar recursos específicos y asegurar una participación activa del pueblo Rrom en la construcción de políticas educativas que reconozcan y valoren su identidad cultural. Solo así será posible cerrar la brecha histórica de exclusión y avanzar hacia una educación verdaderamente inclusiva y equitativa.

### 4.2.5 Recomendaciones

#### **Para el Ministerio de Educación Nacional**

- Liderar la consolidación normativa del Sistema Etnoeducativo Especial para el pueblo Rrom, garantizando que este refleje sus usos, costumbres, lengua y cosmovisión. Esta reglamentación no solo es un mandato legal, sino una herramienta clave para superar la exclusión histórica de esta comunidad en el sistema educativo.
- Diseñar una política pública educativa específica para el pueblo Rrom, que articule los niveles de educación inicial, básica, media y superior, con enfoque étnico y flexible. Para ello, es indispensable fortalecer la formación de docentes Rrom, articulados con sus espacios culturales.
- Ajustar el reglamento operativo del Fondo de Créditos Condonables, facilitando el acceso a la educación superior.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Mejorar los sistemas de información educativa, incorporando variables étnicas que permitan caracterizar, focalizar y hacer seguimiento efectivo a la población Rrom.

- 

### **Para las Instituciones de Educación Superior (IES)**

- Implementar mecanismos de admisión preferencial para víctimas Rrom, en cumplimiento del Decreto Ley 4634, asegurando que estas comunidades accedan a la educación superior sin barreras estructurales.

- Desarrollar programas de acompañamiento académico, psicosocial y cultural que respondan a las particularidades del pueblo Rrom, promoviendo su permanencia y graduación.

- Mejorar la articulación con el MEN y el ICETEX, esto es fundamental para garantizar financiación adecuada y estrategias de inclusión que reconozcan la diversidad étnica como un valor en la vida universitaria.

### **Para las Entidades Territoriales Certificadas (ETC)**

- Adaptar sus instrumentos de gestión educativa a las realidades del pueblo Rrom. Esto implica actualizar los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) con enfoque étnico, asignar recursos específicos para etnoeducación en sus planes operativos, y contratar dinamizadores culturales que faciliten la articulación entre comunidad y administración.

- Garantizar infraestructura y dotación educativa pertinente, incluyendo materiales pedagógicos que reflejen la cultura Rrom. Estas acciones permitirán que la educación en los territorios sea más inclusiva, pertinente y respetuosa de la diversidad.

### **Para la Unidad para las Víctimas (UARIV)**

- Fortalecer la articulación con el MEN y las ETC para cruzar información entre el Registro Único de Víctimas (RUV) y el SIMAT, permitiendo una mejor focalización de la población Rrom en los programas educativos. Además, debe

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

apoyar procesos de caracterización y seguimiento que visibilicen a esta comunidad como sujeto colectivo de derechos, facilitando su acceso a medidas de reparación integral en el ámbito educativo.

### Para los Municipios y Distritos con presencia Rrom

- Implementar estrategias de educación intercultural que incluyan diplomados, talleres y acompañamiento pedagógico con enfoque étnico. Es fundamental fortalecer las mesas de concertación étnicas como espacios de diálogo y planeación educativa, y promover alianzas con entidades como el SENA, ICETEX y universidades para ampliar la oferta educativa con enfoque diferencial. Estas acciones permitirán que los territorios avancen hacia una educación más equitativa, que reconozca y valore la identidad del pueblo Rrom.

## 4.2 Derecho a la vivienda

En relación con el cumplimiento de los Decretos Leyes dirigidos a la atención de las víctimas étnicas del conflicto armado interno, el Estado colombiano reconoce a los pueblos y comunidades anunciadas como sujetos de especial protección constitucional<sup>82</sup>, y establece medidas<sup>83</sup> de atención, reparación integral<sup>84</sup>, asistencia y restitución de derechos territoriales y culturales<sup>85</sup>.

En ese orden, el derecho a la vivienda digna, adecuada y con pertinencia cultural, es fundamental en el marco de la reparación integral, el restablecimiento del proyecto de vida individual y colectivo y la pervivencia étnica.

El Decreto Ley 4634 de 2011<sup>86</sup> reconoce que el acceso a una vivienda digna es un componente esencial de la reparación integral para el pueblo Rrom. En este

---

<sup>82</sup> Constitución Política Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

<sup>83</sup> Constitución Política Art. 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

<sup>84</sup> Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>85</sup> Decreto ley 4634 de 2011 RROM – VIVIENDA Arts. 65-66

<sup>86</sup> Decreto Ley 4634 de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

sentido, establece que las soluciones habitacionales deben ser adecuadas a su cultura, tradiciones y forma de vida nómada o seminómada, respetando su identidad colectiva y su autonomía. Esto implica que las políticas de vivienda no pueden replicar esquemas convencionales de urbanización, sino que deben diseñarse en concertación con las autoridades del pueblo Rrom, garantizando su participación en todas las fases del proceso: diagnóstico, formulación, ejecución y seguimiento.

El decreto contempla que los programas de vivienda deben estar articulados con otras medidas de reparación, como el acceso a servicios públicos, educación y salud, y deben contribuir al restablecimiento del proyecto de vida colectivo del pueblo Rrom. Se enfatiza en que las soluciones habitacionales deben ser flexibles y móviles, en caso de que así lo requiera su cosmovisión, y que deben garantizar condiciones de seguridad, habitabilidad y sostenibilidad.

El impacto del conflicto armado en el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna para la población Rrom o Gitana en Colombia ha sido especialmente profundo. Las múltiples expresiones de violencia, el despojo, el desplazamiento forzado y la exclusión estructural han afectado de manera diferenciada a este pueblo, cuyas prácticas culturales de movilidad, organización en kumpanias y modos de vida tradicionales exigen un enfoque particular en las políticas públicas de vivienda.

Complementariamente, el Decreto 119 de 2020<sup>87</sup> -incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda 1077 de 2015- reglamenta el acceso a Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) para esta población. Dicho decreto establece un valor máximo de hasta 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) para las soluciones habitacionales destinadas al pueblo Rrom y dispone que los subsidios deben dirigirse exclusivamente a familias reconocidas por las kumpanias y registradas ante el Ministerio del Interior.

---

<sup>87</sup> Decreto 119 de 2020 “Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Ante esto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), conforme el Decreto Ley 3571 de 2011<sup>88</sup>, modificado por el Decreto 1604 de 2020<sup>89</sup>, tiene por objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda, financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

El Ministerio creó e implementó programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda.

De tal modo, las políticas se concentraron en la implementación de programas de vivienda que promovieron condiciones favorables que garanticen el acceso a la vivienda en condiciones dignas para la población colombiana que más lo necesite y con una priorización de sectores poblacionales en condiciones diferenciales, tales como población víctima del conflicto armado, grupos étnicos, madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, población con discapacidad, entre otras.

Se debe resaltar que los programas del Ministerio tienen aplicación a nivel nacional y están dirigidos de manera general a toda la población, la cual debe cumplir los requisitos de acceso al programa.

En el marco de este mandato legal y constitucional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de Fonvivienda, ha avanzado en el diseño e implementación de estrategias específicas para garantizar el derecho a la vivienda digna del pueblo Rrom, articulando procesos de concertación, reconocimiento de necesidades diferenciadas, y ejecución de programas con enfoque étnico y territorial.

---

<sup>88</sup> Decreto 3571 de 2011, *“Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

<sup>89</sup> Decreto 1604 de 2020, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Durante la vigencia 2024, el (MVCT), en articulación con entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), adelantó diversas acciones orientadas a cerrar las brechas históricas en el acceso a la vivienda para la población Rrom. Este capítulo presenta un análisis detallado de los avances institucionales, los resultados obtenidos a nivel nacional y territorial, los principales desafíos persistentes y las recomendaciones estratégicas para fortalecer la implementación de la política pública de vivienda con enfoque étnico. A través de este balance, se busca contribuir a la consolidación de una política habitacional que reconozca la diversidad étnica del país y promueva una reparación transformadora para las comunidades Rrom y gitanas.

### 4.2.1 Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos durante la implementación de la política a nivel nacional y territorial:

#### 4.2.1.1 Resultados obtenidos en 2024 a nivel nacional

Durante el año 2024, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con el pueblo Rrom en el marco de los Decretos Leyes 4634 de 2011 y 119 de 2020, adelantó una serie de acciones para garantizar el acceso progresivo, digno y pertinente a soluciones habitacionales para esta comunidad étnica.

La implementación de la política de vivienda para el pueblo Rrom se desarrolló en estrecha coordinación con las autoridades tradicionales de las nueve kumpanias y dos organizaciones oficialmente reconocidas, respetando su cosmovisión, sistemas de representación y formas de vida. Como parte de este proceso, se realizaron sesiones técnicas de consulta previa en las que se definieron,

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de manera concertada, los criterios de asignación, el número de subsidios, los lineamientos operativos y los mecanismos de acompañamiento técnico y social.<sup>90</sup>

Este enfoque participativo permitió acordar la asignación de 114 subsidios familiares de vivienda en especie, con criterios ajustados a las realidades del pueblo Rrom, tales como la movilidad geográfica, la composición extendida del hogar y la ubicación en zonas urbanas. El proceso también contempló la adecuación de materiales informativos y pedagógicos, el despliegue de jornadas de socialización en territorio y la garantía de acompañamiento institucional desde el inicio hasta la fase de legalización del subsidio.

Esta asignación representa un avance del 100% frente a la meta establecida para dicha comunidad y fue ejecutada con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) por un valor unitario equivalente a hasta 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), es decir, un total estimado de \$117.000.000 por familia. Estas acciones evidencian un esfuerzo institucional por cumplir con el enfoque diferencial y garantizar condiciones de acceso efectivas al derecho a la vivienda digna, contribuyendo así a los procesos de reparación integral y fortalecimiento comunitario del pueblo Rrom.

Tabla 17 Recursos asignados y subsidios entregados pueblo Rrom

Concepto	Valor	Observaciones
Subsidios Asignados	114 unidades	Meta 100% cumplida
Valor Unitario	\$117.000.000	Equivalente a 90 SMMLV
Inversión Total	\$13.338.000.000	Recursos Fonvivienda
Beneficiarios Validados	114 hogares	Resolución 019 de 2025

Fuente: Formulario de respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

<sup>90</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Respuesta a requerimiento de la Contraloría General de la República – Oficio 2025EE0091629 y SIGEDOC 2025EE0031531.*

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El proceso de implementación de la estrategia de vivienda para el pueblo Rrom se desarrolló en varias fases:

1. Distribución de cupos: Se asignaron cupos proporcionalmente entre las kumpanias, considerando la representatividad poblacional y las necesidades territoriales.
2. Postulación de hogares: Se postularon 144 hogares, de los cuales 114 fueron aprobados como beneficiarios mediante la Resolución No. 019 de 2025 de Fonvivienda.
3. Notificación y legalización: El Ministerio de Vivienda realizó jornadas informativas con enfoque étnico, entregando personalmente las cartas de asignación y orientaciones para legalizar los subsidios.
4. Materiales pedagógicos diferenciados: Se crearon materiales pedagógicos adaptados a la cultura y lenguaje del pueblo Rrom para facilitar la comprensión del proceso y fomentar la participación.

Este fue el primer programa de vivienda implementado de forma integral y exclusiva para el pueblo Rrom a nivel nacional, en coordinación con sus autoridades tradicionales.

Tabla 18 Distribución por Entidades Organizativas

Entidad	Tipo	Subsidios Asignados
Kumpanias (9)	Autoridades tradicionales	Distribución proporcional
Organizaciones (2)	Representativas	Según número de familias
<b>TOTAL</b>	<b>11 entidades</b>	<b>114 subsidios</b>

Fuente: Formulario de respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

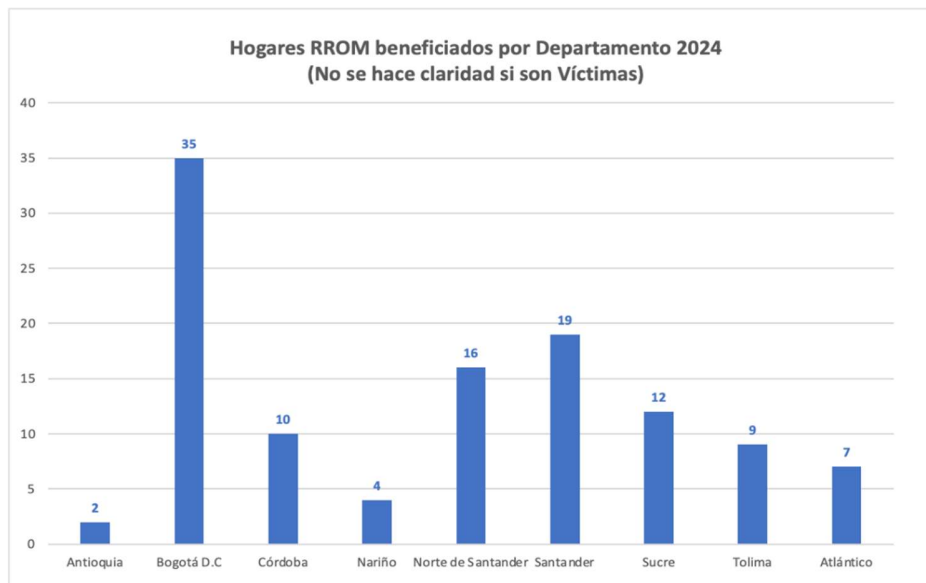
Los 114 hogares están distribuidos en nueve departamentos del país. La mayor cobertura se concentró en Bogotá D.C., que representó el 30,70% del total de beneficiarios, seguida por Santander (16,67%) y Norte de Santander (14,04%). Otros departamentos con participación significativa fueron Sucre

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

(10,53%), Córdoba (8,77%) y Tolima (7,89%). En contraste, Antioquia (1,75%) y Nariño (3,51%) presentaron las coberturas más bajas.

A continuación, se muestra la distribución de recursos por Kumpaños y departamentos:

Gráfica 4: Distribución de Recursos o subsidios de Vivienda para Pueblos Rrom por Departamentos 2024

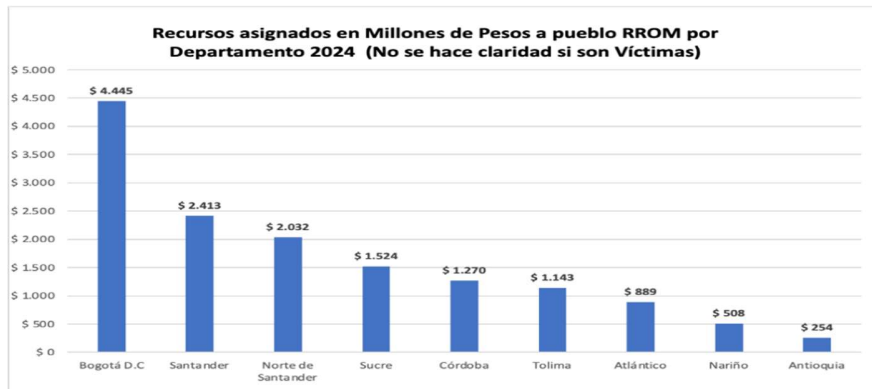


Fuente: Formulario de respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

En cuanto a la distribución de recursos asignados en 2024 al pueblo Rrom por departamento, expresados en millones de pesos, Bogotá D.C. lidera la asignación con \$4.445 millones, lo que representa una inversión significativamente superior al resto de los territorios. Le siguen Santander con \$2.413 millones y Norte de Santander con \$2.032 millones, evidenciando una priorización en estas regiones. Departamentos como Sucre (\$1.524 millones), Córdoba (\$1.270 millones) y Tolima (\$1.143 millones). Esta distribución refleja una correlación con la cantidad de hogares beneficiados, aunque no se especifica si los recursos están dirigidos exclusivamente a víctimas, lo cual podría influir en la interpretación de los datos.

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 5 Hogares Rrom Beneficiarios por Departamento 2024



Fuente: Formulario de respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Cabe aclarar que los recursos fueron adjudicados en 2025, sin embargo, no se indica cuantas de esas familias Rrom son víctimas.

## 4.2.1.2 Resultados obtenidos en 2024 a nivel territorial

Con el propósito de evaluar la gestión territorial en la implementación de la política pública, se solicitó información a la Alcaldía Mayor de Bogotá. La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT)<sup>91</sup> de la Alcaldía Mayor de Bogotá, ha estructurado una línea de acción incluyente en sus proyectos de inversión, con énfasis en la atención y reparación integral de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, el pueblo Rrom y víctimas del conflicto armado. Esta estrategia se materializa en seis proyectos de inversión con enfoque étnico y diferencial, entre ellos el Proyecto 8090 de Subsidio Distrital de Vivienda, el Proyecto 7575 de mejoramiento integral de barrios, y el Proyecto 7883 de adecuación de entornos urbanos y rurales (Secretaría Distrital del Hábitat [SDHT], 2025, pp. 2-4).

Durante la vigencia 2024, se asignaron subsidios a 459 personas víctimas del conflicto armado y 93 beneficiarios pertenecientes a grupos étnicos. En 2025

<sup>91</sup> Secretaría Distrital del Hábitat. (2025). *Respuesta a solicitud de información sobre Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011* (Oficio No. 2-2025-30083). Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

(corte a abril), se beneficiaron 11 hogares indígenas, 13 afrocolombianos y 1 del pueblo Rrom a través de los programas “Oferta Preferente”, “Reactiva tu Compra” y “Reduce tu Cuota” (SDHT, 2025, pp. 18–19, 28–29). Estos subsidios alcanzan hasta 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), dependiendo de la concurrencia con otros subsidios y el perfil del hogar (SDHT, 2025, pp. 10–11).

En el caso del pueblo Rrom, se enfrentaron retos relacionados con su movilidad territorial y la necesidad de traducción de contenidos institucionales al romanés (SDHT, 2025, pp. 6–7, 16–17). Entre los retos más relevantes se encuentra la superación del déficit habitacional cualitativo, que afecta especialmente a las comunidades étnicas. Por ejemplo, el 29,2% de los hogares Rrom presentan condiciones inadecuadas de vivienda (SDHT, 2025, p. 6).

El marco normativo que respalda estas acciones incluye el Decreto Distrital 431 de 2024 y la Resolución 710 de 2022, que establecen los criterios de focalización y priorización con enfoque diferencial y poblacional. La asignación de subsidios está sujeta a la disponibilidad presupuestal y se prioriza a hogares con jefatura femenina, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado y comunidades étnicas (SDHT, 2025, pp. 8–11, 32–33).

A pesar de los avances, se evidencian diferencias en la capacidad de gestión territorial y en los niveles de coordinación entre entidades nacionales y locales, lo que genera desigualdades en el ritmo y calidad de implementación de las soluciones de vivienda en las distintas regiones.

El municipio de Envigado<sup>92</sup> ha implementado diversas acciones en materia de vivienda durante la vigencia 2024, en el marco del cumplimiento de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. A través del Acuerdo Municipal 005 de 2024 y su decreto reglamentario, se establecieron modalidades de subsidio como adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento locativo, reforzamiento estructural, y subsidios para personas con discapacidad, población de especial protección y deportistas de talla internacional.

---

<sup>92</sup> Alcaldía de Envigado. (2025). *Proyecto de respuesta CGR06062025 (1)* [Informe]. Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Envigado.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Aunque la oferta está dirigida a toda la población del municipio, se reconoce que dos de los cinco beneficiarios de subsidios para vivienda nueva cumplen con la condición de etnia-víctima. Además, se firmó el Convenio Interadministrativo CI485-2024 con la Empresa de Vivienda de Antioquia-VIVA, que permitió asignar 180 cupos para mejoramiento de baños y cocinas, sin exclusividad para comunidades étnicas. En cuanto a la participación, se realizó un encuentro con la Mesa de Víctimas el 8 de marzo de 2024, donde se incluyeron propuestas con enfoque diferencial. Finalmente, se definieron rutas de atención para hogares víctimas del conflicto armado, incluyendo mecanismos de retorno, reubicación e integración local, articuladas con la oferta institucional del municipio.

El municipio de Sahagún (Córdoba)<sup>93</sup>, reportó que las acciones en materia de vivienda dirigidas a comunidades étnicas víctimas del conflicto armado han enfrentado múltiples limitaciones. Aunque el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 contempla indicadores con enfoque diferencial, no se han logrado avances significativos debido a la falta de apoyo técnico, administrativo y financiero por parte de las instancias nacionales y departamentales.

El municipio ha gestionado recursos ante el Ministerio de Vivienda y ha formulado propuestas para proyectos de vivienda urbana y rural, pero estas no se han materializado por la ausencia de asignación de recursos específicos, debilidades en la articulación interinstitucional y escaso acompañamiento técnico. Además, no se han implementado mecanismos efectivos de consulta previa ni estrategias adaptadas a la cosmovisión de las comunidades étnicas.

Tampoco se han desarrollado proyectos de vivienda rural en el marco de planes de reparación colectiva, ni programas específicos para mujeres cabeza de familia, personas mayores o con discapacidad dentro de estas comunidades. En general, la falta de voluntad política y de coordinación entre niveles de gobierno ha impedido garantizar el derecho a la vivienda digna para estas poblaciones, lo que evidencia la necesidad urgente de fortalecer la gestión territorial y el respaldo

---

<sup>93</sup> Alcaldía Municipal de Sahagún. (2025). *Respuesta Contraloría 20250702\_16103196 (2)* [Informe]. Secretaría de Gobierno, Municipio de Sahagún.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

institucional para cumplir con los compromisos establecidos en los Decretos Leyes Étnicos.

A pesar de los avances, se evidencian diferencias en la capacidad de gestión territorial y en los niveles de coordinación entre entidades nacionales y locales, lo que genera desigualdades en el ritmo y calidad de implementación de las soluciones de vivienda en las distintas regiones.

### Voces de las víctimas étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: indígenas: 18 personas (52.94%), afrocolombianos: 9 personas (26.47%), negros: 4 personas (11.76%) y Pueblo Rrom: 3 personas (8.82%). El (85.29%) de los encuestados reportó que ha sido víctima de amenaza, desplazamiento forzado, desalojo y/o despojo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el acceso, permanencia y percepción de la vivienda:

**Subsidios de vivienda urbana:** Se brindaron subsidios a 6 personas de estas comunidades (17.65% de los encuestados) para la compra de vivienda en áreas urbanas, a pesar de las dificultades para acceder a la oferta institucional debido a la falta de información.

**Subsidios de vivienda rural:** 4 personas (11.76%) recibieron apoyo para adquisición de vivienda rural, aunque este número es significativamente bajo considerando las necesidades de la población desplazada.

Dentro de las razones que exponen los encuestados para el no acceso a estos subsidios reportaron:

- Nunca he recibido información sobre esta oferta institucional: 12 personas (35.29%).
- No lo he solicitado: 4 personas (11.76%).
- Fui beneficiario pero el subsidio nunca llegó: 2 personas (5.88%).

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Otra / Me lo han negado: 3 personas (8.82%).

Esta situación refleja una debilidad en los mecanismos de divulgación y acompañamiento, lo cual vulnera el principio de participación informada y el enfoque diferencial que exige el decreto. La ausencia de estrategias de comunicación culturalmente pertinentes limita el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda.

Acceso a programas de restitución de tierras: Solo 4 personas (11,76%) refirieron que el predio despojado les ha sido devuelto por medio de los procesos de restitución de tierras. Aunque se logró avanzar en ciertos casos, la mayoría de las personas aún no han sido beneficiadas con la restitución de tierras o la reubicación en tierras más seguras. Las respuestas abiertas revelan causas como la falta de titulación, la ocupación de territorios por terceros, la inseguridad persistente y la ausencia de procesos de reubicación.

Proceso de Retorno y Reubicación: Sólo dos personas (5.88%) reportaron ser beneficiarios de alguna medida de retorno o reubicación. El escaso número de beneficiarios de medidas de retorno o reubicación refleja una debilidad en la implementación del Protocolo de Retorno y Reubicación, especialmente en contextos étnicos.

Las experiencias recogidas en territorio durante el proceso de implementación del programa de vivienda para el pueblo Rrom en 2024 dan cuenta de los significativos avances institucionales, pero también de los desafíos persistentes que enfrentan estas comunidades en el ejercicio de su derecho a una vivienda digna y culturalmente pertinente.

Las autoridades tradicionales y representantes de las kumpanias manifestaron su reconocimiento al Estado por haber incluido, por primera vez de manera estructurada, un componente habitacional específico para el pueblo Rrom. En palabras de una lideresa Rrom en Medellín:

*“Nunca antes nos habían tenido en cuenta para una política de vivienda pensada para nuestro pueblo. Es un paso importante, porque nos reconoce como pueblo distinto, con una forma de vida que merece respeto.”*

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Al mismo tiempo, se expresaron preocupaciones frente a la necesidad de fortalecer la articulación institucional y territorial para que los subsidios se traduzcan efectivamente en soluciones habitacionales adecuadas. En ciudades como Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga, varias kumpanias señalaron que, si bien se recibieron las cartas de asignación, persistieron dificultades para encontrar viviendas disponibles que se ajustaran a los criterios de movilidad, tamaño del hogar y ubicación segura.

Un vocero de una kumpania asentada en Cali expresó:

*“Para nosotros la vivienda no es solo una casa; es un lugar donde podamos estar juntos, movernos si es necesario, seguir nuestras costumbres. Necesitamos que los proyectos entiendan eso, que no nos encajen en lo mismo de siempre.”*

Otras voces resaltaron la importancia del acompañamiento técnico-social con enfoque diferencial, reconociendo que los talleres de socialización, los materiales explicativos y el trabajo con intérpretes comunitarios facilitaron la comprensión y apropiación del proceso.

Estas voces reiteran la necesidad de continuar garantizando la participación del pueblo Rrom en todas las etapas del diseño, ejecución y evaluación de las políticas de vivienda, como garantía de no repetición, reconocimiento y reparación integral.

A manera de conclusión, los resultados de la encuesta muestran que, a pesar del marco normativo robusto que representan los Decretos Leyes, su implementación en materia de vivienda para comunidades étnicas sigue siendo limitada, fragmentada y poco efectiva. Es urgente fortalecer la articulación institucional, mejorar la focalización territorial y poblacional, y garantizar la participación de estas comunidades. La falta de acceso a la información, las barreras institucionales y los procesos lentos de restitución de tierras siguen siendo obstáculos significativos.

### 4.2.2 Retos

A partir del análisis del capítulo sobre vivienda indígena en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011, se identifican varios retos y desafíos que deben ser superados para lograr una implementación eficiente y culturalmente pertinente de esta normativa:

Uno de los principales retos consiste en superar la falta de proyectos de vivienda diseñados conforme a las dinámicas socioculturales del Pueblo Rrom. La ausencia de soluciones habitacionales que contemplen su movilidad, estructura familiar extendida y formas de asentamiento ha dificultado la materialización de los subsidios asignados. Este vacío evidencia la necesidad de avanzar hacia modelos flexibles y culturalmente pertinentes que reconozcan la diversidad de formas de habitar y organización comunitaria propias del pueblo.

Las tensiones internas en torno a la representación legítima ante las autoridades han ralentizado los procesos de postulación y generada incertidumbre institucional. Este reto exige fortalecer los mecanismos de gobernanza propia, promover el diálogo intercultural y garantizar que los procesos de participación respeten las estructuras organizativas del Pueblo Rrom, sin imponer modelos externos que fragmenten su cohesión.

La limitada coordinación entre el nivel nacional y los municipios ha obstaculizado la legalización de subsidios, la gestión del suelo y la ejecución de proyectos viables. Este reto demanda consolidar una ruta operativa interinstitucional que facilite la implementación local, con roles claros, acompañamiento técnico y recursos suficientes para garantizar la ejecución efectiva de los compromisos.

La dispersión geográfica de las kumpanias ha generado dificultades para realizar notificaciones personales y completar procesos de legalización. Este reto requiere diseñar estrategias de comunicación adaptadas al contexto sociolingüístico del Pueblo Rrom, empleando materiales pedagógicos accesibles y canales flexibles que respeten su movilidad y autonomía.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

La baja participación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad en los procesos deliberativos representa un reto para la implementación del enfoque interseccional. Es necesario promover espacios inclusivos que reconozcan las voces diversas dentro de las kumpanias, garantizando que las decisiones sobre vivienda reflejen las necesidades de todos sus integrantes.

La ausencia de una estrategia sostenida dentro de las entidades responsables, como el Ministerio de Vivienda o Fonvivienda, limita la capacidad de planificación a mediano y largo plazo. Este reto implica consolidar equipos técnicos con conocimiento específico sobre el Pueblo Rrom, que lideren la formulación, seguimiento y evaluación de políticas habitacionales con enfoque diferencial.

La baja visibilidad del Pueblo Rrom en los instrumentos de planificación territorial y presupuestal representa un riesgo estructural. Para superarlo, se requiere incluir sistemáticamente a esta comunidad en los registros oficiales de necesidades habitacionales, trazadores presupuestales étnicos y demás herramientas de política pública, asegurando su reconocimiento como sujeto colectivo de derechos.

La discontinuidad en la asignación presupuestal exclusiva para vivienda Rrom amenaza los avances logrados. Este reto exige establecer líneas permanentes de inversión, garantizar recursos en los planes anuales y evitar que la atención a esta comunidad dependa de decisiones coyunturales o excepcionales.

La persistencia del conflicto armado y el crimen organizado, expresado en disputas territoriales, limita la capacidad institucional y del Pueblo Rrom para ubicarse en condiciones de seguridad óptimas para garantizar su vida, libertad y dignidad.

### 4.2.3 Avances

Durante la vigencia 2024, el Estado colombiano, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), logró



## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

consolidar avances institucionales significativos en la implementación de la política de vivienda con enfoque diferencial para el pueblo Rrom, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley 4634 de 2011 y su reglamentación específica contenida en el Decreto 119 de 2020. Entre los principales logros se destacan:

- Se asignaron 114 Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) en especie, exclusivamente dirigidos a hogares pertenecientes al pueblo Rrom, según el censo oficial del Ministerio del Interior y las decisiones concertadas con las autoridades de las nueve kumpanias y dos organizaciones representativas.
- En cumplimiento del principio de participación y autonomía del pueblo Rrom, se llevaron a cabo sesiones de consulta previa en las que se acordaron los lineamientos del programa, la distribución de cupos, los criterios de postulación y los mecanismos de acompañamiento institucional.
- Se diseñaron y distribuyeron materiales de orientación y legalización del subsidio con pertinencia cultural y lenguaje accesible, lo que facilitó el proceso de comprensión e implementación por parte de las comunidades.
- Se consolidó un canal permanente de interlocución con los voceros de las kumpanias, lo cual permitió atender dudas, resolver conflictos organizativos y garantizar el seguimiento individualizado a cada hogar beneficiario.
- Por primera vez en el marco de una política nacional de vivienda, el pueblo Rrom fue reconocido expresamente como sujeto de intervención específica, con destinación presupuestal exclusiva, cupos asignados y un tratamiento diferencial en la operación del programa.

Estos avances representan un hito en la atención estatal al pueblo Rrom, no solo por los resultados alcanzados en términos de cobertura, sino por el fortalecimiento de una política pública basada en el respeto a su identidad cultural, sus formas organizativas y sus derechos como víctimas del conflicto armado.

### 4.3.4 Conclusiones

La atención al pueblo Rrom en materia de vivienda durante la vigencia 2024 representa un avance institucional importante en el reconocimiento y materialización de los derechos diferenciales de esta comunidad étnica, en cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011. La asignación de subsidios específicos, el respeto por los procesos de consulta previa y el diseño de mecanismos de acompañamiento con pertinencia cultural evidencian un compromiso creciente del Estado colombiano con la reparación integral y la inclusión efectiva del pueblo Rrom.

Sin embargo, la implementación del programa de vivienda también ha dejado al descubierto falencias estructurales y desafíos persistentes que exigen una respuesta sostenida, articulada e intercultural. La ausencia de proyectos habitacionales concertados, la limitada articulación territorial, la falta de institucionalización del enfoque Rrom en las políticas públicas y el riesgo de discontinuidad presupuestal, representan amenazas concretas a la garantía plena del derecho a la vivienda digna para esta población. La persistencia de la violencia es un riesgo específico para esa población y una barrera para la actuación eficiente de la institucionalidad en función de la protección efectiva y la garantía de sus derechos.

En consecuencia, se hace necesario pasar de una atención episódica y fragmentada a una política pública estable, coherente y participativa, construida en diálogo con las kumpanias y basada en la autodeterminación del pueblo Rrom. Este camino debe estar orientado por los principios de reconocimiento, reparación transformadora y justicia étnica, como garantía de no repetición y como expresión concreta de la diversidad y el pluralismo que enriquecen el Estado colombiano.

### 4.3.5 Recomendaciones

En atención a los avances alcanzados, las falencias identificadas y los riesgos persistentes, se formulan las siguientes recomendaciones con el propósito de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

consolidar una política pública estructural, sostenible y culturalmente pertinente que garantice el derecho a la vivienda del pueblo Rrom o Gitano en Colombia, conforme al Decreto Ley 4634 de 2011:

### **Al Ministerio de Vivienda**

- Establecer una ruta operativa clara y permanente entre las entidades del sector (Fonvivienda, Ministerio del Interior, operadores fiduciarios, entre otros), que permita anticipar y resolver cuellos de botella logísticos, técnicos y administrativos. Esta articulación debe incluir cronogramas conjuntos, responsables definidos y canales de comunicación fluidos.
- Diseñar estrategias de planeación con enfoque territorial y diferencial, incorporando desde la fase de formulación, metodologías participativas que reconozcan las particularidades socioculturales, organizativas y de gobernanza del Pueblo Rrom. Esto garantizará que los instrumentos de política pública y las acciones institucionales sean culturalmente pertinentes y sostenibles.
- Desarrollar lineamientos de comunicación institucional que respeten el contexto sociolingüístico del Pueblo Rrom, promoviendo el uso de materiales pedagógicos, visuales y accesibles que faciliten la comprensión de los procedimientos, derechos y deberes, y fortalezcan la autonomía informada de las comunidades.
- Implementar sistemas de monitoreo que incluyan indicadores cualitativos y cuantitativos construidos con participación comunitaria. Estos mecanismos deben permitir evaluar avances, identificar barreras y promover una rendición de cuentas periódica, transparente e intercultural.
- Establecer convenios y acuerdos de colaboración con autoridades tradicionales Rrom, organizaciones comunitarias y entidades territoriales, que faciliten la implementación de los programas y aseguren su sostenibilidad. Estas alianzas deben contemplar roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación local.

## 4.3 Derecho a la Generación de Ingresos

El derecho a la generación de ingresos para las comunidades que han sido afectadas por la violencia, el despojo de tierras y la pérdida de recursos naturales, busca garantizar que las víctimas étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom) puedan acceder a condiciones laborales dignas y desarrollar actividades económicas sostenibles, respetando sus tradiciones, culturas y modelos productivos. El enfoque de este derecho debe ser diferencial, considerando las particularidades culturales y territoriales de cada grupo étnico.

Por su parte, el Estado colombiano tiene la responsabilidad de proporcionar las condiciones necesarias para que las víctimas del conflicto armado interno puedan recuperar su autonomía económica, mediante la implementación de programas de capacitación, acceso a microcréditos, fomentando la formalización de sus economías tradicionales y garantizando la accesibilidad a mercados.

El presente capítulo aborda el estado de implementación de la medida de generación de ingresos para los pueblos Rrom, en relación al restablecimiento de su autonomía económica, el fortalecimiento de sus sistemas productivos propios y el acceso a oportunidades laborales y de emprendimiento con pertinencia cultural. Esto, con base en la información reportada por las distintas entidades del orden nacional y territorial que ejecutan la política de generación de ingresos y superación de la pobreza a nivel nacional. El análisis permite identificar áreas críticas que requieren atención para asegurar que la generación de ingresos contribuya de manera real y duradera al bienestar del pueblo Rrom.

### 4.3.1 Resultados

#### 4.3.1.1 Resultados obtenidos a nivel nacional en 2024

En el marco del Decreto Ley Étnico 4634 de 2011, no se cuenta con indicadores específicos oficialmente establecidos para medir el derecho a la

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

generación de ingresos de los grupos étnicos, y en la mayoría de los casos, no se encuentran resultados desagregados por etnia, dado que por lo general la población víctima étnica es atendida de manera transversal, sin que medie un enfoque diferencial en la aplicación de la política. Esto representa una limitación significativa para el seguimiento y evaluación en el cumplimiento de este derecho que hace parte la reparación integral para las víctimas étnicas del conflicto armado.

A continuación, se presentan los resultados y avances cualitativos reportados por algunas entidades del orden nacional, pertenecientes a tres sectores, con el fin de establecer las acciones implementadas para la generación de ingresos de las víctimas étnicas.

### **Sector Trabajo**

- **Servicio Público de Empleo -SPE**

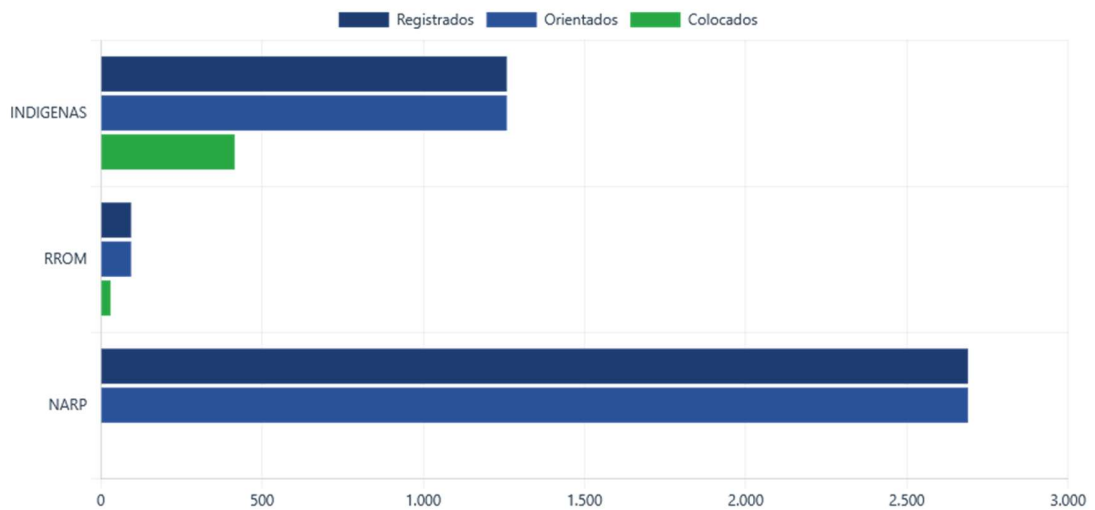
En el año 2024, el Servicio Público de Empleo (SPE)<sup>94</sup> evidenció un crecimiento significativo en la colocación laboral de víctimas étnicas. En 2023, se registraron 1.669 colocaciones, mientras que en 2024 la cifra ascendió a 2.389 personas colocadas, destacándose los afrocolombianos con 1.237 colocaciones, seguidos por indígenas (607), negros (422), raizales (76), Rrom (34) y palenqueros (13). Estos resultados reflejan un avance importante en la inclusión laboral, aunque persisten desafíos en la sostenibilidad de los ingresos y la diversificación de los sectores de inserción.

---

<sup>94</sup> Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2025, mayo 27). *Respuesta a radicado SPE-GRC-2025-ER-0002790 - SPE-DG-2025-EE-0003017*. <https://www.serviciodeempleo.gov.co>

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 6: Cifras de empleabilidad por grupo étnico 2024



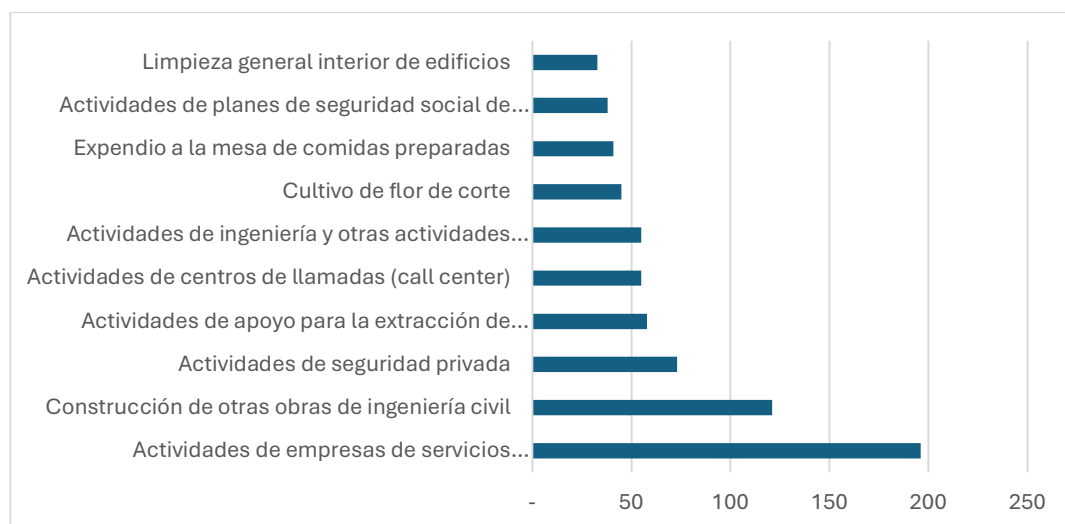
Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por el SPE-

De acuerdo con lo anterior, para la vigencia 2024 el SPE reporta 94 víctimas gitanas registradas y orientadas, disminuyendo en 42 gitanos respecto la vigencia 2023. De manera seguida, se identifica que en la vigencia 2024 se colocaron 34 víctimas gitanas, 4 más que en la vigencia 2023. Sin embargo, es una cifra marginal, ya que representa 36% de eficiencia de colocación frente al total de registrados y orientados.

Durante la vigencia 2024, el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE) reportó que las víctimas étnicas fueron colocadas principalmente en sectores caracterizados por alta rotación laboral y menor estabilidad. El sector con mayor número de colocaciones fue el de actividades de empresas de servicios temporales, con 330 personas, representando el 14% del total. Le siguieron la construcción de otras obras de ingeniería civil con 169 personas (7%) y las actividades de seguridad privada con 129 personas (5%). Otros sectores relevantes incluyeron el apoyo a la extracción de petróleo y gas natural, centros de llamadas, administración pública, construcción de carreteras, consultoría técnica, cultivo de flores y limpieza industrial, todos con participaciones entre el 2% y 3%.

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 7 Sectores en los que se colocaron personas víctimas



Fuente: Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE)

Esta distribución evidencia una concentración en sectores de baja cualificación, lo que plantea desafíos en términos de sostenibilidad e inclusión laboral efectiva para estas poblaciones. Se hace necesario fortalecer estrategias que promuevan el acceso a empleos más estables y con mejores condiciones, incorporando un enfoque diferencial que responda a las particularidades culturales y socioeconómicas de las comunidades étnicas.

Adicionalmente, en el 2024, dentro de los avances reportados por el SPE fue la formulación del proyecto de inversión “*Fortalecimiento de la red de prestadores del SPE para la mitigación de barreras y el acceso al mercado laboral formal de víctimas del conflicto armado (2024-2027)*”, el cual incorporó un enfoque diferencial étnico. En este marco, se implementó el programa “*Empleo Sin Barreras*”, cuyo objetivo es brindar servicios de acceso al mercado laboral formal y mitigación de barreras para población víctima del conflicto armado y otras poblaciones con barreras de inclusión laboral.

Este programa brindó servicios de registro, orientación, preselección y remisión a vacantes, con cobertura en 29 municipios de 14 departamentos del país.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Durante el segundo semestre de 2024, este programa atendió a 5.767 personas, de las cuales 4.730 eran víctimas del conflicto armado y 240 pertenecían a grupos étnicos, principalmente afrodescendientes (182), indígenas (55) y raizales (3). No obstante, el SPE no reporta víctimas gitanas beneficiadas.

La SPE ha implementado mecanismos como la orientación laboral personalizada, el seguimiento post-colocación y la articulación con empresas comprometidas con la inclusión, con el fin de asegurar la permanencia laboral y la autonomía económica de las víctimas étnicas. Además, se han establecido alianzas estratégicas con entidades como la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Trabajo, el SENA, el DPS y otras instituciones, para fortalecer la ruta de empleabilidad y formación.

El SENA ha desempeñado un papel clave mediante formación profesional integral, orientación ocupacional, intermediación laboral, emprendimiento y certificación de competencias laborales con enfoque diferencial. Se destaca que hasta un 20% de la oferta formativa está destinada a víctimas del conflicto armado, lo que ha permitido una mayor inclusión de jóvenes y mujeres étnicas en procesos de formación técnica y tecnológica. La entidad no reportó datos de desagregación por grupo étnico.

En cuanto al presupuesto, la entidad reportó que no existen recursos exclusivos para víctimas étnicas, ya que los recursos están dirigidos a la atención general de víctimas del conflicto armado de manera transversal. No obstante, se han generado instrumentos técnicos como la Guía de empleo con enfoque diferencial étnico, que orienta la atención con pertinencia cultural.

De igual manera, es necesario aumentar el porcentaje de eficiencia para la colocación de las víctimas registradas y orientadas, teniendo en cuenta que para el pueblo gitano se encuentra en 65%, de acuerdo con la siguiente información:

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Tabla 19 Colocaciones verificadas por el SPE

Grupo Étnico	2023	2024	Variación %	Eficiencia
Afrocolombianos	971	1,237	+27.4%	78.3%
Indígenas	415	607	+46.3%	82.1%
Negros	178	422	+137.1%	79.4%
Raizales	65	76	+16.9%	77.6%
Rrom	30	34	+13.3%	65.4%
Palenqueros	10	13	+30.0%	70.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por el SPE-

Uno de los principales desafíos identificados es la necesidad de ampliar la cobertura territorial, mejorar la calidad del empleo ofrecido, garantizar la sostenibilidad de los ingresos y fortalecer la articulación interinstitucional para responder de manera integral a las necesidades del pueblo Rrom.

El pueblo Rrom no ha tenido acceso a oportunidades de empleabilidad de los programas del SPE en 2024. Aunque existen avances en la capacitación y la orientación ocupacional, la inclusión laboral sigue siendo una de las áreas más desafiantes para el pueblo Rrom, especialmente cuando se trata de trabajos formales y de largo plazo.

## Ministerio de Trabajo

De acuerdo con la información recibida por el Ministerio del Trabajo<sup>95</sup>, se identificó el Programa de Reparación Colectiva “*La Comunidad: Mi Causa*”, que tiene como objetivo impulsar las capacidades productivas de los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) priorizados, mediante formación, entrega de activos estratégicos,

<sup>95</sup> Ministerio del Trabajo. (2025, junio 10). *Respuesta a la solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0091627*. Ministerio del Trabajo de Colombia.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

acompañamiento técnico-financiero y comercialización. Este programa incorpora enfoques diferenciales, de género, interseccional y psicosocial, y ha sido implementado en comunidades étnicas. Se destacó la implementación de acciones para la estabilización socioeconómica, como el fortalecimiento de perfiles productivos de comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sin embargo, en el reporte de Ministerio de Trabajo no reportó resultados que vinculen a Kumpanias del pueblo gitano.

Los principales avances en la implementación de la política pública de generación de ingresos han estado enfocados en los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta situación resulta preocupante para este ente de control, ya que la oferta institucional también debería incluir de manera equitativa a la comunidad Rrom o gitana. Por ello, se hace necesario desarrollar proyectos productivos que integren activamente a esta población. El apoyo brindado al pueblo Rrom debe ser equivalente al otorgado a los demás grupos étnicos, especialmente en lo relacionado con la asistencia técnica y la comercialización de sus productos.

Dado que se han fortalecido los mecanismos de articulación interinstitucional con Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, el SENA y Prosperidad Social, se requiere desarrollar proyectos productivos orientados a la población Rrom.

### **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA**

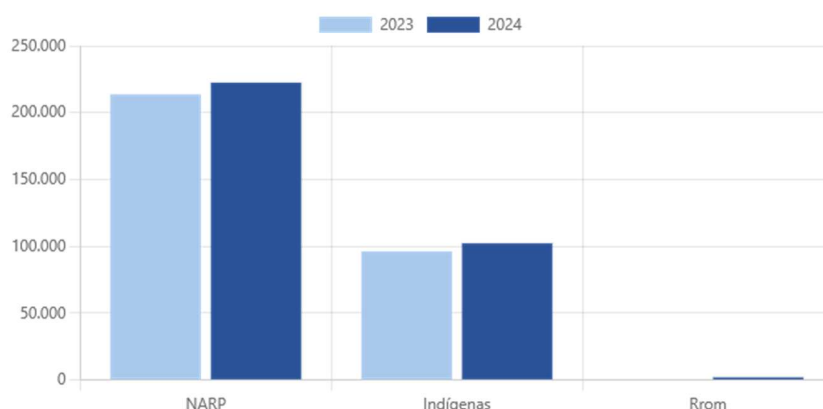
En 2024, el SENA<sup>96</sup> reportó las estrategias de generación de ingresos y empleabilidad adelantadas para el pueblo Rrom. Se registraron 1.965 beneficiarios en 2023, aumentando la cifra de manera mínima en la vigencia 2024 llegando a 1.970 beneficiarios Rrom.

---

<sup>96</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. (2025, junio). *Respuesta a solicitud de información Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0091626*. Dirección de Empleo y Trabajo, SENA.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 8 Beneficiarios oferta SENA 2023-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por el SENA

Entre los resultados obtenidos se destacan 1) Formación profesional integral, con un 20% de los cupos dirigidos a población víctimas en programas técnicos y tecnológicos, específicamente en áreas de agricultura, ganadería sostenible y artesanías. 2) Programas de formación complementaria que incluyen actualización en competencias laborales para adaptarse a las demandas del mercado laboral formal, especialmente en las áreas rurales. 3) Capacitación en emprendimiento, donde se brindaron orientaciones específicas para desarrollar y fortalecer iniciativas productivas que respetan las tradiciones culturales.

Según lo reportado por el SENA para la vigencia 2023, un total de 310 víctimas gitanas fueron tituladas en programas de formación auxiliar, operaria, técnica y tecnológica. No obstante, en 2024 esta cifra presentó una leve disminución, alcanzando 296 titulaciones. Aunque el descenso es marginal, sigue siendo una cantidad reducida en comparación con el número total de víctimas gitanas que aún esperan acceder a cupos de formación.

Por otra parte, respecto la formación complementaria en 2023, se titularon 1655 víctimas gitanas, presentándose un ligero incremento en la vigencia 2024, llegando la cifra a 1674 víctimas gitanas tituladas. Se destaca que la cobertura brindada por el SENA es del todo el territorio nacional, con programas relacionados al Posconflicto, alianzas estratégicas, temas de economía campesina, pensamiento empresarial, emprendimientos entre otros.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En términos de articulación interinstitucional se consolidó una mayor articulación entre el SENA, el Ministerio de Trabajo y el DPS, lo que permitió una respuesta más eficaz a las necesidades de empleabilidad de la comunidad Rrom.

Por último, el fortalecimiento del emprendimiento, en el cual el SENA brindó un acompañamiento a los emprendedores Rrom, proporcionando capacitación en la formulación de planes de negocio y acceso a recursos del Fondo Emprender, con el objetivo de promover la autonomía económica de la comunidad.

### **Sector Inclusión Social**

#### **UARIV**

La Unidad de Víctimas tiene a cargo en el Plan Nacional de Desarrollo el reporte del indicador “ID 40 - Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad<sup>97</sup> (con nueva medición)”. Este indicador permite realizar una desagregación por pertenencia étnica, a partir de la cual se han identificado resultados diferenciados entre los distintos pueblos y comunidades étnicas.

A partir de los resultados sobre la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado en relación con su derecho a la generación de ingresos, desglosado por pertenencia étnica se observa que la población gitana (Rrom) presenta un 24% de cumplimiento en la superación de la situación de vulnerabilidad, mientras que el 54% no cumple con los criterios establecidos y un 22% permanece en condición no determinada. En el caso de los pueblos indígenas, el porcentaje de cumplimiento es del 11%, con un 56% que no cumple y un 32% cuya situación no ha sido determinada.

Por su parte, la población negra o afrocolombiana alcanzó un 16% de cumplimiento, frente a un 68% que no cumple y un 16% en condición no determinada. Los palenqueros registraron un 20% de cumplimiento, con un 64% que no cumple y un 16% no determinado. Finalmente, los raizales también

---

<sup>97</sup> El "índice de superación de la vulnerabilidad" se refiere a la medición del progreso de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia hacia la superación de su situación de vulnerabilidad. Este índice, también conocido como SSV (Superación de la Situación de Vulnerabilidad), evalúa el cumplimiento de los derechos de las víctimas, como la generación de ingresos, la atención en salud, la educación, entre otros, y determina si han logrado superar las condiciones que los mantenían en situación de vulnerabilidad.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

presentaron un 20% de cumplimiento, con un 67% que no cumple y un 13% cuya situación no ha sido determinada. Lo anterior se detalla, en la siguiente tabla:

**Tabla 20 Resultados Derecho a la Generación de Ingresos de la población víctima de Desplazamiento Forzado con pertenencia Étnica - Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad**

Pertenencia Étnica	CUMPLE	% Cumple	No Cumple	% No Cumple	No Determinado	% No Determinado
Gitanos (Rrom)	2.069	24%	4.699	54%	1.940	22%
Indígenas	58.165	11%	287.526	56%	163.958	32%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	178.712	16%	7'477.44	68%	170.519	16%
Palenqueros	1.499	20%	4.811	64%	1.211	16%
Raizales	1.549	20%	5.053	67%	957	13%

Fuente: Medición SSV corte 30 de junio del 2024

Los resultados de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) para pueblos étnicos evidencian profundas brechas en el acceso a condiciones mínimas de bienestar económico. El análisis de la tabla muestra que ningún grupo étnico supera el 25% de cumplimiento en esta dimensión, lo que indica que la mayoría de las víctimas étnicas del desplazamiento forzado aún no logran condiciones sostenibles de generación de ingresos. Es urgente la necesidad de fortalecer las políticas públicas con enfoque étnico, territorial y diferencial, así como de mejorar los sistemas de información y seguimiento. La baja tasa de superación de la vulnerabilidad económica entre los pueblos étnicos no solo compromete su derecho a la reparación integral, sino que también perpetúa ciclos de exclusión y pobreza que deben ser abordados con acciones contundentes y sostenidas.

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas<sup>98</sup> ejecutó programas de capacitación en gestión empresarial, comercialización y gestión financiera para los

<sup>98</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. (2025, mayo 21). *Respuesta a solicitud de información informe al Congreso sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0084746*. Dirección de Asuntos Étnicos, UARIV.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

emprendedores Rrom en áreas clave para el desarrollo de sus proyectos, como también el acceso a mercados se facilitaron espacios para la comercialización local de productos de las comunidades Rrom a través de ferias de emprendedores y alianzas con organizaciones locales.

De igual manera, en 2024, se lograron avances en la implementación de políticas públicas dirigidas a la generación de ingresos para las comunidades Rrom como es la focalización e inclusión, se incluyó al pueblo Rrom en el proceso de focalización y vinculación a proyectos productivos en el marco del Programa IRACA, lo que permitió avanzar en la autonomía económica de los miembros de la comunidad.

Se encuentra las alianzas con actores clave, como el SENA, Ministerio de Comercio y el Banco Agrario, lo que permitió un mejor acceso a recursos y capacitación para las comunidades Rrom.

Finalmente, se encuentra actividades para el fortalecimiento organizacional de las comunidades Rrom en la creación de unidades productivas asociativas, lo que permitió un fortalecimiento colectivo y una mejor capacidad de negociación en mercados locales y regionales.

### **Prosperidad Social**

De acuerdo con el reporte de Prosperidad Social<sup>99</sup> se identificó que la entidad está implementando el Programa de Inclusión Productiva con Enfoque Étnico IRACA cuyo objetivo es contribuir a la transformación de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de las comunidades étnicas, a partir de una intervención con enfoque étnico diferencial que facilita oportunidades para la generación de ingresos, promoviendo el acceso a alimentos para el autoconsumo. Se reportaron 302 beneficiarios del pueblo Rrom.

---

<sup>99</sup> Requerimiento de información con SIGEDOC 2025EE0091625.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Tabla 21 Ejecución Programa IRACA 2024 (\$millones)

Población	Número de Hogares Atendidos	Inversión Ejecutada	Eficiencia
NARP	2.394	\$9,415	64.1%
Indígenas (JIW)	600	\$3,524	85.2%
Rrom	302 personas	\$17.05	78.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por Prosperidad Social.

Adicionalmente, se desarrollaron jornadas de fomento a la asociatividad, se promovieron iniciativas colectivas en cerca de 10 regiones, facilitando la creación de cooperativas de producción en áreas como artesanías, textiles y aluminio. A través del Programa de Emprendimiento, se ejecutaron las siguientes líneas de capitalización, en Fortalecimiento de Unidades Productivas por un valor de \$8.500.000 para 86 personas. Adicionalmente, los nuevos emprendimientos por un valor de \$4.000.000 para 130 personas y finalmente la atención a Mujeres Rrom por un valor de \$4.550.000 para 86 personas.

### 4.3.1.2 Resultados obtenidos a nivel territorial

En 2024, la alcaldía Distrital de Bogotá, a través de su Oficina de Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación<sup>100</sup> (OCDPVR), ofreció apoyo a las comunidades Rrom en varias áreas clave para la generación de ingresos. Entre los resultados obtenidos se incluyen capacitación en emprendimiento, se ofrecieron talleres, especialmente en artesanías y comercio local, con un enfoque en autonomía económica para los miembros del pueblo Rrom.

<sup>100</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2025). Respuesta SIGA 1-2025-18354, 1-2025-18548: Solicitud de información decretos leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación. Radicado No. 2-2025-14049. <https://www.bogota.gov.co>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Se realizó el fortalecimiento de capacidades productivas, donde se brindaron programas de capacitación técnica en áreas como la producción artesanal, gestión de negocios y comercialización. También, el fomento a la asociación productiva, se promovieron espacios de asociatividad para fortalecer la cooperación entre los miembros del pueblo Rrom en actividades productivas, promoviendo proyectos como la artesanía en cuero y la fabricación de productos textiles.

Se establecieron alianzas estratégicas con actores clave, como SENA, Texmoda, y el Ministerio de Comercio, para promover la inclusión económica del pueblo Rrom en el mercado laboral y en proyectos productivos. El apoyo en la formalización de actividades productivas ha logrado que varias iniciativas productivas del pueblo Rrom obtengan el reconocimiento formal y el apoyo institucional necesario para su desarrollo económico.

La Alcaldía de Envigado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y otras entidades aliadas, brindó una oferta institucional significativa para la generación de ingresos del pueblo Rrom. Brindó capacitación para fortalecer emprendimientos, enfocados en artesanías y actividades productivas relacionadas con el uso de materiales reciclables y tejidos tradicionales.

Se brindó la asesoría en comercialización, proporcionando herramientas y capacitación en comercialización local, con un enfoque en visibilidad de los productos del pueblo Rrom, lo que facilitó la participación en ferias locales y eventos de vitrinas comerciales.

Finalmente, el apoyo financiero en el “*Programa de capital semilla*” ofreció subsidios y recursos para el fortalecimiento de proyectos productivos, con el fin de facilitar la sostenibilidad económica.

Ambas entidades han promovido iniciativas de capacitación, fortalecimiento de capacidades productivas, fomento al emprendimiento y apoyo financiero, contribuyendo a la autonomía económica de esta población. Sin embargo, persisten desafíos estructurales como la limitada articulación interinstitucional, el acceso restringido a mercados y la escasez de recursos específicos, que afectan la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo. Para lograr un impacto duradero, se requiere consolidar una oferta institucional más robusta, con enfoque diferencial,

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

que garantice la inclusión efectiva del pueblo Rrom en las políticas públicas de reparación y desarrollo económico.

### Voces de las víctimas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: Indígenas: 18 personas (52.94%), Afrocolombianos: 9 personas (26.47%), Negros: 4 personas (11.76%) y Pueblo Rrom: 3 personas (8.82%).

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados el derecho de generación de ingresos para la comunidad Rrom:

- **Caracterización General**

Participación étnica: 3 personas (8.82% del total de encuestados) se identifican como pertenecientes al pueblo Rrom.

Edad promedio general: 42.12 años.

Nivel educativo (general):

Técnico: 32.35%

Profesional: 23.53%

Bachillerato: 20.59%

Primaria: 17.65%

Ninguno: 5.88%

- **Ocupación e Ingresos**

Ocupaciones reportadas: No se especifica directamente cuáles ocupaciones corresponden a personas Rrom, pero entre las ocupaciones generales figuran: comerciante, artesano, contador público, desempleado, entre otros.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- **Acceso a Programas de Empleabilidad**

- ✓ Información institucional: El 88.24% de los encuestados (incluyendo población Rrom) no ha recibido información sobre programas de empleabilidad.

- ✓ Acceso a proyectos: Solo 1 persona (2.94%) accedió a un proyecto de empleabilidad. 1 persona fue beneficiaria, pero el apoyo nunca llegó.

- ✓ Satisfacción: 14 de 15 personas que respondieron indicaron que el proyecto no culminó satisfactoriamente. Solo 2 personas consideraron que el proyecto mejoró su calidad de vida. 14 personas afirmaron que el proyecto no respondió a sus necesidades.

De los resultados se puede concluir:

- La gran mayoría de los encuestados no ha recibido información sobre los programas de empleabilidad, lo que sugiere una debilidad con respecto a los canales de comunicación entre las entidades responsables y las comunidades étnicas.

- El acceso real a proyectos de generación de ingresos es muy limitado. Incluso entre quienes han sido beneficiarios, la mayoría reporta que los proyectos no culminaron satisfactoriamente ni contribuyeron a mejorar su calidad de vida. Esto pone en evidencia problemas de diseño, implementación y seguimiento.

- El hecho de que el 100% de los encuestados considere que los proyectos no respondieron a sus necesidades refleja una desconexión entre la oferta institucional y las realidades territoriales, culturales y económicas de las comunidades indígenas.

Los resultados sugieren que los programas de generación de ingresos deben ser rediseñados con una participación de las comunidades, incorporando su

cosmovisión, prácticas económicas y prioridades. La pertinencia cultural y territorial debe ser un eje central en la formulación de estas políticas.

### 4.3.2 Retos

Uno de los principales desafíos en la implementación de la política del Decreto Ley 4634 de 2011 es la falta de indicadores específicos que permitan medir de manera precisa y culturalmente pertinente el derecho a la generación de ingresos para los pueblos Rrom. Esta carencia limita la capacidad del Estado para hacer seguimiento, evaluar impactos y ajustar las intervenciones de forma oportuna. Sin herramientas técnicas adecuadas, resulta difícil evidenciar avances reales, identificar brechas y garantizar la rendición de cuentas ante las comunidades étnicas.

El indicador de superación de la situación de vulnerabilidad (SSV), reportado por la Unidad para las Víctimas (UARIV), revela una situación preocupante para la población gitana (Rrom): solo el 24% ha logrado superar dicha condición, mientras que el 54% no cumple con los criterios establecidos y un 22% permanece en condición no determinada, lo que refleja una brecha significativa en la efectividad de las políticas públicas dirigidas a esta comunidad.

Por otra parte, una de las principales falencias identificadas es la débil coordinación entre entidades del orden nacional, regional y local. Esta desarticulación genera duplicidad de esfuerzos, vacíos en la atención y falta de continuidad en los proyectos. Se insta a las entidades a establecer mecanismos de gobernanza interinstitucional robustos, con roles claros, sistemas de información compartidos y planes de acción conjuntos que integren a las comunidades étnicas desde el diseño hasta la evaluación de las políticas.

Según lo evidenciado por esta Comisión, muchos proyectos productivos carecen de seguimiento técnico y financiero a largo plazo, lo que compromete su sostenibilidad. De ahí la importancia que las entidades diseñen esquemas de acompañamiento post implementación, que incluyan mentoría empresarial, acceso

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

a financiamiento, fortalecimiento organizativo y monitoreo participativo, asegurando que las iniciativas no se desvanezcan tras la fase inicial.

A pesar de los esfuerzos en formación y producción, las comunidades étnicas enfrentan barreras para acceder a mercados locales, regionales y nacionales. Se requiere que se creen estrategias de comercialización diferenciadas, que incluyan alianzas con el sector privado, participación en ferias, plataformas digitales y compras públicas con enfoque étnico, reconociendo el valor cultural y ancestral de estos pueblos.

La falta de infraestructura básica (vías, centros de acopio, conectividad digital) limita la ejecución de proyectos y el acceso a servicios institucionales. El reto para las entidades del orden territorial y nacional es priorizar inversiones en infraestructura rural con enfoque diferencial, que permita la implementación efectiva de proyectos productivos y el acceso a la oferta institucional.

Persisten desigualdades en el acceso a programas de formación, financiamiento y asistencia técnica, especialmente en comunidades remotas o en situación de desplazamiento, por lo cual, se requiere fortalecer los sistemas de caracterización étnica y territorial, como el RUV y el SISBEN, para garantizar una focalización precisa y una cobertura equitativa de la oferta institucional.

Aunque se han hecho avances en la inclusión de saberes ancestrales, muchos proyectos aún no consideran adecuadamente la cosmovisión, prácticas económicas y formas de organización de los pueblos étnicos, por consiguiente, es imperante el transversalizar el enfoque étnico en todas las fases de la política pública, desde la planeación hasta la evaluación, garantizando la participación efectiva de las comunidades y el respeto por su autonomía.

La limitada formación empresarial, la baja asociatividad y la escasa experiencia en gestión de proyectos son obstáculos recurrentes, ante esto, es relevante aunar esfuerzos, que fomenten la inversión en procesos de formación integral, que incluyan habilidades técnicas, empresariales, organizativas y de incidencia política, promoviendo el liderazgo comunitario y la autogestión.

### 4.3.3 Avances

- Uno de los avances más relevantes ha sido el incremento en la participación del pueblo Rrom en programas de formación y empleabilidad liderados por el SENA. En 2024, se reportaron 1.970 beneficiarios Rrom, con una cobertura nacional y una oferta formativa que incluye programas técnicos, tecnológicos y de emprendimiento.
- Aunque la titulación en programas técnicos y tecnológicos disminuyó levemente respecto a 2023, la formación complementaria mostró un crecimiento, alcanzando 1.674 personas certificadas. Además, el SENA brindó acompañamiento a emprendedores Rrom mediante asesoría en formulación de planes de negocio y acceso al Fondo Emprender, fortaleciendo así la autonomía económica de esta población.
- Desde el sector de inclusión social, la Unidad para las Víctimas (UARIV) reportó que el 24% de la población Rrom ha superado la situación de vulnerabilidad, siendo el grupo étnico con mayor porcentaje de cumplimiento en este indicador. Además, se implementaron acciones de fortalecimiento organizacional, acceso a mercados y capacitación en gestión empresarial, comercialización y finanzas, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones para el desarrollo de proyectos productivos.
- Prosperidad Social, a través del programa IRACA, benefició a 302 personas del pueblo Rrom con una inversión de más de 17 mil millones de pesos y una eficiencia del 78.3%. También se promovieron iniciativas de asociatividad y capitalización de unidades productivas, incluyendo líneas específicas para mujeres Rrom, lo que representa un avance en la inclusión económica con enfoque diferencial.
- A nivel territorial, las alcaldías de Bogotá y Envigado desarrollaron iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades productivas, la formalización de actividades económicas y la promoción del emprendimiento. Estas acciones incluyeron talleres de formación, apoyo financiero mediante capital semilla, y participación en ferias comerciales, lo que ha permitido visibilizar los productos del pueblo Rrom y facilitar su acceso a mercados locales.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En conjunto, estos avances reflejan una mayor presencia institucional en la atención al pueblo Rrom en materia de generación de ingresos. No obstante, persisten desafíos importantes en términos de cobertura, articulación interinstitucional, sostenibilidad de los proyectos y focalización efectiva. La ausencia de indicadores específicos y la baja participación en programas de empleabilidad siguen limitando el impacto estructural de las políticas públicas dirigidas a esta comunidad.

### 4.3.4 Conclusiones

A pesar de algunos avances institucionales, la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 en materia de generación de ingresos para el pueblo Rrom presenta importantes rezagos. Las acciones desarrolladas por entidades del orden nacional y territorial han sido limitadas en cobertura, focalización y sostenibilidad. Aunque se han registrado esfuerzos en formación, emprendimiento y asistencia técnica, estos no han sido suficientes para cerrar las brechas que afectan a esta población.

Se requiere con carácter urgente de herramientas técnicas que permitan evidenciar avances, identificar brechas y orientar la toma de decisiones. Estos permitirían medir no solo el número de personas beneficiadas con programas de empleabilidad o emprendimiento, sino también la calidad y sostenibilidad de los ingresos generados, la pertinencia cultural de las intervenciones y el grado de participación de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas. Además, los indicadores facilitarían la rendición de cuentas ante las comunidades étnicas y los órganos de control, fortaleciendo la transparencia y la eficacia institucional.

El Servicio Público de Empleo (SPE) reportó una baja eficiencia en la colocación laboral de víctimas Rrom, con solo 34 personas ubicadas en 2024, lo que representa un 36% de eficiencia frente al total de registrados. Además, el

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

programa “*Empleo Sin Barreras*” no incluyó beneficiarios Rrom, lo que evidencia una exclusión persistente en las rutas de empleabilidad. La mayoría de las colocaciones se concentran en sectores de baja cualificación y alta rotación, lo que compromete la estabilidad y sostenibilidad de los ingresos.

El Ministerio del Trabajo, a través del programa “*La Comunidad: Mi Causa*”, no reportó acciones dirigidas a las kumpanias gitanas, lo que refuerza la percepción de invisibilización institucional. Por su parte, el SENA ha mostrado avances en cobertura, con más de 1.900 beneficiarios Rrom en 2024, pero la titulación en programas técnicos y tecnológicos sigue siendo insuficiente frente a la demanda. Aunque se han desarrollado programas de emprendimiento y acceso al Fondo Emprender, estos no han tenido un impacto transformador a gran escala.

La Unidad para las Víctimas (UARIV) reportó que solo el 24% de la población Rrom ha superado la situación de vulnerabilidad, mientras que el 54% no cumple con los criterios establecidos. Esta cifra, aunque superior a la de otros grupos étnicos, sigue siendo preocupante y refleja la limitada efectividad de las políticas públicas en garantizar condiciones sostenibles de generación de ingresos.

Desde el nivel territorial, las alcaldías de Bogotá y Envigado han implementado iniciativas relevantes en capacitación, asociatividad y apoyo financiero. Sin embargo, estas acciones siguen siendo aisladas y carecen de una articulación robusta con las políticas nacionales. La falta de indicadores específicos, la débil coordinación interinstitucional y la escasa asignación de recursos exclusivos para el pueblo Rrom limitan la capacidad del Estado para garantizar una reparación integral con enfoque diferencial.

En síntesis, la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 en lo relacionado con la generación de ingresos para el pueblo Rrom ha sido parcial, fragmentada y con bajo impacto estructural. Se requiere una acción estatal más decidida, con enfoque étnico, territorial y participativo, que garantice la inclusión efectiva de esta comunidad en las políticas de reparación y desarrollo económico.

#### 4.3.5 Recomendaciones

Al Ministerio del Trabajo, el SENA, Prosperidad Social, la UARIV y el Servicio Público de Empleo:

- Consolidar mecanismos de coordinación para mejorar la atención a las comunidades Rrom. La falta de articulación entre gobierno y sectores ha reducido el impacto de las acciones. Se deben definir rutas conjuntas, roles claros, intercambio de información y seguimiento compartido, integrando a las autoridades Rrom en todas las etapas de los programas.

Al DNP, a la UARIV y a Prosperidad Social

- Crear herramientas técnicas para medir cobertura, calidad, sostenibilidad y pertinencia cultural. Los indicadores deben servir para rendir cuentas y apoyar decisiones basadas en evidencia. .

Al Ministerio del Trabajo, el SENA y Prosperidad Social:

- Fortalecer los sistemas de seguimiento técnico y financiero a largo plazo para los proyectos productivos. La falta de continuidad en muchos de estos proyectos afecta negativamente su impacto. Por ello, resulta fundamental implementar mecanismos de acompañamiento que contemplen asesoría empresarial, acceso a fuentes de financiamiento, fortalecimiento organizacional y monitoreo participativo, incorporando un enfoque territorial y diferencial.

Al Ministerio de Comercio, el Ministerio de Agricultura, Prosperidad Social y Alcaldías municipales

- Diseñar estrategias de comercialización diferenciadas para productos de los pueblos Rrom. Estas estrategias deben incluir alianzas con el sector privado, participación en ferias, plataformas digitales y compras públicas con enfoque étnico, reconociendo el valor cultural y ancestral de los productos de estas comunidades.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Al SENA, a Prosperidad Social y a las organizaciones pertenecientes al Pueblo Rrom

- Ampliar la oferta de formación en gestión empresarial, economía solidaria y comercialización, adaptada a los contextos culturales y lingüísticos de los pueblos Rrom. Asimismo, se recomienda fomentar procesos de asociatividad que permitan a las comunidades acceder a economías de escala, financiamiento colectivo y redes de comercialización.

### 4.4 Derecho a la salud.

El Estado colombiano reconoce a los pueblos y comunidades anunciadas como sujetos de especial protección constitucional<sup>101</sup>, y establece medidas<sup>102</sup> de atención, reparación integral<sup>103</sup>, asistencia y restitución de derechos territoriales y culturales.

En el mismo sentido, el Decreto Ley 4634 de 2011<sup>104</sup> establece medidas específicas para garantizar el derecho a la salud del pueblo Rrom o Gitano, en el marco de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Este decreto reconoce la particularidad cultural del pueblo Rrom y establece que las acciones del Estado deben respetar su identidad, autonomía y formas propias de organización, incluyendo el acceso a servicios de salud adecuados y culturalmente pertinentes.

En cuanto a la implementación del derecho a la salud, ordena que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) que desarrollen planes, programas y proyectos incluyan acciones

<sup>101</sup> Constitución Política Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

<sup>102</sup> Constitución Política Art. 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

<sup>103</sup> Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>104</sup> Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto Ley 4634 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Diario Oficial No. 48.278, diciembre 9 de 2011. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44972>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

específicas para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud para el pueblo Rrom. Estas acciones deben contemplar la adecuación de los servicios a sus prácticas culturales, lingüísticas y sociales, así como la formación de personal de salud en enfoques diferenciales y el fortalecimiento de la participación comunitaria en la formulación de políticas públicas

Además, insta al Gobierno Nacional a incluir en el documento CONPES correspondiente un título especial para el pueblo Rrom en el cual se definan metas, presupuesto suficiente y mecanismos de seguimiento para asegurar la implementación efectiva de los derechos, incluido el derecho a la salud. Esto implica una planeación estratégica que garantice la continuidad de los recursos y la articulación interinstitucional para responder a las necesidades específicas de esta comunidad.

El presente análisis parte del reconocimiento del enfoque étnico, cultural y territorial como principios rectores del acceso efectivo al derecho fundamental a la salud, en consonancia con el marco normativo de la Ley 1448 de 2011 y el bloque de constitucionalidad.

Este apartado recoge y sistematiza la información sobre los resultados, avances, falencias, conclusiones y recomendaciones generadas durante la vigencia 2024 en el orden nacional y territorial, en el marco de la garantía del derecho fundamental a la salud con enfoque étnico, diferencial e intercultural. A partir de los reportes institucionales y territoriales, se examina el estado de implementación de políticas, programas y acciones orientadas a garantizar el acceso efectivo, oportuno y pertinente a servicios de salud para las víctimas. del pueblo Rrom.

En el análisis se identifican logros importantes en procesos de aseguramiento, articulación comunitaria y acciones interculturales, pero también revela retos persistentes como la ausencia de políticas diferenciales sostenibles, debilidades en la articulación interinstitucional y la falta de indicadores específicos para esta población. El propósito es aportar elementos técnicos que permitan a las entidades del Estado fortalecer el cumplimiento efectivo del Decreto 4634 de 2011 desde el sector salud, avanzando hacia una reparación transformadora con enfoque étnico y de justicia racial.

## 4.4.1 Resultados

### 4.4.1.1 Resultados a nivel nacional

El Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS<sup>105</sup> avanzó durante la vigencia 2024 en la implementación progresiva de las medidas establecidas en el Decreto Ley 4634 de 2011, a través de acciones institucionales para cumplir las medidas de atención integral en salud contempladas en el precitado decreto, orientadas a la comunidad Rrom. Estas acciones se enmarcaron en un contexto normativo robustecido, pero su implementación territorial y presupuestal continuó enfrentando limitaciones estructurales.

En el Plan Nacional Desarrollo, se establecieron acuerdos en salud para el pueblo Rrom, evidenciándose una inversión de \$1.000 millones para la vigencia 2024, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 22 Acuerdos Plan Nacional de Desarrollo en salud pueblo Rrom.

N° Acuerdo	Acuerdo	Presupuesto 2024
RT2-19	El MSPS a partir de la protocolización de los lineamientos de política de atención integral en salud y las orientaciones para la planeación integral en salud pública para el pueblo Rrom, realizará la socialización y la hoja de ruta para su respectiva implementación coordinada y articulada en el marco de la Atención Primaria en Salud, entre las nueve Kumpany y dos organizaciones y las estructuras de salud del orden territorial.	\$ 333.334.000
RT2-21	El MSPS realizará la sensibilización, asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento coordinado y articulado con los nueve Kumpany y dos organizaciones y las estructuras de salud del orden territorial a las comunidades Rrom con las que se identifican personas con los diferentes tipos discapacidad, acceso a los ayudas técnicas y servicios de rehabilitación para mejorar su calidad de vida con enfoque diferencial en el marco de la atención primaria en salud.	\$ 333.333.000

<sup>105</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2025, mayo). *Respuesta a solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.* [https://minaludcol-my.sharepoint.com/:f/g/personal/osuarezr\\_minsalud\\_gov\\_co/Es2orOfdMv5Hi5MO57X\\_XzwB0cObnxUHtTYZQNGazKv9Qw?e=XNZGQA](https://minaludcol-my.sharepoint.com/:f/g/personal/osuarezr_minsalud_gov_co/Es2orOfdMv5Hi5MO57X_XzwB0cObnxUHtTYZQNGazKv9Qw?e=XNZGQA)

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

RT2-22	El MSPS construirá conjuntamente con las 9 Kumpany y las 2 organizaciones el modelo de atención integral en salud mediante la garantía en la prestación adecuada de los servicios desde el enfoque diferencial étnico, con conocimiento propio, usos costumbres en el marco del derecho fundamental a la salud del pueblo Rrom.	\$ 333.333.000
<b>TOTAL INVERTIDO 2024</b>		<b>\$ 1.000.000.000</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Grupo de Asistencia y Reparación a Víctimas, 2024.  
Radicado 2025424001535222

El Ministerio avanzó durante las vigencias 2024 y 2025 en la consolidación de los lineamientos de política en salud con enfoque diferencial para el pueblo Rrom, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Estos lineamientos fueron ajustados por las diferentes áreas del ministerio y socializados con la Comisión Nacional de Diálogo Gitano (CND), incluyendo representantes de las organizaciones ProRrom y Unión Romaní, así como las nueve Kumpany del país. El objetivo de estos lineamientos es garantizar que las medidas de rehabilitación en salud respondan a las necesidades específicas del pueblo Rrom, respetando su identidad cultural, autonomía y formas propias de cuidado.

La implementación de estos lineamientos ha sido acompañada por procesos de concertación y participación efectiva, en los que se han realizado reuniones con delegados de las organizaciones Rrom para presentar los principales apartados del documento. Se acordó el envío formal del documento para su retroalimentación y posterior protocolización. Este proceso busca asegurar que las disposiciones estén ajustadas a la realidad del pueblo Rrom, incluyendo su concepción de salud y medicina propia.

El Ministerio ha promovido la articulación con otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), así como con autoridades locales y representantes del pueblo Rrom, para garantizar la implementación efectiva de las acciones en salud, articulación que incluye la planificación de jornadas de atención, la identificación de necesidades específicas, y la incorporación de sabedores ancestrales, intérpretes y promotores comunitarios en los equipos de salud, como parte de una estrategia intercultural.

De igual manera, se está trabajando en la concertación del proyecto de Lineamiento de Atención Diferencial en salud, donde se discutirá conjuntamente la



## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

medida de rehabilitación para las víctimas pertenecientes a este pueblo para adelantar el desarrollo de las orientaciones específicas.

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)

En el marco de las competencias otorgadas por la Ley 1448 de 2011 (modificada por la Ley 2421 de 2024), diseñó y lideró el proceso de implementación del PAPSIVI el cual responde a las medidas de asistencia en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial de las víctimas del conflicto armado<sup>106</sup>; adicional a lo anterior, el Programa tiene en cuenta a las víctimas que son reconocidas administrativa o judicialmente a través de los instrumentos, procedimientos, medios o mecanismos de protección nacional o internacional, previstos o aprobados por el Decreto 1650 de 2022<sup>107</sup>.

Durante las vigencias 2023 y 2024 el Ministerio fortaleció la implementación del PAPSIVI con enfoque étnico con más de \$86.320 millones para garantizar el acceso a servicios de salud física, mental y psicosocial en comunidades étnicas; en 2023 se apropiaron \$41.963.948.941, y en 2024 \$44.356.531.970, recursos que fueron canalizados a través de las resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024, beneficiando a entidades territoriales y Empresas Sociales del Estado (ESE) en territorios con alta presencia étnica.

Ahora bien, el MSPS reportó que actualmente no existe un único protocolo étnico de salud integral para pueblos o comunidades étnicas, en este sentido el Ministerio, como ente rector del sistema, viene impartiendo directrices y normas que permiten avanzar en la transversalización del enfoque diferencial en la prestación del servicio de salud para estas comunidades.

---

<sup>106</sup> El Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 define a las víctimas como aquellas personas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves a los Derechos Humanos, ocurridas en el contexto del conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1985. Esta ley establece medidas de atención, asistencia y reparación integral para estas víctimas.

<sup>107</sup> El Decreto 1650 de 2022, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, adopta el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Este programa busca brindar atención en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial a las víctimas del conflicto armado, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El decreto establece la estructura, financiación y facultades para que el Ministerio defina los lineamientos técnicos del programa.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A su vez aclara que los planes de beneficios en salud se implementan en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- por medio de acciones colectivas (Plan de Intervenciones Colectivas) a cargo de las Direcciones Territoriales de Salud y las acciones individuales a cargo de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios, específicamente por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Estas acciones incluyen la implementación de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Reproductivos, y la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, así como el fortalecimiento de servicios de salud presenciales y virtuales en salud sexual, reproductiva, mental e infantil, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales. Se han garantizado mecanismos de atención integral desde los sectores de salud, protección y justicia, y se han promovido estrategias interagenciales para coordinar acciones con agencias de cooperación y organizaciones comunitarias.

Además, se han implementado lineamientos técnicos para facilitar el acceso a servicios básicos como alojamiento, alimentación y transporte para mujeres víctimas y sus hijos, y se ha fortalecido el talento humano con enfoque de derechos, género y diferencial. Por último, refirió que se ha avanzado en la consolidación de sistemas de información articulados entre sectores, como insumo para la gestión de políticas públicas y generación de conocimiento.

Por otro lado, las Direcciones Territoriales de Salud, en el marco de los equipos territoriales responsables de la gestión de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), desempeñan un papel clave en la adaptación de los servicios de salud a las realidades locales. El proceso parte del reconocimiento de los contextos municipales y microterritoriales, así como de las particularidades de los sujetos poblacionales, permitiendo ajustar la prestación de servicios a las condiciones reales de cada territorio, adaptabilidad que concreta la aplicación de los enfoques definidos en la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y en la Resolución 3202 de 2016, especialmente en lo relativo al enfoque diferencial.

En el caso de las comunidades étnicas, la operacionalización del enfoque diferencial requiere avanzar en procesos de interculturalidad. Esto implica

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

construir mecanismos que integren las diferencias culturales en salud, reconociendo y articulando los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la recuperación de la salud. Este principio está respaldado por el artículo 4°, numeral 8, de la Ley 1516 de 2012<sup>108</sup>, que reconoce la diversidad cultural como eje fundamental para garantizar el derecho a la salud en Colombia.

Por otra parte, el Ministerio refirió que en el proceso de implementación de la medida de rehabilitación en salud para comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, se han identificado varios desafíos que dificultan su ejecución efectiva. Entre ellos se destacan la dispersión geográfica de las comunidades étnicas, lo cual limita el acceso a los servicios de salud debido a la baja capacidad instalada en infraestructura, equipos y vías de comunicación.

Además, la persistencia del conflicto armado en zonas rurales dispersas representa un riesgo para el ingreso de los equipos de salud, afectando la cobertura del programa. A esto se suman los altos costos de transporte para movilizar los equipos móviles, las condiciones climáticas adversas que dificultan la programación de las atenciones, y las limitaciones en conectividad que obstaculizan la comunicación con las autoridades étnicas para concertar los planes de trabajo. Así mismo, la escasa disponibilidad de talento humano capacitado en estos territorios, con experiencia en el abordaje de comunidades étnicas, restringe la oportunidad y calidad de la atención en salud.

### 4.4.1.2 Resultados a nivel territorial.

En este acápite se presenta un balance detallado sobre la garantía del derecho a la salud del pueblo Rrom víctimas del conflicto armado en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011. Para ello, se prioriza el análisis de información

<sup>108</sup> La Ley 1516 de 2012 en Colombia aprueba la "Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales". Esta convención, firmada en París el 20 de octubre de 2005, busca proteger y promover la diversidad cultural, fomentando el diálogo intercultural y reconociendo la importancia de la cultura para el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

correspondiente a los municipios de Ibagué, Envigado y Distrito Capital, territorios que concentran una alta representatividad de población Rrom.

El Grupo de Sistemas de Información del Ministerio realizó el cruce de la base de datos del Registro Único de Víctimas (RUV 20250401), con el objetivo de identificar a la población étnica afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud durante las vigencias 2023 y 2024. No obstante, no se encontró información relacionada con atenciones en salud ni datos sobre cobertura para el pueblo Rrom, lo cual representa una limitación significativa para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones implementadas. Esta ausencia de datos impide conocer el impacto real de las estrategias en salud dirigidas a la población étnica, afectando la capacidad institucional para tomar decisiones informadas y garantizar la efectividad de las medidas adoptadas.

La Alcaldía de Bogotá<sup>109</sup> a través de la Secretaría Distrital de Salud, ha implementado acciones desarrolladas con enfoque diferencial, intercultural y territorial, reconociendo las particularidades culturales, sociales y espirituales de estas comunidades. La entidad reportó que, para el año 2025, 380 personas del pueblo Rrom están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), distribuidas en 147 en régimen contributivo y 233 en régimen subsidiado. Esta cifra representa un avance en el aseguramiento, pero también evidencia una limitación en la desagregación de datos por pertenencia étnica en los sistemas oficiales, lo que dificulta el seguimiento epidemiológico y la evaluación de impacto de las medidas de salud.

Además, se ha concertado una estrategia de afiliación del 100% de la población Rrom residente en Bogotá en coordinación con la Instancia Consultiva Gitana, utilizando listados censales y certificaciones de pertenencia étnica. Esta acción busca garantizar el acceso universal a los servicios de salud, sin discriminación por etnia o situación documental.

---

<sup>109</sup> Secretaría Distrital de Salud. (2025). *Respuesta a solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <https://www.saludcapital.gov.co>

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En el marco del CONPES D.C. 40, se han definido tres productos concertados para el pueblo Rrom:

1. Estrategia de atención integral en salud con enfoque diferencial, en el marco de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS).
2. Estrategia de inspección, vigilancia y seguimiento a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio EAPB, para mejorar la calidad de la atención con enfoque étnico.
3. Estrategia de afiliación universal, como se mencionó anteriormente.

Estas estrategias se articulan con el PAPSIVI, aunque se reconoce que no todos los miembros del pueblo Rrom se presentan como víctimas del conflicto armado, lo que limita su acceso a ciertos beneficios. Aun así, se reconoce su vulnerabilidad histórica y se promueve una atención basada en sus conocimientos médicos tradicionales.

La Secretaría también ha desarrollado guías técnicas para la atención integral con enfoque diferencial, incluyendo una específica para el pueblo Rrom<sup>110</sup> y ha realizado asistencias técnicas a prestadores y EPS. En 2024, se llevaron a cabo 184 espacios de asistencia técnica, con participación de 3.643 actores sectoriales, lo que evidencia un esfuerzo institucional por fortalecer la atención intercultural. La secretaria reportó que la programación financiera se realiza de manera global para toda la población víctima, sin desagregación por grupo étnico, género o edad.

En cuanto a la atención psicosocial, se reporta que 5 personas del pueblo Rrom recibieron atención en 2024, sin datos para 2025. Esta cifra es significativamente baja en comparación con otros grupos étnicos, lo que podría indicar barreras de acceso o falta de focalización en las estrategias de atención.

---

<sup>110</sup> Orientaciones para la atención integral en salud, con enfoque diferencial, de la población Rrom gitana en las intervenciones individuales de la ruta de promoción y mantenimiento de la salud y la ruta para la población materno.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

La Secretaría Distrital de Salud ha avanzado en la inclusión del pueblo Rrom en el SGSSS y ha concertado estrategias específicas en el marco del CONPES D.C. 40. Sin embargo, la falta de información desagregada, la baja cobertura en atención psicosocial y la ausencia de presupuesto específico limitan el seguimiento efectivo de la medida de salud para esta comunidad.

Por otro lado, durante las vigencias 2023 y 2024, la Alcaldía de Ibagué<sup>111</sup> a través de la Secretaría de Salud Municipal, ha implementado diversas acciones orientadas a garantizar el derecho a la salud del pueblo Rrom o gitano, aunque se reconoce que no existen lineamientos operativos específicos desde el orden nacional para la implementación plena de este decreto, se han desarrollado estrategias que buscan atender a esta población desde un enfoque diferencial, aunque aún de manera generalizada.

En cuanto a la cobertura y afiliación, se reporta que 380 personas del pueblo Rrom están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), distribuidas en 147 en régimen contributivo y 233 en régimen subsidiado. Esta afiliación se ha logrado mediante la articulación con la Instancia Consultiva Gitana y el uso de listados censales, lo que ha permitido avanzar en la garantía del acceso a los servicios de salud.

Respecto a los programas implementados, se destaca el desarrollo del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) con enfoque étnico, específicamente el PIC Rrom, ejecutado en concertación con la Kumpania Tolima. Este plan incluyó acciones de educación en salud ocupacional para trabajadores informales, caracterización de riesgos laborales, diseño de matriz de riesgo y estrategias de prevención adaptadas a las actividades económicas de la comunidad. Estas acciones fueron desarrolladas bajo los contratos interadministrativos 2071 de 2023 y 1096 de 2024, con participación directa de las autoridades Rrom.

Adicionalmente, se ejecutó a través del PAPSIVI, se brindó atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, incluyendo miembros del pueblo Rrom que cumplieran con los requisitos del programa. En 2023 se atendieron 547

---

<sup>111</sup> Secretaría de Salud Municipal de Ibagué. (2025). *Formulario para el análisis, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

personas y en 2024, 570 personas, con recursos asignados de \$226.733.878 y \$283.860.000 respectivamente.

En términos de presupuesto e inversión, se canalizaron recursos a través de proyectos como el BPIN 2024730010048 "*Tu salud nuestra prioridad*", y se ejecutaron contratos PIC y PAPSIVI con cumplimiento presupuestal completo. No se reportaron afectaciones presupuestales por el Decreto 0069 de 2025, lo que permitió mantener la continuidad de las acciones programadas.

La participación y consulta previa se garantizó mediante mesas de concertación étnica en salud, diseño y ejecución del PIC Rrom, y validación de acciones y prioridades territoriales por parte de las autoridades Rrom. Estas instancias respetaron la cosmovisión, autonomía y prácticas culturales del pueblo Rrom en cumplimiento del Decreto Ley 4634 y el Convenio 169 de la OIT.

No obstante, se identifican limitaciones importantes, como la ausencia de protocolos específicos para atención integral al pueblo Rrom, la falta de desagregación étnica en los sistemas de información como RIPS y VIVANTO, y la no implementación de programas específicos de fortalecimiento de medicina tradicional Rrom, aunque se reconoce su relevancia.

La Alcaldía de Envigado a través de la Secretaría de Salud<sup>112</sup>, ha ejecutado Planes de Acción en Salud que incluyen intervenciones en salud pública para poblaciones especiales. Estas acciones contemplan atención en salud oral, visual, mental, entrega de paquetes nutricionales, educación en derechos sexuales y reproductivos, y promoción de hábitos saludables. Además, se han realizado eventos como el Festival Etnosalud y encuentros de diálogo entre medicina tradicional y occidental, fortaleciendo el reconocimiento de saberes ancestrales.

Aunque se ha identificado la presencia del pueblo Rrom en el municipio, no se cuenta actualmente con un protocolo étnico integral de salud específico para esta comunidad ni para otras comunidades étnicas. La población Rrom no ha manifestado interés en participar en las actividades institucionales propuestas, y la administración municipal ha respetado su autonomía y decisión de no vincularse.

<sup>112</sup> Alcaldía de Envigado. (2025). *Proyecto de respuesta CGR06062025: Informe sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Envigado.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Esta situación ha limitado el desarrollo e implementación de medidas específicas orientadas a garantizar su derecho a la salud.

En resumen, aunque el municipio de Envigado ha incluido al pueblo Rrom dentro de sus planes de salud con enfoque diferencial, la ausencia de participación de esta comunidad ha limitado el desarrollo de acciones específicas, y no se han implementado protocolos ni rutas de atención diferenciadas para esta población.

Durante el año 2024, las entidades territoriales avanzaron en la implementación de acciones de salud con enfoque étnico para las comunidades Rrom, conforme al Decreto Ley 4634 de 2011. Si bien se evidencian esfuerzos en planificación y ejecución de proyectos diferenciales, las limitaciones presupuestales, la baja cobertura y la insuficiencia de indicadores desagregados comprometen el goce efectivo del derecho a la salud en estos pueblos.

### **Voces de las víctimas étnicas**

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: Indígenas: 18 personas (52.94%), Afrocolombianos: 9 personas (26.47%), Negros: 4 personas (11.76%) y Pueblo Rrom: 3 personas (8.82%), El (85.29%) de los encuestados reportó que ha sido víctima de amenaza, desplazamiento forzado, desalojo y/o despojo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con la percepción de las víctimas étnicas hacia el derecho de la salud:

De la población encuestada, el 88,24% manifestó estar afiliada al régimen subsidiado de salud, lo que representa un alto nivel de aseguramiento formal en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cuanto al acceso efectivo a servicios, el 64,71% de los encuestados expresó haber gozado de atención asistencial y de urgencias, mientras que el 35,29% señaló no haber accedido plenamente a estos servicios. Este dato sugiere la persistencia de barreras de acceso, que podrían estar asociadas a factores territoriales, culturales o administrativos.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Respecto a la disponibilidad de medicamentos y tratamientos formulados, se evidenció una situación dividida: el 50% indicó haber tenido cobertura plena, mientras que la otra mitad reportó dificultades en el acceso. Esta cifra refleja limitaciones estructurales en la garantía del derecho a la salud integral.

En relación con la atención diferencial, el 32,35% de la población indígena encuestada manifestó haber recibido atención por medio del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con cobertura estatal. Además, un 23,53% accedió a servicios comunitarios de salud ancestral sin mediación estatal, lo cual reafirma la vigencia de los sistemas propios de salud y su implementación práctica en los territorios.

No obstante, el 17,65% señaló que en su territorio no existen sistemas de salud ancestral, lo cual evidencia una brecha importante en la operatividad territorial del SISPI, especialmente en zonas con presencia indígena donde aún no se ha garantizado la articulación efectiva entre el sistema convencional y los saberes tradicionales.

Desde 2022 hasta la fecha de la encuesta, el 23,53% de los encuestados manifestó haber recibido atención humanitaria en salud en contextos de desplazamiento o confinamiento. Sin embargo, un 50% indicó que no recibió este tipo de atención a pesar de haber estado en dicha situación, y un 26,47% afirmó no haber enfrentado desplazamiento o confinamiento. Estos datos indican debilidades en la respuesta oportuna del sistema de salud ante emergencias humanitarias que afectan directamente a esta población.

Aunque se observó un alto nivel de aseguramiento, las respuestas indican que el acceso efectivo a los servicios de salud, incluidos medicamentos, atención en urgencias y salud ancestral, continúa siendo limitado para un porcentaje significativo de la población indígena. La implementación del SISPI es reconocida por una parte de los encuestados, pero todavía se enfrenta a retos para su consolidación y cobertura plena en todos los territorios.

Los datos también evidencian una débil respuesta institucional en contextos de desplazamiento forzado, lo que contrasta con las obligaciones del Estado establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011 y en la Ley 1448 de 2011.

### 4.4.2 Retos

Se identifican diversos retos estructurales y operativos que dificultan la implementación efectiva del Decreto Ley 4634 de 2011 en materia de salud para el pueblo Rrom:

Uno de los principales desafíos es la ausencia de una línea presupuestal exclusiva y permanente para la atención en salud con enfoque étnico. Aunque se han desarrollado acciones relevantes en municipios como Envigado, Ibagué y el Distrito Capital, estas se ejecutan de manera transversal dentro de los planes de salud pública, sin contar con recursos específicos ni trazabilidad financiera clara. Esta situación limita la sostenibilidad, el seguimiento y la evaluación de impacto de las intervenciones dirigidas a esta población.

Además, persisten vacíos en la articulación interinstitucional, debilidades en la participación efectiva de las comunidades étnicas en la formulación y evaluación de políticas, y una falta de indicadores desagregados por pertenencia étnica en los sistemas de información en salud.

Por otro lado, la dispersión geográfica, las barreras de acceso físico y cultural, la escasa disponibilidad de talento humano capacitado en enfoque diferencial, y la débil institucionalización de la medicina ancestral afrodescendiente, agravan las brechas en el goce efectivo del derecho a la salud.

Otro reto significativo es la falta de un protocolo único y oficial de atención integral en salud al pueblo Rrom. Aunque se están adelantando lineamientos, estos aún no se traducen en rutas técnicas homogéneas ni en modelos operativos replicables a nivel nacional. La ausencia de un protocolo consolidado impide que las entidades territoriales cuenten con herramientas claras para adaptar sus servicios a las realidades culturales, territoriales y organizativas de estas comunidades, generando dispersión e inequidad en la respuesta institucional.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Estos retos evidencian la necesidad urgente de avanzar hacia un modelo estructurado, con financiamiento específico, participación comunitaria vinculante y mecanismos de rendición de cuentas que garanticen una reparación transformadora y equitativa para las víctimas étnicas del conflicto armado.

### 4.4.3 Avances

Se han logrado avances significativos en la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 en materia de salud para el pueblo Rrom, tanto a nivel nacional como territorial. Estos avances reflejan un esfuerzo institucional por reconocer y atender las particularidades culturales, sociales y organizativas de esta comunidad étnica, en el marco de la reparación integral como víctimas del conflicto armado.

A nivel nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) consolidó los lineamientos de política en salud con enfoque diferencial para el pueblo Rrom. Estos lineamientos fueron socializados con la Comisión Nacional de Diálogo Gitano (CNDG), las nueve Kumpany y organizaciones representativas como ProRrom y Unión Romaní. El proceso incluyó reuniones de concertación, retroalimentación del documento técnico y la construcción conjunta de un modelo de atención integral en salud que respete los usos, costumbres y saberes propios del pueblo Rrom. Además, se asignó un presupuesto de \$1.000 millones en el Plan Nacional de Desarrollo para tres acuerdos específicos que incluyen la socialización de los lineamientos, la atención a personas con discapacidad y la construcción del modelo de atención.

En el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI), se destinaron más de \$86.320 millones entre 2023 y 2024 para comunidades étnicas, incluyendo el pueblo Rrom. Estas inversiones permitieron fortalecer el acceso a servicios de salud física, mental y psicosocial, especialmente en territorios con alta presencia étnica. Aunque aún no existe un protocolo único de atención integral para comunidades étnicas, el MSPS ha

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

impartido directrices para transversalizar el enfoque diferencial en la prestación de servicios.

A nivel territorial, se destacan los esfuerzos realizados por Bogotá, Ibagué y Envigado. En Bogotá, se logró la afiliación de 380 personas del pueblo Rrom al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), distribuidas entre régimen contributivo y subsidiado. Se concertaron estrategias específicas en el marco del CONPES D.C. 40, como la atención integral en salud con enfoque diferencial, la inspección a las EAPB y la afiliación universal. Además, se desarrollaron guías técnicas específicas para la atención al pueblo Rrom y se realizaron 184 espacios de asistencia técnica con participación de más de 3.600 actores sectoriales.

En Ibagué, se implementó el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC Rrom) en concertación con la Kumpania Tolima, incluyendo acciones en salud ocupacional, caracterización de riesgos laborales y prevención adaptada a las actividades económicas de la comunidad. También se brindó atención psicosocial a miembros del pueblo Rrom a través del PAPSIVI, con recursos asignados superiores a \$500 millones entre 2023 y 2024.

Por su parte, Envigado incluyó al pueblo Rrom en sus planes de salud con enfoque diferencial, aunque se reconoce que la comunidad no ha manifestado interés en participar activamente en las acciones institucionales. Aun así, se han desarrollado eventos como el Festival Etnosalud y encuentros de diálogo entre medicina tradicional y occidental, fortaleciendo el reconocimiento de saberes ancestrales.

En conjunto, estos avances evidencian un proceso progresivo de inclusión del pueblo Rrom en las políticas de salud pública, con esfuerzos en planificación, inversión, concertación y formación. No obstante, persisten retos como la falta de protocolos específicos, la escasa desagregación de datos por pertenencia étnica, y la necesidad de institucionalizar la medicina ancestral Rrom dentro del sistema de salud. Estos desafíos deben ser abordados para garantizar una reparación transformadora y equitativa, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 4634 de 2011.



## 4.4.4 Conclusiones

El Decreto Ley 4634 de 2011 establece un marco jurídico robusto para garantizar el derecho a la salud del pueblo Rrom, reconociendo su identidad cultural, autonomía y formas propias de organización.

A nivel nacional, se han logrado avances significativos en la formulación de lineamientos de política en salud con enfoque diferencial, así como en la concertación con organizaciones representativas del pueblo Rrom. La asignación de recursos en el Plan Nacional de Desarrollo y la inclusión del pueblo Rrom en programas como el PAPSIVI evidencian un esfuerzo institucional por atender sus necesidades específicas.

A pesar de los avances, persisten retos importantes que limitan el goce efectivo del derecho a la salud. Entre ellos se destacan la ausencia de una línea presupuestal exclusiva, la falta de protocolos específicos de atención integral, y la escasa desagregación de datos por pertenencia étnica en los sistemas de información. Estas limitaciones dificultan el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones implementadas, afectando la capacidad institucional para tomar decisiones informadas.

El análisis territorial revela una implementación desigual de las medidas en salud. Mientras que municipios como Bogotá e Ibagué han desarrollado estrategias concertadas y acciones específicas, en otros como Envigado la participación del pueblo Rrom ha sido limitada, lo que ha restringido el desarrollo de intervenciones diferenciadas. La dispersión geográfica, las barreras de acceso físico y cultural, y la baja disponibilidad de talento humano capacitado agravan estas desigualdades.

La participación del pueblo Rrom en la formulación de políticas y programas ha sido clave para avanzar en la adecuación cultural de los servicios de salud. La inclusión de sabedores ancestrales, intérpretes y promotores comunitarios en los equipos de salud, así como la realización de eventos interculturales, han contribuido al reconocimiento de los saberes tradicionales. Sin embargo, se

requiere fortalecer estos procesos para garantizar una participación vinculante y efectiva.

La falta de institucionalización de la medicina ancestral Rrom y la ausencia de modelos operativos replicables a nivel nacional evidencian la necesidad de avanzar hacia un sistema de salud más inclusivo y sostenible, para esto se requiere consolidar protocolos específicos, garantizar recursos permanentes, y establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitan una reparación transformadora y equitativa para las víctimas del conflicto armado pertenecientes al pueblo Rrom.

### 4.4.5 Recomendaciones

#### **Al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)**

- Diseñar y protocolizar un modelo único de atención integral en salud para el pueblo Rrom, que incluya rutas técnicas, estándares operativos y mecanismos de articulación intersectorial, respetando sus prácticas culturales y medicina ancestral.
- Asignar una línea presupuestal exclusiva y permanente para la atención en salud con enfoque étnico, que permita garantizar sostenibilidad, trazabilidad financiera y evaluación de impacto.
- Fortalecer los sistemas de información en salud incorporando variables de pertenencia étnica, género y edad, para mejorar el seguimiento y monitoreo de las acciones dirigidas al pueblo Rrom.
- Capacitar al talento humano en salud en enfoque diferencial e intercultural, incluyendo formación sobre la cosmovisión Rrom y sus prácticas de cuidado.
- Impulsar la institucionalización de la medicina tradicional Rrom, promoviendo su articulación con el sistema convencional de salud y reconociendo a los sabedores ancestrales como actores clave en la atención.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

### **Entidades Territoriales de Salud (Secretarías de Salud Municipales y Distritales)**

- Implementar planes de salud con enfoque diferencial, adaptados a las realidades culturales y territoriales del pueblo Rrom, en concertación con sus autoridades y organizaciones.
- Desarrollar protocolos operativos específicos para la atención integral al pueblo Rrom, incluyendo acciones en salud ocupacional, salud mental, salud sexual y reproductiva, y prevención de enfermedades.
- Garantizar la participación efectiva del pueblo Rrom en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de salud, mediante mesas de concertación y consulta previa.
- Promover estrategias de afiliación universal que reconozcan la pertenencia étnica y utilicen listados censales validados por las autoridades Rrom.
- Fortalecer la articulación con el PAPSIVI para asegurar que las víctimas Rrom accedan a servicios psicosociales, físicos y mentales, con enfoque diferencial.

### **Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)**

- Incluir metas específicas para el pueblo Rrom, con indicadores claros, presupuesto suficiente y mecanismos de seguimiento.
- Articular acciones entre las entidades del SNARIV para garantizar una atención integral, coordinada y culturalmente pertinente en salud.
- Promover la transversalización del enfoque étnico en todos los programas misionales, asegurando que el pueblo Rrom sea visibilizado y atendido adecuadamente.

## 5 Participación

En este capítulo se abordarán los aspectos que se requirieron a la Unidad de Víctimas, los avances obtenidos, sus retos y las recomendaciones.

Los requerimientos realizados son los siguientes: (I) una vez sancionada la reforma a la Ley 1448 de 2011, se debe avanzar en la reforma del Decreto Ley 4634 de 2011, observando los trámites aplicables en materia de consulta previa, (II) como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), se debe gestionar lo pertinente para obtener la participación de la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rrom o Gitano (CND) con la institucionalidad, en los procesos nacionales y territoriales, de modo que, el abordaje de las dificultades identificadas sobre el enfoque diferencial étnico genere acciones efectivas de mejora en la implementación y ejecución de la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado interno pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

### 5.1. Avances

En la respuesta se afirmó que, en el marco de la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011 del Pueblo Gitano y su Protocolo de Participación concertado con este pueblo el 13 de diciembre de 2024, se han realizado avances durante los meses de abril y mayo de la actual anualidad para su formalización, aumentando el avance un 5% en 2025 para un total de 85% en la reglamentación.

El 1 de abril de 2025 se adelantó reunión con la Oficina Asesora Jurídica y Dirección de Gestión Interinstitucional de la Unidad para las Víctimas para hacer revisión y ajustes finales al documento Protocolo de Participación del pueblo Gitano.

El 5 de mayo de 2025 se elaboró el Formato de Memoria Justificativa del

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Protocolo de Participación del Pueblo Gitano y se envió para revisión al enlace de la Oficina Asesora Jurídica.

El 9 de mayo de 2025 se realizó la capacitación desde el orden nacional a las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas, sobre los avances en la Reglamentación de los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011; explicando el desarrollo y estado de las reglamentaciones, respectivamente del Pueblo Indígena, Rrom o Gitano y de comunidades Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

El 22 de mayo de 2025 la Dirección de Asuntos Étnicos y la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas finalizaron la revisión de dos documentos, el primero relativo al Protocolo de Participación y el segundo correspondiente al Formato de Memoria Justificativa, quedando ajustados para iniciar el trámite de publicación y posterior firma de la Resolución del Protocolo de Participación.

De otra parte, se hace alusión al Encuentro Nacional de Mujeres Gitanas Víctimas del Conflicto Armado y se asegura que la Unidad para las Víctimas, en el marco del proceso de fortalecimiento y atención a las víctimas de conflicto armado del Pueblo Rrom, ha determinado que las mujeres Gitanas tienen un rol preponderante y definitivo en el sistema de cuidado propio, el cual, soporta los diferentes hechos victimizantes y acciones reparadoras al interior de las Kumpany de este pueblo étnico.

Para ello se han generado escenarios de encuentro y participación incidente para las Mujeres Gitanas Víctimas del Conflicto Armado, aunado a compromisos asumidos por la Dirección General de la Unidad para las Víctimas desde el enfoque de derechos territorial y diferencial.

En 2024 se continuó con un segundo encuentro que tuvo su primera experiencia en la vigencia 2023, el cual generó un proceso de empoderamiento, participación y fortalecimiento de liderazgos de las mujeres Gitanas Víctimas del conflicto armado, en donde la temática central se centró en proyectos de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

emprendimiento desde los usos y costumbres Rrom. Para el segundo semestre de 2025, se llevarán a cabo los Encuentros Nacionales de Mujeres Gitanas Víctimas del Conflicto Armado, los cuales, se desarrollarán de manera territorial en las nueve (9) Kumpany y dos (2) organizaciones del pueblo Gitano.

### 5.2. Retos

1. **Finalización de la reglamentación del Decreto 4634 de 2011:** es importante resaltar que, aunque hay un avance significativo del (85%), el reto principal es la formalización y sanción de la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011 y su Protocolo de Participación, que es fundamental para consolidar los espacios de diálogo y garantizar la participación incidente.

2. **Garantizar la consulta previa:** en el proceso de implementación de la Ley 2421 de 2024, mediante la cual se modificó la Ley 1448 de 2011 y en la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011, se debe asegurar el cumplimiento riguroso de la participación, este es un reto constante y vital para la legitimidad de las decisiones con enfoque étnico de derechos.

3. **Participación efectiva de la Comisión Nacional de Diálogo (CND) en procesos nacionales y territoriales:** es un desafío asegurar que la CND del pueblo Rrom o Gitano tenga una participación incidente y efectiva en todos los procesos nacionales y territoriales, para que sus observaciones generen acciones afirmativas de mejora concretas.

4. **Continuidad y sostenibilidad de los encuentros de mujeres Gitanas:** si bien se avanzó en los encuentros de mujeres gitanas víctimas, el reto es asegurar la continuidad y sostenibilidad de estos espacios de empoderamiento y participación en todas las Kumpany de manera sistemática y con resultados tangibles.

**5. Mecanismos institucionales para la prevención de la discriminación:** la creación y puesta en marcha de mecanismos institucionales técnicos y efectivos para prevenir la discriminación institucional y social hacia el pueblo Rrom, en los que se involucren a los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social y del Interior, representa un reto interinstitucional significativo.

### 5.3. Recomendaciones

**1. Agilizar la formalización y sanción de la reglamentación:** la Unidad para las Víctimas debe priorizar y, bajo los principios de celeridad y eficiencia de la administración pública, culminar el trámite de la publicación y firma de la Resolución del Protocolo de Participación del pueblo Gitano, así como, la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011.

Para garantizar la consulta previa y el respeto a la autonomía hay que asegurar que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior, según proceda, dé cumplimiento a la determinación de que todo proceso de implementación, desarrollo, seguimiento y ejecución normativa que afecte al pueblo Rrom se realice bajo los principios de la consulta previa, libre e informada, respetando los tiempos y modos de deliberación del pueblo Rrom.

**2. Fortalecer la participación de la Comisión Nacional de Diálogo (CND) del pueblo Rrom o Gitano:** las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) deben implementar estrategias para asegurar la participación vinculante de la CND del pueblo Rrom en todas las etapas de diseño, planeación, seguimiento y ejecución de la política pública diferencial étnica, tanto a nivel nacional como territorial.

**3. Institucionalizar y expandir los encuentros de mujeres Gitanas:** los encuentros de mujeres gitanas víctimas deben institucionalizarse como parte de la estrategia de participación de la Unidad para las Víctimas, asignando recursos y cronogramas concretos para su realización continua en todas las Kumpany y

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

organizaciones Rrom, con un seguimiento de los proyectos de emprendimiento y los liderazgos que emergen.

4. **Impulsar la creación de mecanismos antidiscriminación interinstitucionales:** la Unidad para las Víctimas debe liderar la convocatoria y coordinación con los Ministerios de Educación Nacional, de Salud y Protección Social y del Interior para la creación de una ruta interinstitucional concreta y mecanismos efectivos para prevenir y atender la discriminación institucional y social hacia el pueblo Rrom.

## 6.Registro Único de Víctimas – RUV

El reconocimiento y la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia ha sido una prioridad del Estado, especialmente a través del Registro Único de Víctimas (RUV), herramienta fundamental para garantizar el acceso a los derechos de asistencia, atención y reparación integral. Sin embargo, este proceso ha enfrentado desafíos particulares cuando se trata de pueblos y comunidades étnicas, como el pueblo Rrom o gitano, cuya historia, cosmovisión y estructura social requieren un enfoque diferencial y culturalmente pertinente.

Este capítulo presenta un análisis detallado del proceso de inclusión del pueblo Rrom en el RUV, destacando los avances normativos, institucionales y presupuestales, así como las barreras persistentes que limitan su acceso efectivo a los mecanismos de reparación. A partir de datos oficiales, informes institucionales y testimonios comunitarios, se examinan los retos estructurales que enfrenta esta población, incluyendo el subregistro histórico, la falta de articulación interinstitucional, la escasa presencia estatal en los territorios y la necesidad de adaptar los instrumentos de registro a las particularidades culturales del pueblo Rrom.

El objetivo de este análisis es visibilizar la situación actual del pueblo Rrom en el marco del RUV, identificar los principales cuellos de botella en el proceso de registro y proponer recomendaciones orientadas a garantizar una reparación integral, efectiva y respetuosa de su identidad colectiva.

Para dar inicio al análisis, es fundamental realizar una contextualización que facilite la comprensión integral del tema abordado. El Registro Único de Víctimas – RUV-, es la base de datos oficial mediante la cual se identifican, registran y reconocen a las personas afectadas por el conflicto armado interno en Colombia. Este sistema permite el acceso a la ruta, que les garantiza los derechos y la oferta institucional en materia de asistencia, atención y reparación integral. Su inclusión, busca resarcir las vulneraciones sufridas del hecho victimizante, especialmente en pueblos y comunidades étnicas, quienes han sido desproporcionadamente impactados por el conflicto armado en Colombia.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció que la UARIV debía expedir un Formato Único de Declaración (FUD), de uso obligatorio. Este formato tiene como finalidad consignar la información de las personas afectadas en sus derechos fundamentales —como la vida, la integridad personal, la libertad y los bienes— para que puedan ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) (Ley 1448 de 2011, art. 155; Decreto 4800 de 2011).

En desarrollo de esta disposición, el Decreto 4800 de 2011<sup>113</sup> reglamentó el procedimiento de registro, definiendo el RUV como una herramienta administrativa que permite documentar las condiciones y situaciones fácticas de las víctimas, así como las afectaciones sufridas en sus derechos individuales y colectivos. Este instrumento es esencial para garantizar el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación integral.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno. En la Sentencia T-366 de 2024, el alto tribunal señaló que la negativa injustificada de la UARIV a inscribir a una persona en el registro vulnera derechos como la salud, la educación, la vivienda y el mínimo vital. La Corte enfatizó que la carga probatoria sobre la ocurrencia del hecho victimizante recae principalmente sobre el Estado, y que el trámite de inscripción debe ser ágil, sin dilaciones indebidas, y con aplicación de enfoques diferenciales.

Para el caso particular, el proceso de incorporación del pueblo Rrom o gitano en el Registro Único de Víctimas -RUV-, se formula de manera colectiva (UARIV, 2024, pág. 6). a través de un protocolo de abordaje e interlocución (Resolución 680 de 2015),<sup>114</sup> para la inclusión o no del sujeto individual o colectivo en el RUV, no obstante, para 2025 se ha propuesto, actualizarlo<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Decreto “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. Artículos 16-21.

<sup>114</sup> Decreto 2957 de 2010, Sentencia C- 864 de 2008, Resolución 0388 de 2013, Convenio 169 de 198 Resolución 680 de 2015, Decreto Ley 4634 de 2011

<sup>115</sup> Nuevo protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado interno para el pueblo Rrom o Gitano que amplíe su participación en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento a la política pública de víctimas en todos los órdenes estatales

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El proceso de inclusión individual en el RUV comienza con la declaración que debe rendir la persona ante el Ministerio Público<sup>116</sup> o, en el caso de víctimas que residen en el exterior, ante los consulados. Esta declaración se diligencia en el Formato Único de Declaración (FUD), el cual cuenta con especificaciones particulares<sup>117</sup> para el pueblo Gitano (Rrom).

Cumplida esta etapa, el documento es remitido a la UARIV para que sea confrontado con otras bases de datos y valorado por la Subdirección de Información y Registro. Como resultado de este proceso, el ciudadano es notificado mediante resolución sobre su inclusión en el RUV. En caso de no ser incluido, tiene derecho a interponer un recurso de reposición, lo que permite una segunda valoración del FUD.

Por otro lado, para la ruta de reparación colectiva inicia desde el momento mismo en que se ha decidido sobre la inclusión del colectivo en el RUV y finaliza con el cierre de la implementación de la ruta, una vez ha cumplido con la totalidad de medidas acordadas con el sujeto.

De acuerdo con lo anterior, la ruta de reparación colectiva está comprendida por las siguientes fases: (i) Identificación del Sujeto, (ii) Alistamiento a los miembros del colectivo y a la institucionalidad involucrada sobre el alcance y competencia del Programa Administrativo de Reparación Colectiva, (iii) Diagnóstico o caracterización del daño (iv) Formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), (v) Implementación, seguimiento, evaluación y cierre del proceso.

La Subdirección de Reparación Colectiva reportó que con corte a 31 de diciembre la existencia de 1052 sujetos con acceso al programa de reparación colectiva, los cuales se encuentran incluidos en el RUV. Esta cifra está conformada por 288 sujetos por oferta, 763 sujetos por demanda y 1 sujeto por vía judicial; de los cuales (752 sujetos étnicos de ellos 468 pertenecen a comunidades y pueblos indígenas, 283 comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y 1

<sup>116</sup> El Ministerio Público está conformado por: Defensoría, Procuraduría y Personerías Municipales

<sup>117</sup> Especificidades: i). Pertinencia a las Vitsas como una pregunta filtro para evitar suplantaciones, ii). Acreditación Gitana iii). Adaptación de preguntas y formularios al ZaKono del pueblo Rrom o gitano. iv). Línea patrilineal.

pueblo Rrom; 231 comunidades campesinas y 69 sujetos de organizaciones y grupos) (UARIV, Informe de Gestión 2024, 2025, pág. 36).

### 6.2 Resultados

Según la proyección poblacional del DANE, el 18,7% de la población colombiana ha sido reconocida como víctima. De cada 10 personas incluidas en el RUV, dos se autorreconocen como pertenecientes a una población étnica (UARIV, 2024). En promedio, 602 nuevas víctimas fueron incluidas diariamente en el RUV durante los primeros 10 meses de 2024, reflejando un aumento constante asociado al conflicto armado y a lo dispuesto en la Ley 2343 de 2023<sup>118</sup>, que amplió el plazo de declaración hasta el 31 de diciembre de 2024 y tres años más.

De acuerdo con el Boletín No. 10 del primer trimestre de 2025, publicado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en su portal *Datos para la Paz*, y con base en proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población estimada de Colombia para el año 2025 es de 53.110.609 personas. De esta cifra, el 18,7% corresponde a personas registradas como víctimas del conflicto armado. En cuanto a la pertenencia étnica de esta población víctima, el 13,2% se identifica como negra o afrocolombiana, el 0,11% (11.462 personas) como raizal, el 0,08% (8.226 personas) como palenquera, el 6,7% (666.155 personas) como indígena y el 0,10% (9.992 personas) como Rrom.<sup>119</sup>

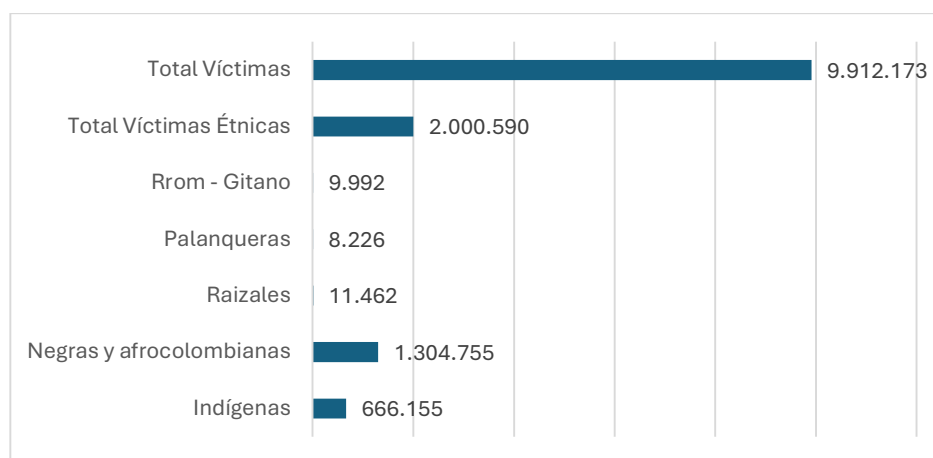
---

<sup>118</sup> Ley 2343 de 2023, "Por medio del cual se modifican los artículos [61](#) y [155](#) de la ley [1448](#) de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público"

<sup>119</sup> La información de la pertenencia étnica de las víctimas, basada en su autorreconocimiento, está disponible desde 1997, cuando inició la implementación de la Ley 387 que reconoció el desplazamiento forzado. Actualmente, estos datos se complementan con los censos enviados por el Ministerio del Interior y los auto censos realizados por las comunidades étnicas reconocidas ante esa entidad.

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 9: Comparativo víctimas Vs. víctimas étnicas 2025



Fuente: Construcción CGR, con datos UARIV – Primer Trimestre de 2025.

De la gráfica anterior podemos referir del pueblo Rrom o gitano que, aunque se ha registrado como un solo colectivo, su población es baja; correspondiendo solamente al 0,018% de la totalidad de la población víctima en Colombia.

La situación actual del pueblo Rrom en Colombia refleja avances limitados en la implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos, especialmente en lo relacionado con la depuración de la base de datos censal. A pesar de que desde el año 2013 se han emitido informes sucesivos (2013, 2019, 2021, 2023 y 2024), que insisten en la necesidad de contar con información precisa y validada sobre esta población. A la fecha no se conoce el resultado de la depuración<sup>120</sup> realizada mediante contrato firmado directamente con la Kumpanyas de Envigado del Pueblo Rrom o Gitano donde participaron las nueve Kumpanyas y las dos Organizaciones de Bogotá; datos finales, que no han sido validados por la Comisión Nacional de Diálogo -CND- en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011.

Lo anterior, es elemental para contar con el universo real de las personas víctimas Rrom o gitanas para la implementación de políticas públicas construidas

<sup>120</sup> Revisión de declaraciones por parte de la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas (equipo Data Quality), 2- Depuración y caracterización de manera concertada y articulada con el zakono, a la Vortechía y al O'Lasho Lungo Drome del pueblo Rrom 3- Estrategia campaña telefónica y 4- Diferenciación en el RUV: personas pertenecientes al pueblo Rrom que se encuentran en el auto censo allegado y diferenciarlas de aquellas otras que se autor reconocen como gitanas.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de acuerdo con la cobertura y necesidad. Frente a esta situación, el DANE reportó que se gestionaron reuniones con la Comisión Nacional de Diálogo para la caracterización sociodemográfica del pueblo Rrom, socializando el censo económico, definiendo presupuesto y cronograma, y coordinando visitas a las nueve Kumpanias. En noviembre y diciembre, se realizaron 11 talleres de detección de necesidades y se recogió información censal de cada kumpania. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024).<sup>121</sup>

Por otra parte, se indica que debido a la falta de articulación entre las entidades que conforman el Sistema de la Red Nacional de Información -RNI - persiste la falencia para lograr presentar cifras reales, veraces, en tiempo real y acordes en el censo. En este sentido, el DANE refiere que existen 2.649 personas que pertenecen al pueblo Rrom de acuerdo con la información que se soporta en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, representando una disminución del 45,5% respecto al censo de 2005, en el que se habían reportado 4.857 personas. Sin embargo, según el Informe de Cumplimiento a los Acuerdos con el Pueblo Rrom - Vigencia 2024, elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el cruce de información entre el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas (UARIV) permitió consolidar 2.894 personas del pueblo Rrom, siendo identificadas y reconocidas oficialmente.

En cuanto al comportamiento de la población víctima gitano (Rrom), se encuentra:

Tabla 23 Comportamiento de las Víctimas – Víctimas Étnicas (2023, 2024 a marzo 2025)

Víctimas Étnicas	2023	2024	2025	Aumento Víctimas 12/2023 Vs 2024	Aumento Víctimas 12/2024 Vs 03/2025
VICTIMAS ETNICAS	1.867.185	1.976.585	2.000.580	109.400	23.995

<sup>121</sup>[https://www.dane.gov.co/files/control\\_participacion/rendicion\\_cuentas/Informe\\_gestion\\_DANE\\_FONDAN\\_E\\_2024.pdf](https://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/Informe_gestion_DANE_FONDAN_E_2024.pdf)

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

INDIGENAS	582.044	660.623	666.155	78.579	5.532
GITANOS	9842	9159	9992	-683	833
NARP	1.275.299	1.315.962	1.324.433	40.663	8.471
-Negros y afrocolombianos	1.255.861	1.296.396	1.304.755	40.535	8.359
-Raizales	11.413	11.397	11.462	-16	65
-Palenqueros	8.025	8.169	8.226	144	57

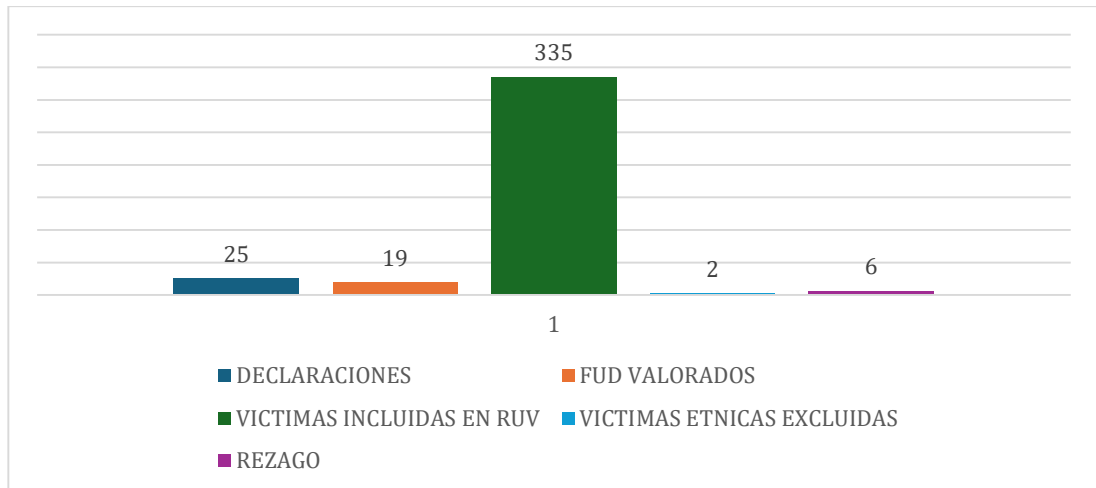
Fuente. UARIV, Boletines de Datos para la Paz (dic. 2023, dic. 2024, 1 de abril de 2025)

Con corte al primer trimestre de 2025, el total de víctimas étnicas registradas asciende a 2.000.580, evidenciando un crecimiento sostenido en comparación con años anteriores. Dentro de esta cifra, el pueblo Rrom representa apenas el 0.50% (9.992 víctimas), lo que indica una subrepresentación significativa frente a otros grupos étnicos, como las comunidades indígenas (468 sujetos) y afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras (283 sujetos), quienes reflejan porcentajes del 44.5% y 26.9% respectivamente. Aunque el pueblo Rrom muestra una recuperación en el número de víctimas reconocidas entre 2024 y 2025, esta variabilidad sugiere posibles inconsistencias en los procesos de identificación, visibilización o acceso institucional. Tales resultados muestran la necesidad de fortalecer los mecanismos diferenciados para el registro y atención de esta población, a fin de garantizar una reparación integral que responda adecuadamente a sus características socioculturales.

Ahora bien, con respecto al proceso de registro y con base en la información reportada por la UARIV, se detalla:

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 10: Resultados de las etapas RUV (2023,2024 y primer trimestre 2025)



Fuente: Construcción CGR, datos UARIV a primer trimestre 2025.

Teniendo en cuenta los datos aportados, se recibieron 25 declaraciones del pueblo Gitano (Rrom), se valoraron 19 FUD, se incluyeron 335 víctimas, se excluyeron 2 y quedan 6 declaraciones pendientes por valorar.

Se resalta, que existe una disparidad notable entre los FUD valorados (19) y las víctimas incluidas (335), lo que sugiere que muchas de las personas ya estaban registradas previamente o que se trata de procesos colectivos. En este sentido, el número de exclusiones (2) es bajo, lo cual es positivo en términos de reconocimiento de derecho; aunque el rezago persiste aún al contar con 6 declaraciones por valorar, esto conlleva a la revictimización de estas personas, al no garantizarle los derechos de reparación integral.

Desde la Comisión se ha establecido la necesidad de implementar un FUD étnico como herramienta que permita recoger de manera adecuada y diferencial la información sobre las afectaciones sufridas por personas pertenecientes a pueblos étnicos (indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y Rrom) en el marco del conflicto armado u otras violaciones de derechos humanos. Este registro

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

constituye la base fundamental de información detallada sobre las víctimas, lo que permite diseñar políticas, planes y programas acordes con sus necesidades, y facilita el acceso a la oferta estatal en materia de atención, asistencia y reparación.

Al respecto, la UARIV reportó que se presentan diversas dificultades en torno a la implementación del Formato Único de Declaración (FUD) Étnico, especialmente en lo relacionado con su adaptación a las necesidades específicas de las comunidades étnicas. A pesar de los esfuerzos por avanzar en la construcción del FUD V.8 para la vigencia 2025, actualmente este se encuentra en fase de planeación, con una implementación proyectada para el año 2026, posterior a la realización de pruebas piloto que permitan evaluar su efectividad. Este formato incorpora componentes fundamentales para la valoración integral del daño, incluyendo dimensiones físicas, espirituales y territoriales, en consonancia con la cosmovisión de los pueblos Rrom. Sin embargo, su aplicación aún no se ha materializado, lo que limita el reconocimiento adecuado de las afectaciones sufridas por estas comunidades.

Asimismo, se identificó una carencia significativa de personal capacitado para garantizar la valoración oportuna de las solicitudes, especialmente aquellas provenientes de poblaciones étnicas. Esta situación ha generado un rezago en la atención de las declaraciones, afectando directamente el acceso a los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas.

Aunado a lo anterior, persisten rezagos atribuibles a múltiples factores. Entre ellos se destacan diversas deficiencias en la toma de declaraciones. Estas últimas incluyen el registro de personas sin documentación, casos de doble identificación, exclusiones por fraude, errores en los datos personales y fallas en los procesos de digitalización.

En este contexto, se considera prioritario fortalecer la colaboración interinstitucional con entidades como el DANE, el Ministerio Público y la Registraduría Nacional, con el fin de superar las barreras que actualmente dificultan la correcta identificación de las víctimas y su inclusión en el RUV. Esta articulación es clave para avanzar hacia una respuesta más efectiva, diferencial y respetuosa de los derechos de las comunidades étnicas.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En cuanto al tema presupuestal, se encuentra que la UARIV a través del proyecto de Inversión “Mejoramiento de la información del Registro Único de Víctimas - RUV” con código BPIN 2021011000045, busca fortalecer la caracterización, actualización y registro de la información de las víctimas, incluyendo las víctimas étnicas. Con una asignación de \$133.996 millones, ofrece una cobertura a 1.090 municipios, incluyendo todos los del departamento de Antioquia y municipios de 30 departamentos del país

El precitado proyecto cuenta con trazador presupuestal para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombiana, raizales, palenqueros y rrom, en atención al artículo 219 de la Ley 1955 de 2019 (CONPES 2018-2022), en el cual se reportó lo siguiente:

Tabla 24 Reporte trazador presupuestal, pueblos comunidades étnicas (2024 vs 2025), cifras en pesos

CATEGORIA	COMPROMISOS 2024	VALOR PROYECCIÓN COMPROMISOS 2025
Población Afrocolombiana	\$4.473.742.284	\$5.501.164.483
Población Indígena	1.563.713.171	2.214.183.186
Población Raizal	45.366.267	58.410.601
Población Rrom	5.405.038	10.084.775
<b>Total</b>	<b>\$6.088.227.120</b>	<b>\$7.783.843.045</b>

Fuente: Datos UARIV, corte a 31 de marzo de 2025.

De la anterior información se deduce que la apropiación global del proyecto entre el 2.024 y el 2.025 disminuyó el 13% y a nivel de los grupos étnicos se reflejó un incremento del 28% para el 2025 en lo que tiene que ver con los compromisos. Lo anterior, supondría una mejora en el número de registros único de víctimas en el sistema RUV del grupo étnico y una disminución del rezago presentado en el 2024.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Para la vigencia 2.025 se tiene una proyección de recursos presupuestales para atender el proceso de registro único de víctimas - RUV a nivel de etnias, así:

Tabla 25 Proyecto recursos por grupo Étnico 2025, cifras en pesos

Comunidad	Compromiso	Obligación	Pago
Afrocolombiana	2.271.945.313	672.207.818	628.991.949
Indígena	464.432.454	312.689.286	269.977.480
Raizal	844.895	844.895	844.895
Rrom	35.706	35.706	35.706

Fuente: Datos UARIV

Frente a la magnitud del conflicto armado en Colombia, el RUV crece a diario, en respuesta a múltiples factores<sup>122</sup> que reflejan tanto la persistencia del conflicto como el fortalecimiento institucional (Infobae, 2025, julio 12). En este sentido, para las víctimas y víctimas étnicas por parte de la UARIV se les brinda: ayuda humanitaria inmediata, indemnización administrativa, medidas de reparación colectiva y atención psicosocial y jurídica.

Adicional a esta premisa, el conflicto ha afectado profundamente la estructura cultural y social del pueblo Rrom, obligándolos a abandonar su tradicional estilo de vida nómadas; lo que conlleva a que se pierda su práctica cultural por el asentamiento forzado en contextos urbanos o rurales no tradicionales, desarraigo comunitario y debilitamiento de las Kumpaño (comunidades).

<sup>122</sup> Reconfiguración y expansión de grupos armados ilegales (aumentó el 36% en primer trimestre de 2024), Violencia territorial y disputa por el control con aumento del 70% actos hostiles entre grupos armados donde se afectaron 189 municipios (20%).

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

### Voces de las víctimas

Las comunidades étnicas refieren, demora en la radicación del Formato Único de Declaración por parte del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría, personerías y consultados para víctimas que declaran en el exterior), ante la UARIV.

El retraso en la valoración de las declaraciones (sobrepasa los 60 días reglamentarios) conllevando a que se presente rezagos en este proceso y la revictimización. Indican también que persiste el subregistro o doble registro de ciudadanos que han declarado, la falta de notificación real y efectiva a las víctimas incluidas en el RUV debido a la inseguridad en los territorios, mal registro de datos personales, deficientes sistemas de información y la exclusión de víctimas por errores en datos personales y el ingreso fraudulento al RUV.

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, negros y Rrom), con el fin de hacer seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes en sus territorios. A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el proceso de declaración y registro: El 8,82% de las personas encuestadas se identificó como perteneciente al pueblo Rrom. En términos generales, el 52,94% del total manifestó estar registrado en el RUV, aunque no se detalló el dato específicamente por etnia, lo cual dificulta conocer con certeza cuántos Rrom han sido incluidos formalmente.

Entre los hechos victimizantes más reportados se encuentran el desplazamiento forzado (41,18%) y las amenazas (38,24%), situaciones que también han afectado históricamente al pueblo Rrom en el contexto del conflicto armado.

Conforme a lo anterior, se evidenció una baja visibilidad del pueblo Rrom en el Registro Único de Víctimas, debido a la falta de desagregación étnica en los datos y a posibles barreras de acceso.

### 6.3 Retos

Los retos que enfrenta el acceso del Pueblo Rrom al RUV han sido identificados por la Mesa Nacional de Diálogo Gitano y diversas entidades estatales. El primero de ellos es el subregistro histórico persistente, ya que muchas personas gitanas aún no figuran en el RUV debido a barreras culturales, dificultades geográficas, así como a una profunda desconfianza hacia las entidades gubernamentales. Esta exclusión impide un reconocimiento completo de sus experiencias como víctimas del conflicto armado.

Si bien es cierto el DANE, reportó acciones afirmativas, que requieren de avances efectivos que permitan realizar la depuración adecuada del censo del pueblo Rrom, lo cual afecta la credibilidad y efectividad del sistema. A esto, se suma el desconocimiento institucional sobre la cosmovisión gitana y su estructura organizativa, lo cual se traduce en respuestas genéricas que no atienden las particularidades de esta comunidad. Este desconocimiento refuerza una desconfianza institucional históricamente arraigada, producto de la discriminación y exclusión vividas, que lleva a muchas personas gitanas a evitar acercarse a procesos oficiales.

Otro reto crucial es el impacto del conflicto armado sobre la itinerancia tradicional del Pueblo Rrom. Muchas familias se han visto obligadas a abandonar su estilo de vida nómada, lo que dificulta el registro de afectaciones específicas como la pérdida de movilidad, de oficios tradicionales y de prácticas culturales. Paralelamente, en varias Kumpaño no se tiene conocimiento claro sobre qué es el RUV, cómo acceder a él ni qué beneficios ofrece, lo que limita la denuncia de hechos victimizantes y la apropiación del proceso de reparación.

Por otro lado, se evidencian barreras lingüísticas y culturales, que también dificultan la comunicación con funcionarios públicos que no cuentan con formación en enfoque étnico. A esto se añade la limitada presencia institucional en los territorios donde habitan las Kumpaño, lo que obliga a las personas Rrom a enfrentar desplazamientos complejos para acceder a servicios de registro. Estas

barreras de acceso y el subregistro son especialmente visibles en zonas rurales y en comunidades con baja presencia estatal.

### 6.4 Avances

- Según la UARIV, los 9,902 gitanos están reconocidos. De ellos 8.213 son sujetos de atención, es decir, cumplen requisitos para acceder a medidas de reparación porque están incluidos como grupo étnico diferenciado en el RUV, donde se identifica que el 89,9% han sido víctimas de desplazamiento forzado.

- De acuerdo con el informe de UARIV, la atención a la comunidad Rrom se realiza con enfoque étnico y cultural, respetando su organización social, lengua y costumbres.

- Según reporte de la UARIV, está por finalizar el contrato de la depuración del censo Gitano (Rrom). Datos que serán compilados y entregados al sistema de la Red Nacional de Información y a la espera de aprobación de la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Gitano.

- Dentro de los resultados, se ha disminuido considerablemente el número de víctimas Rrom debido a la depuración que se viene realizando.

- La UARIV y el Ministerio del Interior han trabajado en conjunto con las autoridades tradicionales Rrom<sup>123</sup> para garantizar procesos de consulta previa y participación efectiva.

- Se han desarrollado rutas de atención específicas para el pueblo Rrom, con garantía de sus usos y costumbres.

- Se han fortalecido espacios de participación como la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom.

---

<sup>123</sup> <https://archivo.comisiondelaverdad.co/la-verdad-del-pueblo-rrom>, Sere Romengue. pág. 4

## 6.5 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones buscan no solo mejorar el acceso al RUV, sino también garantizar una reparación integral que respete la identidad y autonomía del pueblo Rrom:

### Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Con el fin de llevar a cabo de manera eficaz y eficiente el RUV, es necesario asignar mayor financiamiento para la contratación y sostenibilidad del equipo profesional de valoración del FUD e inclusión de las víctimas al RUV, superar barreras para el registro oportuno y veraz, mejorar la coordinación interinstitucional y dar celeridad a la implementación del nuevo FUD con modulo exclusivo étnico.

### Al Sistema de La Red Nacional de Información -RNI-

- Seguir avanzando en la implementación y actualización de un sistema de verificación y depuración riguroso del registro actual, en articulación con las Kumpaño y organizaciones representativas, para evitar sobregistro y fortalecer la credibilidad institucional.

### A la UARIV

- Resulta fundamental fortalecer y mantener una capacitación continua y efectiva al personal del Ministerio Público en la cosmovisión, sistema organizativo y lenguaje del pueblo gitano, con el fin de mejorar la atención diferencial, asegurando así la calidad de la información recolectada y el respeto por los enfoques diferenciales.
- Desarrollar procesos permanentes de capacitación para funcionarios públicos
- Aumentar presencia institucional, mediante la instalación de puntos móviles de atención en territorios donde habitan las Kumpaño.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Implementar estrategias para la efectiva y acertada valoración e inclusión del ciudadano dentro del RUV.
- Gestionar recursos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera oportuna, con el fin de contratar personal idóneo y mantener el equipo de trabajo permanentemente.
- Agilizar la implementación del nuevo RUV con enfoque exclusivo para étnicos.
- Mayor coordinación con el DANE, Ministerio del Interior y la RNI, con el objetivo que se tenga datos acertados, verídicos y consolidados y en tiempo real.

### Al Ministerio Público

- Contar con infraestructura apropiada, herramientas ofimáticas, funcionarios capacitados; que inspiren confianza, que manejen lenguaje claro y sencillo para el diligenciamiento del FUD y que su labor se realice con trato igualitario.
- Contar en su equipo con mediadores interculturales gitanos para garantizar y facilitar el proceso de declaración.
- Trabajar de manera conjunta con asociaciones y participación gitana para adelantar proceso de registro colectivo de manera unificada.
- Radicar en UARIV, de manera oportuna y dentro de los términos los FUD del pueblo Rrom.
- Mayor coordinación de la UARIV y el Ministerio Público para acelerar el proceso de valoración a los FUD de ciudadanos gitanos.
- Realizar jornadas de capacitación de la ruta de registro, sea individual o colectivo.
- Realizar jornadas de declaración de los ciudadanos y así romper barreras que permitan acceder al RUV.

## 6.6 Conclusiones

Se concluye que el proceso de inclusión del pueblo Rrom en el RUV presenta avances importantes, pero aún enfrenta retos estructurales y operativos que comprometen su efectividad. Aunque se han formulado protocolos específicos y se ha logrado incluir a 335 personas como víctimas en el RUV en el primer trimestre de 2025, persisten barreras de acceso relacionadas con la desconfianza institucional, el desconocimiento de la cosmovisión gitana, la baja presencia estatal en los territorios y problemas de articulación interinstitucional.

La subrepresentación del pueblo Rrom, que apenas constituye el 0,018% de la población víctima registrada, junto con la disparidad entre los datos censales del DANE y los registros oficiales del RUV, evidencian deficiencias en la depuración y verificación de la información. A pesar de que el número de víctimas reconocidas ha mostrado una leve recuperación entre 2024 y 2025, esta variabilidad sugiere inconsistencias en los procesos de identificación y acceso institucional.

En términos presupuestales, si bien se han incrementado los compromisos para el año 2025, los recursos asignados continúan siendo limitados frente a las necesidades reales de esta comunidad. La ejecución financiera del proyecto BPIN también muestra rezagos importantes, lo que afecta la capacidad operativa de la UARIV para ofrecer una atención adecuada al pueblo Rrom.

Asimismo, se evidencia una falta de articulación efectiva entre las entidades, a pesar de la existencia del Sistema de Red Nacional de Información, aunque se han implementado acciones para optimizar los tiempos legales de valoración de los Formatos Únicos de Declaración (FUD), persisten rezagos atribuibles a diversos factores, entre ellos: la insuficiencia de recursos para la contratación de personal especializado, la alta rotación de profesionales, el aumento en la demanda de declaraciones derivado de la ampliación de términos establecida por la Ley 2343 de 2023, y deficiencias en la toma de declaraciones, tales como el registro de personas sin documentación, casos de doble identificación, exclusiones por fraude, errores en los datos personales y fallas en los procesos de digitalización

## 7. Atención Humanitaria y de Emergencia

Este apartado hace un análisis de la atención humanitaria de la que haya podido recibir el pueblo Rom en contextos de crisis humanitaria en los lugares donde tienen lugar las diferentes Kumpanyas y organizaciones de este pueblo étnico, lo cual es visto a la luz del decreto ley 4634 del 2011.

El decreto establece medidas de atención integral, ayuda humanitaria y asistencia diferencial para las víctimas del pueblo Rom o Gitano, garantizando un acceso prioritario y preferente a sus derechos, con respeto a sus usos, costumbres y la Kriss Romaní.

Bajo este entendido, se definen como acciones clave la Asistencia y atención diferencial, la cual contempla la implementación de programas, recursos y políticas para proteger sus derechos fundamentales y colectivos, buscando preservar su tejido social y estabilidad socioeconómica.

Así mismo la Atención y orientación, en la que se busca asegurar el acceso a la verdad, justicia y reparación, con servicios de traducción cuando sea necesario y mecanismos para denunciar y sancionar actos discriminatorios. Además, se ordena capacitar a servidores públicos en enfoque diferencial y derechos del pueblo Rom.

En cuanto a la Ayuda humanitaria se busca responder de manera inmediata a las necesidades derivadas de los hechos victimizantes, adaptando los procedimientos a las características culturales y participación de las Kumpanya.

Por último, en cuanto al Censo en emergencias en casos de atentados o desplazamientos masivos, las autoridades locales, junto con representantes del pueblo Rom, deberán registrar a las personas y familias afectadas, remitiendo la información a la Unidad para las Víctimas en un plazo máximo de ocho días hábiles.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Este apartado analiza cómo ha sido atendido este pueblo étnico en materia atención humanitaria a través de los gobiernos locales donde tienen lugar las Kumpanyas y a través del gobierno nacional. Sin embargo, es importante señalar que identifica la necesidad de un fortalecimiento de los mecanismos de atención empezando por terminar de reglamentar este decreto respetando el derecho a la consulta previa, libre e informada.

### 7.1. Atención Humanitaria

Para la elaboración del presente texto se indagó a 17 entidades territoriales entre gobiernos municipales y departamentales de las cuales se recibieron 10 respuesta sobre como esta institucionalidad ha dado respuesta.

Una revisión transversal de las respuestas dadas por diversas alcaldías y gobernaciones (como Cúcuta, Envigado, Girón, Pasto, Sabanalarga, Sahagún, entre otras) evidencia una ausencia casi generalizada de información específica respecto al pueblo Rrom. En muchos casos, las entidades reportan que no se han implementado acciones concretas o que no tienen registros sobre intervenciones humanitarias o de reparación dirigidas a esta población. Este vacío refleja no solo la baja visibilización institucional del pueblo Rrom, sino también la falta de un sistema de seguimiento eficaz.

En esta información, se identifica una tendencia a tratar la atención humanitaria desde un enfoque genérico, sin diferenciar las particularidades culturales, sociales y territoriales del pueblo Rrom. Esto contradice los lineamientos establecidos en el Decreto Ley 4634 de 2011.

Por otro lado, en este sentido la UARIV manifiesta que en el periodo de estudio “No se reportaron eventos de afectación masiva relacionados con el pueblo Rrom”<sup>1</sup>.

Sin embargo, a la luz de la Resolución 1645 de 2019<sup>2</sup> esa entidad entregó entre el 2023 y el 2024 a 243 hogares del pueblo Rrom 297 giros por un valor de 156.115.000.

En cuanto a la subsistencia mínima, mediante el Acuerdo 8.A.8<sup>3</sup>, se realizaron 72 giros por un valor de \$34.485.000 a hogares víctimas de

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

desplazamiento forzado pertenecientes a este pueblo étnico. Según los datos reportados por la UARIV, estos recursos se implementaron de la siguiente manera:

Tabla 26 Numero de Giros a las diferentes Kumpanyas

KUMPANIA	HOGARES	GIROS	VALOR
CUCUTA	8	10	\$ 3.970.000
ENVIGADO	1	2	\$ 820.000
GIRON	2	2	\$ 1.190.000
PASTO	4	6	\$ 3.420.000
PRO-RROM	2	3	\$ 1.240.000
SABANALARGA	3	5	\$ 3.455.000
SAHAGÚN	11	15	\$ 7.895.000
SAMPUES	7	9	\$ 3.945.000
SAN PELAYO	4	7	\$ 2.470.000
TOLIMA	3	7	\$ 4.180.000
UNIÓN ROMANÍ	6	6	\$ 1.900.000
<b>Total</b>		<b>72</b>	<b>\$ 34.485.000</b>

Fuente: UARIV, 2025

## 7.2. Reparación integral

### 7.2.1. Reparación Colectiva

En materia de reparación colectiva, es relevante señalar que el pueblo Rrom cuenta con un PIRC que, a más de diez años desde su formulación, el cual aún se encuentra en etapa de implementación.

La información analizada evidencia que algunas entidades territoriales consideran que la reparación al pueblo Rrom es una responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional. Esta postura refleja deficiencias en la articulación interinstitucional y una insuficiente corresponsabilidad en el cumplimiento de las medidas de reparación colectiva, lo que ha contribuido al rezago en la materialización de los derechos de este pueblo étnico.

### 7.2.2. Reparación individual

Según la información suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), se ha registrado un avance significativo en la entrega de indemnizaciones individuales al pueblo Rrom. No obstante, persisten serias inquietudes respecto a la identificación de las personas registradas como víctimas pertenecientes a este pueblo étnico, dado que, conforme a su estructura sociocultural, la pertenencia no se define únicamente por el autorreconocimiento, sino por el reconocimiento formal otorgado por la autoridad tradicional.

La falta de un procedimiento plenamente articulado entre la UARIV, las entidades territoriales y las autoridades tradicionales para validar la pertenencia étnica puede generar inconsistencias en el Registro Único de Víctimas (RUV). Esto, a su vez, puede derivar en la inclusión de personas que no cuentan con el aval de la autoridad legítima del pueblo Rrom o, por el contrario, en la exclusión de miembros que sí cumplen con los criterios culturales y comunitarios establecidos.

Pese a este problema, en el Registro Único de Víctimas – RUV registran 10.090 víctimas que dicen ser pertenecientes a este pueblo étnico con el agravante

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de los líos en materia de reconocimiento. En este sentido, no se tienen claridad con respecto al número de las personas pertenecientes a este pueblo que han recibido esta medida administrativa.

En materia de numero giros de indemnizaciones individuales para el pueblo Rrom entre el año 2023 y el año 2024 se registró que siguiente comportamiento:

**Tabla 27 Diferencias entre giros entre 2023 y 2024**

PERTENENCIA ETNICA	AÑO 2023	AÑO 2024
Gitano ROM	124	283

Fuente: UARIV, 2025

En términos de recursos estos giros se vieron representados de la siguiente manera:

**Tabla 28 Monto de giros entre 2023 y 2024**

PERTENENCIA ETNICA	AÑO 2023	AÑO 2024
Gitano ROM	\$ 1.033.603.500	\$ 2.505.781.980

Fuente: UARIV, 2025

Como puede verse, en materia de indemnización administrativa individual al pueblo Rrom, las cifras correspondientes a los años 2023 y 2024 reflejan un incremento significativo tanto en el número de giros realizados como en los recursos desembolsados, lo que permite dimensionar el alcance de esta medida de reparación.

De acuerdo con los registros oficiales, en 2023 se efectuaron 124 giros de indemnización administrativa a personas pertenecientes al pueblo Rrom, por un valor total de \$1.033.603.500. En 2024, la cifra ascendió a 283 giros, con un monto global de \$2.505.781.980. Este aumento representa no solo un crecimiento del 128% en el número de giros, sino también un incremento sustancial del 142% en los recursos destinados.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Estos datos evidencian que, en el periodo analizado, la política de indemnización administrativa para el pueblo Rrom ha tenido un impulso considerable, lo que podría interpretarse como un avance en la materialización de sus derechos como víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, el crecimiento en la asignación de recursos debe analizarse también en relación con la cobertura real respecto al universo de víctimas registradas, la oportunidad en los pagos y la articulación con otras medidas de reparación integral, de forma que el beneficio económico no se perciba como un fin aislado, sino como parte de un proceso más amplio que contribuya a la restitución de derechos, la reconstrucción del proyecto de vida y el fortalecimiento del tejido social y cultural del pueblo Rrom.

Potro lado, a desde las expresiones organizativas del pueblo Rrom se señala que hay graves problemas en el censo de la UARIV, ya que este debe depurarse porque en él se encuentran personas que se auto reconocen como Personas Rrom, pero que la actualidad no son reconocida por las Kumpanyas, ya que ser parte de este pueblo reconoce por línea paterna y debe ser reconocido por la autoridad tradicional.

### 7.3 Recomendaciones

#### *Depuración del registro de víctimas.*

Es prioritario avanzar en la implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional que garanticen la participación activa de las autoridades tradicionales en los procesos de identificación y registro. Esto permitiría no solo reforzar la legitimidad de las indemnizaciones individuales, sino también asegurar que dichas medidas se desarrollen en coherencia con el **enfoque étnico diferencial** y el respeto a la autonomía cultural, tal como lo establece el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas.

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## *Seguimiento a la implementación del PIRC*

la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales deben establecer una hoja de ruta para planificar de manera efectiva la implementación de las medidas de reparación aún pendientes en el marco del PIRC colectivo, garantizando un diálogo permanente con el pueblo Rrom.

## *Fortalecimiento del marco legal de atención y reparación.*

La UARIV debe avanzar de manera decidida en la reglamentación integral del Decreto Ley 4634 de 2011, garantizando el desarrollo normativo y operativo de las disposiciones relacionadas con la participación efectiva del pueblo Rrom, así como con los procesos de reparación individual y colectiva, en concordancia con el enfoque étnico diferencial y el respeto a sus usos y costumbres.

## 8. Restitución de tierras

El artículo 11 del Decreto Ley 4634 de 2011 establece que las Kumpaño o los integrantes del pueblo Rrom o Gitano que hayan sido víctimas de despojo o abandono de tierras o predios tienen derecho a la restitución. Además, podrán solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) su inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), así como iniciar el proceso judicial de restitución conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 (ruta individual). Sin embargo, en informes previos, esta Comisión ha recomendado a la institucionalidad la aplicación de un enfoque étnico para esta población, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada caso.

En este capítulo, se analizará la medida de restitución de derechos territoriales a favor del pueblo Rrom, con el fin de evaluar los avances y retrocesos en la protección de este derecho fundamental. También se abordará la implementación del enfoque étnico en el trámite administrativo llevado a cabo por la URT, la aplicación de la ruta individual contemplada en la Ley 1448 de 2011 para ciertos integrantes de la comunidad gitana, y la importancia de promover espacios de diálogo entre el pueblo gitano y la institucionalidad. Esto con el propósito de definir una ruta preferente y diferenciada para la atención y restitución de las reclamaciones de esta comunidad étnica.

### 8.1. Gestión de la etapa administrativa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

De acuerdo con el Censo General elaborado por el DANE de 2005<sup>124</sup>, 4,857 personas hacen parte de este grupo étnico. Es importante destacar que el pueblo Rrom reside principalmente en las cabeceras municipales, lo cual es coherente con sus dinámicas sociales y económicas. La mayoría se encuentra

<sup>124</sup> Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

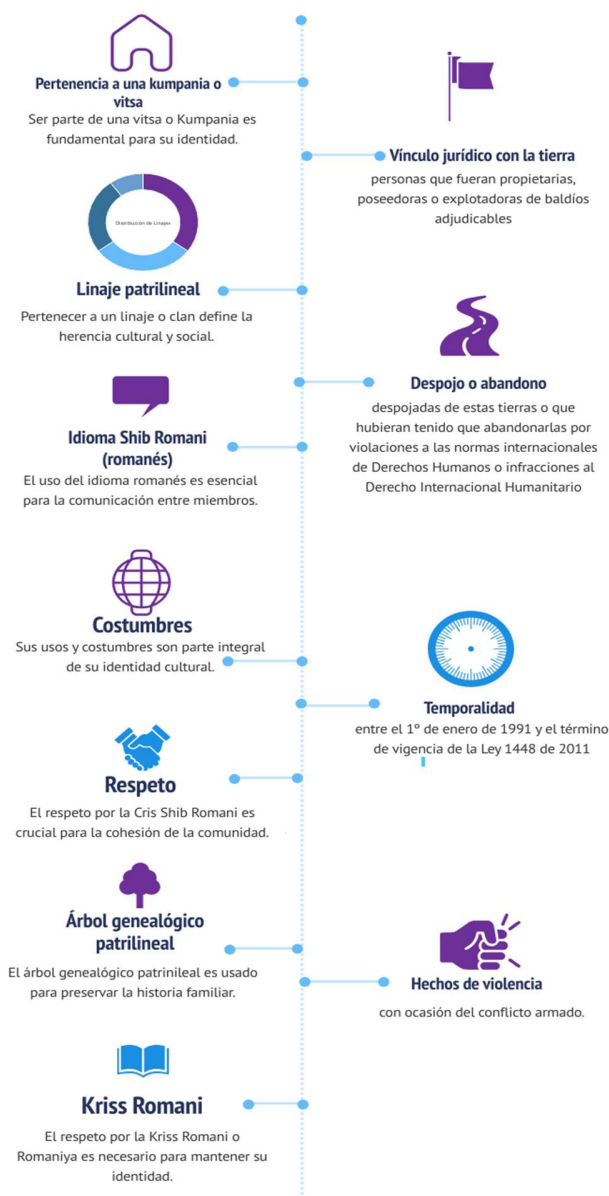
# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

en los municipios donde están las 11 Kumpanías de Bogotá (Cundinamarca), Girón (Santander), Cúcuta (Norte de Santander), Sampués (Sucre), Pasto (Nariño), Envigado (Antioquia), Sahagún (Córdoba), Sabanalarga (Atlántico), San Pelayo (Córdoba), Guamo (Tolima) e Ibagué (Tolima).

Asimismo, la Comisión ha identificado que, pese a que uno de los elementos fundamentales de la identidad cultural del pueblo Rrom es su tradición nómada, algunos miembros de esta comunidad han sido víctimas de despojo o abandono de tierras en el marco del conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes<sup>125</sup> en Colombia.

Precisamente, uno de los criterios de importancia y que genera un tratamiento con enfoque étnico en la ruta restitutiva, es la pertenencia al pueblo Rrom, sin embargo, existen reclamaciones de restitución de tierras, en las que los ciudadanos se autorreconocen gitanos. Sobre el particular, es importante tener en cuenta que la *Comisión del Nacional de Diálogo* como máxima instancia representativa del pueblo romano ha identificado elementos subjetivos de pertenencia al pueblo *Rrom* que son importantes para la concreción de la familia romaní y que pueden servir de fundamento en el marco de la materialización de la reparación integral por medio de la medida de restitución de tierras.

## Elementos de pertenencia del pueblo Rrom y el derecho a la restitución de tierras.



*“el criterio de autorreconocimiento ha traído problemas al interior de*

<sup>125</sup> Corte Constitucional, autos 004/09, 005/09, 373/16 y 266/17.

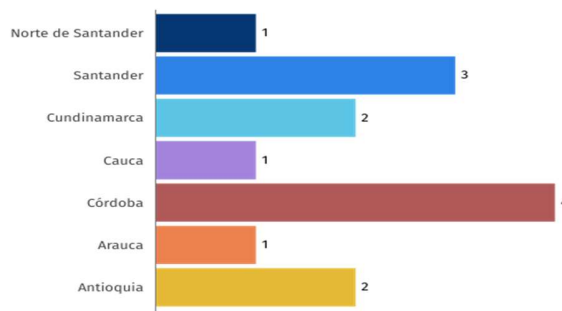
## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*nuestras Kumpanias ya que algunas personas al ser nómadas o intinerantes creen que con tener esta característica identitaria, pertenecen al pueblo gitano, y por ello solicitan las ayudas del Estado, sin ser realmente parte de nuestra población".* David

Gómez – Representante del Pueblo Rrom en la Mesa Nacional de Víctimas.

La URT ha adelantado acciones de mejora para identificar las reclamaciones individuales de grupo étnico Rrom e impulsar la implementación del enfoque étnico. En tal sentido, informó a la Comisión que en la actualidad existen 21 reclamaciones de restitución de tierras de integrantes del pueblo Rrom, ubicadas en las siguientes zonas:

**Gráfica 11 Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF según ubicación**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025

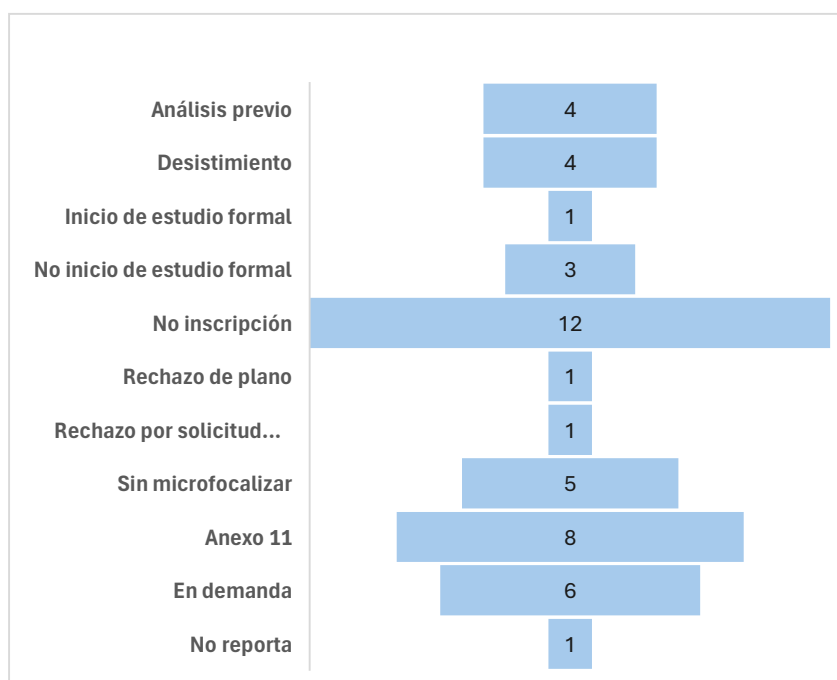
Observa la Comisión que, las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas se encuentran mayoritariamente en los departamentos de Córdoba (4) y Santander (3) zonas donde se ubican las Kumpaño, a excepción de Arauca y Cauca.

De igual manera, se evidenció que, en el año 2024, se gestionaron en la etapa administrativa 31 solicitudes, de las cuales 30 son con la *categoría de autorreconocimiento* y 16 con *validación de la pertenencia*<sup>126</sup>, con los siguientes estados:

<sup>126</sup> Oficio de respuesta No 202520300671071 del 2025/07/24 2:56:32 pm

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Gráfica 12 Estado de solicitudes Rrom en etapa administrativa



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025

Como se puede observar, de las 46 solicitudes recibidas por la URT, 12 fueron decididas con no inscripción en el RTDAF, representando al 38% de las solicitudes en trámite, seguido de ocho reclamaciones que se encuentran en Anexo 11<sup>127</sup> y cinco reclamaciones que se encuentran en zonas no microfocalizadas como lo son: Montelíbano y Puerto Libertador (Córdoba), Medellín (Antioquia), Popayán (Cauca).

<sup>127</sup> Sobre las solicitudes en anexo 11 es necesario precisar que de acuerdo con respuesta de la UARIV a las recomendaciones del Noveno Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011: “ el Formato Único de Declaración -FUD, el cual, tanto en su versión física como a través del aplicativo “Toma en Línea”, recoge la información necesaria para identificar y ubicar al declarante, validar la composición de su grupo familiar, y conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron los hechos de los que se pretende su reconocimiento. En este sentido, se diseñaron diferentes anexos, que responden a cada una de las victimizaciones categorizadas en el Registro Único de Víctimas - RUV, entre ellos el anexo 11 que corresponde al hecho victimizante de despojo y/o abandono forzado de bienes muebles e inmuebles.”

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos



Actualmente la URT elevó al espacio de concertación ante la *Comisión Nacional de Diálogo* una propuesta de resolución que adopta la ruta de atención preferente para el pueblo Rrom o Gitano en materia de restitución de derechos étnicoterritoriales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82<sup>128</sup> del Decreto 4634 de 2011

Allí identificó elementos relacionados con la titularidad del derecho, la trasverzalización del enfoque étnico, la validación de la pertenencia étnica, así como la ruta para la consulta previa de dicha resolución y su socialización en las 11 Kumpaño.

En el marco de la socialización la Comisión Nacional de Diálogo solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras informar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio de Interior, sobre el contenido y alcance de dicha resolución y así, analizar la viabilidad o no de elevar el procedimiento a consulta previa. En tal sentido, una vez se obtenga la respuesta,

se diseñará el plan de trabajo con la participación del pueblo Rrom.

<sup>128</sup> Decreto Ley 4634 de 2011 Artículo 8: “La Ruta de atención preferente en materia de restitución de tierras a favor de las personas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. A efectos de establecer los criterios de aplicación de la ruta de inclusión preferencial de que trata el artículo 11 del Decreto Ley 4634 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas adoptará mediante acto administrativo, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente decreto, dicha ruta de atención preferente en materia de restitución de tierras a favor de las personas víctimas del conflicto pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”.

Parágrafo 1. En todo caso y de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 4634 de 2011, dicha ruta sólo definirá el acceso preferente, sin perjuicio de la aplicación de los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011, en el marco del desarrollo de la ruta de restitución de tierras.

Parágrafo 2. En relación con la validación de pertenencia étnica. En lo concerniente a la validación de la pertenencia al pueblo Rrom o Gitano de las personas que se identifiquen como tal La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas verificará que las personas se encuentren en el censo del Ministerio del Interior para efectos de aplicar el enfoque diferencial. Lo anterior sin perjuicio del derecho al autorreconocimiento”, el que fue aprobado por la instancia de interlocución nacional de las autoridades del Pueblo Rrom o gitano en pleno.

## 8.2. Etapa judicial

De acuerdo con lo evidenciado seis (6) reclamaciones Rrom se encuentran en etapa judicial en los municipios de Santa Marta, Mocoa, Pasto, Cocorná y Cali<sup>22</sup>, de las cuales una (1) corresponde a la categoría “con validación de la pertenencia étnica” y cinco (5) a la categoría “con autorreconocimiento”.

## 8.3. Avances

La Unidad de Restitución de Tierras avanzó en la identificación del universo de las víctimas Rrom o gitanas reclamantes de restitución de derechos territoriales, así como la respuesta de fondo a dichas solicitudes.

La Unidad de Restitución de Tierras diseñó una ruta de atención étnica diferenciada para el pueblo Rrom con elementos transversales a la ruta contemplada en la Ley 1448 de 2011, así como lo contemplado en el Decreto Ley 4634 de 2011 en materia de restitución de derechos étnico-territoriales.

La UARIV, la Comisión Nacional de Diálogo y la Unidad de Restitución de tierras de manera articulada impulsaron un espacio de diálogo para la construcción concertada de la ruta de atención de solicitudes de restitución de tierras para el pueblo Rrom o Gitano.

## 8.4. Recomendaciones

A la Unidad de Restitución de Tierras seguir impulsando el desarrollo, con participación directa del pueblo Rrom, de la ruta de restitución específica que responda a sus particularidades culturales, tales como el uso itinerante del territorio, el vínculo con espacios urbanos y el ejercicio de oficios tradicionales.

A la Unidad de Restitución de Tierras en asocio con la Unidad para la Atención a las Víctimas, incorporar en el enfoque étnico de la etapa administrativa,

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

judicial y posallo al pueblo Rrom como sujeto colectivo diferencial dentro de sus rutas de atención, considerando su identidad cultural, su cosmovisión y sus prácticas territoriales específicas.

A la Unidad de Restitución de Tierras capacitar a sus funcionarios y colaboradores en enfoque étnico-diferencial gitano, incluyendo historia de exclusión, formas de discriminación, organización social, normas internas (kriss romaní) y prácticas de asentamiento, para así garantizar mecanismos de representación jurídica especializada para comunidades Rrom que deseen iniciar procesos de restitución.

A la Unidad de Restitución de Tierras impulsar una línea de investigación etnogeográfica y jurídica que permita entender la noción de “territorio” desde la perspectiva gitana y el reconocimiento de las afectaciones a sus derechos territoriales con ocasión del conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes.

A la Unidad de Restitución de Tierras incluir al pueblo Rrom en el diseño de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de la política de restitución de tierras de manera diferencial para su comunidad.

Al Ministerio de Interior mediante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa fortalecer las labores de articulación con la Unidad de Restitución de Tierras, con el fin de impulsar escenarios de diálogo con el pueblo Rrom que faciliten la participación de la comunidad gitana en los procesos de restitución de tierras y promuevan una relación de confianza y colaboración de la población gitana con las entidades gubernamentales.

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## índice de tablas

Tabla 1 Costos proyectados por derecho y medida para comunidades étnicas, en billones de pesos 2025 .....	13
Tabla 2 Costos Proyectados por Medida Víctimas étnicas 2025-2031, en billones de pesos 2025 .....	16
Tabla 3 Recursos comprometidos 2016-2025* por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024.....	22
Tabla 4 Recursos apropiados 2016-2025* por componente, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024 .....	24
Tabla 5 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos .....	26
Tabla 6 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad y medida, orientadas a población Rrom, en millones de pesos .....	28
Tabla 7 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos UARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos .....	30
Tabla 8 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos.....	34
Tabla 9 Entrevista a los representantes legales del pueblo Rrom o Gitano de la Comisión Nacional de Diálogo (CND).....	47
Tabla 10 Resultado indicador de subsidiariedad 2021- 2023. ....	58
Tabla 11 Municipios con mayores aportes en contrapartida para proyectos de concurrencia (2021-2023).....	60
Tabla 12 Municipios Concernidos, fórmula individualizadora 2023 .....	65
Tabla 13 Relación de Kumpaños reconocidas por el Ministerio del Interior.....	91
Tabla 14 Asistencia Escolar por Pertenencia Étnica y Grupo de Edad (Censo DANE) .....	93
Tabla 15 Indicadores sistemas educativos propios grupos étnicos .....	95
Tabla 16 Resumen matrícula EPBM por grupos étnicos 2024 preliminar .....	97
Tabla 17 Recursos asignados y subsidios entregados pueblo Rrom.....	121
Tabla 18 Distribución por Entidades Organizativas .....	122
Tabla 19 Colocaciones verificadas por el SPE .....	140
Tabla 20 Resultados Derecho a la Generación de Ingresos de la población víctima de Desplazamiento Forzado con pertenencia Étnica - Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad.....	144
Tabla 21 Ejecución Programa IRACA 2024 (\$millones).....	146
Tabla 22 Acuerdos Plan Nacional de Desarrollo en salud pueblo Rrom. ....	158

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Tabla 23 Numero de Giros a las diferentes Kumpanyas .....	199
Tabla 24 Diferencias entre giros entre 2023 y 2024 .....	201
Tabla 25 Monto de giros entre 2023 y 2024 .....	201

### Índices de graficas

Gráfica 1 Recursos comprometidos 2016-2025* orientados a la población RROM, en millones de pesos constantes de 2024 .....	21
Gráfica 2 Recursos comprometidos 2016-2025* por componente, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2024 .....	25
Gráfica 3: Distribución de matrículas para el pueblo Rrom Departamento Vs. Nivel Educativo .....	98
Gráfica 4: Distribución de Recursos o subsidios de Vivienda para Pueblos Rrom por Departamentos 2024 .....	123
Gráfica 5 Hogares Rrom Beneficiarios por Departamento 2024 .....	124
Gráfica 6: Cifras de empleabilidad por grupo étnico 2024 .....	137
Gráfica 7 Sectores en los que se colocaron personas víctimas .....	138
Gráfica 8 Beneficiarios oferta SENA 2023-2024 .....	142
Gráfica 9: Comparativo víctimas Vs. víctimas étnicas 2025 .....	184
Gráfica 10: Resultados de las etapas RUV (2023,2024 y primer trimestre 2025) .....	187
Gráfica 11 Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF según ubicación .....	206
Gráfica 12 Estado de solicitudes Rrom en etapa administrativa .....	207

# XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## Referencias bibliográficas.

- Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO). (2024). *Boletín de Monitoreo N°. 32*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*. Diario Oficial No. 48.096.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*.
- Corte Constitucional. (2009). Autos 004/09, 005/09 y 373/16, y Auto 266/17. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia T-366 de 2024*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). *Informe sobre el censo y caracterización sociodemográfica del pueblo Rrom*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2005). Censo General 2005. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). *Informe sobre fórmula individualizadora y el Índice de Capacidad Territorial*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2024). *Información del trazador de inversión de comunidades étnicas en proyectos orientados a la PPV*.
- Infobae. (2025, 12 de julio). *Artículo sobre el crecimiento del Registro Único de Víctimas*.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2025). *Oficio de respuesta Radicado No. 2025-EE-158963*.
- Ministerio del Interior. (2022). *Relación de Kumpaños reconocidas por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías*.
- Ministerio del Interior. (2025). *Informe de seguimiento de la plataforma RUSICST*.
- Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). (2024). *Informe de seguimiento a acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo en salud para el pueblo Rrom*. Radicado 2025424001535222.

## XIII Informes de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 2957 de 2010*.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto Ley 4634 de 2011*.

Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). (2025). *Informe de gestión de proyectos de inversión con enfoque étnico y diferencial*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2016, 27 de abril). Orientaciones generales para las víctimas Rrom o gitanas – Decreto 4634 de 2011. Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/reparacion-y-atencion-al-pueblo-rrom-o-gitano/>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2025). *Boletines de Datos para la Paz*. (Corte a 1 de abril de 2025).

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2025). *Informe de Gestión 2024*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2025). *Informe sobre Estrategia de Corresponsabilidad*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2025). *Reporte de Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad*. (Corte a 30 de junio de 2024).