



CONFEDERACION COLOMBIANA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES – CCONG

Estudio Piloto sobre Entorno Propicio
Colombia

Colombia, Diciembre de 2014

Estudio piloto Colombia -2014

CONFERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG

BOGOTA, COLOMBIA

CALLE 70 A NO. 7 – 81

TELEFONO (0571) 6060704

[HTTP://CCONG.ORG.CO/CCONG/](http://CCONG.ORG.CO/CCONG/)

LILIANA PATRICIA RODRIGUEZ BURGOS

Directora Ejecutiva CCONG

LUZ ANGELA RAMIREZ RUIZ

Coordinadora del estudio

Bogotá, Colombia 2014.

Presentación

En Colombia, las Organizaciones de la Sociedad Civil, como un actor corresponsable en el desarrollo y la paz del país viene aportando desde los diferentes territorios, y pese a todas las dificultades que se presentan en un país en situación de conflicto, en la construcción de escenarios, metodologías, acciones de valor e instrumentos en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas y en general en la construcción de escenarios que facilitan el Diálogo Político como instrumento para el fortalecimiento de la gobernanza y la democracia.

Sin embargo el reconocimiento social y la visibilización de sus impactos no son suficientes. Por el contrario existen percepciones e imaginarios negativos sobre el rol que cumplen como actores políticos y actores de desarrollo, y que se profundizan en un país donde sistemáticamente se presentan amenazas y asesinatos a líderes y representantes de organizaciones sociales; donde se ven limitados los derechos a la asociación, a la protesta y a la participación; donde no hay garantías para ejercer control social; y donde flagelos como la corrupción y el clientelismo minaron la confianza entre el Estado y la OSC debilitando la cultura democrática.

En ese escenario, el presente estudio sobre entorno habilitante para las ONG y las OSC, pretende adelantar una reflexión y análisis sobre el contexto en el cual las organizaciones ejercen su rol, reconociendo las potencialidades y obstáculos que en materia legal, política, institucional, financiera, de seguridad, técnica y de articulación entre ellas y otros actores sociales; enfrentan día a día en las diferentes regiones del país.

El estudio se enmarca en las áreas y dimensiones establecidas en el “Marco de monitoreo para evaluar el progreso sobre entorno propicio para las OSC” del Grupo de Trabajo sobre Entorno Propicio de la Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Efectividad del Desarrollo - CSO Partnership for Development Effectiveness -CPDE.

Los hallazgos de este ejercicio de monitoreo deben ser un referente que invite a la acción y a la movilización de estrategias y recursos por parte de todos los actores de la sociedad colombiana, para garantizar el reconocimiento por el trabajo y la contribución que hacen las OSC al desarrollo del país en un marco de respeto a los derechos de asociatividad, libertad de expresión y participación en lo público.

Marco de monitoreo para evaluar el progreso sobre entorno propicio para las Organizaciones de la Sociedad Civil – OSC

“El Marco de monitoreo para evaluar el progreso sobre entorno propicio para las OSC”, es un instrumento que viene siendo impulsado por el Grupo de Trabajo sobre Entorno Propicio de la Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Efectividad del Desarrollo -CSO Partnership for Development Effectiveness - CPDE; que tiene como propósito reconocer los avances que en cada país se adelantan en materia legal, institucional y de políticas públicas.

Igualmente, busca analizar y re-conocer en tres áreas, las condiciones que garantizan el entorno propicio para que las OSC puedan ejercer su rol. Dentro de cada una de estas áreas se revisan dimensiones específicas, las cuales permiten adelantar la reflexión sobre el estado actual del ambiente habilitante.

Estas son las tres dimensiones que el presente estudio tendrá como marco para el análisis:

Área 1: Derechos humanos y las libertades universalmente reconocidas que afectan a las OSC.
Dimensión 1: Reconocimiento de derechos y libertades que afecta a las OSC
Dimensión 2: El entorno legal y normativo, aplicación de los derechos y libertades que afecta a las OSC.
Dimensión 3: Derechos de grupos específicos
Área 2: Influencia en Políticas
Dimensión 1: Espacios para el diálogo y la incidencia en la política
Dimensión 2: Acceso a la información
Área 3: Relación donantes – OSC

La metodología se basa en identificar los factores que demuestran las condiciones del ambiente habilitante en el cual las OSC ejercen su rol político y de desarrollo, a partir de preguntas orientadoras que centran el estudio. La información utilizada se basa en fuentes secundarias como estudios, reportes, informes y documentos específicos producidos por diferentes actores; además de contar con un aporte, muy importante, resultante de la consulta nacional, adelantada entre los meses de septiembre y octubre de 2014 en cinco regiones del país, en donde cerca de 140 ONG y OSC construyen un auto-diagnóstico que refleja con mucha precisión la situación en la que se encuentra el sector.

Colombia: Estudio Piloto sobre Entorno Propicio

1. Área Uno: Derechos humanos y libertades universalmente reconocidas que afectan a las OSC

1.1 Dimensión 1: Reconocimiento de derechos y libertades que afecta a las OSC.

Preguntas Orientadoras

- ¿Es el derecho a la libertad de asociación protegido en la Constitución y las leyes básicas de su país?
- ¿Es el derecho a la libertad de asamblea pacífica protegido por la Constitución y las leyes básicas de su país?
- ¿Es el derecho a la libertad de expresión protegido por la Constitución y las leyes básicas de su país?
- ¿Hay restricciones significativas y / o graves en el ejercicio de uno o más de estos derechos a través de la intimidación del gobierno, intrusiones, acoso o amenazas?

Los derechos de la sociedad civil en Colombia, se amparan en la Constitución Política Nacional adoptada en 1991; y en el marco legal que se ha venido desarrollando durante las últimas décadas.

La siguiente es una relación del desarrollo del marco normativo colombiano sobre los derechos de la Sociedad Civil¹, con lo cual se pretende dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y, en muchos casos, son el resultado de largos procesos sociales de reivindicación de sus derechos.

Derechos	Legislación
Derecho a la libre asociación	Artículo 38 CPN: Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Ley 743 de 2002: se garantiza el derecho a la asociación para crear organizaciones comunitarias, la asociación política de cualquier tipo y bajo cualquier ideología; asociación con la cual cualquier organización puede presentarse a elecciones de tipo municipales, departamentales o nacionales y el derecho a fomentar o hacer parte de movimientos sindicales en pro de mejorar las condiciones laborales, de una empresa privada o una entidad pública.
Derecho a la libre expresión	Artículo 20 CPN: Se garantiza a las organizaciones sociales expresar y difundir su pensamiento y opiniones, y fundar medios masivos de comunitarios que garanticen la difusión de información. Bajo este derecho no habrá censura de opinión por ideología política.
Derecho a reunirse y manifestarse en la plaza pública	El Artículo 37 CPN , permite a cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos manifestarse en plaza pública de manera pacífica. Existen casos para la limitación del ejercicio de este derecho, señalados en el artículo 44 de la ley 1453 de 2011 , como la obstaculización temporal o permanente de las vías o la infraestructura y que esto resulte en una vulneración de la vida humana, la

¹Agenda de Incidencia para las OSC, CCONG y Mesa Regional, Bogotá, 2014. http://ccong.org.co/ccong/documentos/agenda-de-incidencia-para-las-osc_447

Derechos	Legislación
	salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo.
Derecho a que el estado brinde protección	El artículo 200 del Código Penal Colombiano , establece que la violación del libre derecho a la asociación, de cualquier tipo, es un hecho punible que deberá ser castigado por las autoridades, bajo los parámetros del artículo 26 de la ley 1453 de 2011 . De esta manera, la protección que es Estado brinda a las organizaciones sociales civiles no es de carácter preventivo sino sancionatorio a los hechos ocurridos.
Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	El Decreto 4100 DE 2011 , crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y establece la conformación de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

Para dar cumplimiento a estos mandatos el Estado Colombiano cuenta con una institucionalidad pública que tiene como objetivo: promover, fomentar, informar, monitorear y especialmente garantizar los derechos. La entidades son: Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Personerías, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. En 2012 se crea el “Programa de Protección” (instancia única en el mundo) de los jueces y fiscales, testigos, defensores de Derechos Humanos, población en situación de desplazamiento, periodistas, sindicalistas, además de otras poblaciones vulnerables, con el cual se busca prestar una protección más profesional que permita dar seguridad a quienes lo necesitan (a la fecha no se encuentra una evaluación pública sobre la efectividad de esta instancia).

Siendo Colombia un país en conflicto, se han creado instancias como el Centro Nacional de Memoria Histórica; la Dirección para la de Acción Integral contra Minas Antipersonal, la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura.

Monitoreo

La sociedad civil reconoce los avances que en materia de Acuerdos y Convenios Internacionales ha suscrito el país, los cuales han sido adoptados por la reglamentación nacional y local, y que busca reconocer y garantizar los derechos. Esta estructura legal y jurídica, le ha permitido a las OSC poder actuar en función de su oferta institucional de manera cualificada, actuando incluso en aquellos territorios donde la presencia del Estado es casi inexistente.

El papel activo de la OSC en la discusión ha sido un aporte en la adopción de normas y marcos regulatorios para facilitar su rol y garantizar los derechos de la población, se resalta la Ley de Veeduría Ciudadana (Ley 850 de 2003)²; el CONPES de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos³ ; La ley de Acceso a Información⁴ y la Ley de Participación (esta se encuentra en

² Ley 850 de 2003; <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>.

³ Documento CONPES 3654 de 2010 y que introduce la “Petición de Cuentas” como un eje estructurador que permite a los ciudadanos solicitar a sus gobernantes la rendición de cuentas sobre la ejecución de las políticas públicas y los recursos públicos. <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/conpes-3654-de-2010>.

revisión en la Corte Constitucional)⁵. Es pertinente aducir que estos avances han sido posibles en escenarios políticos favorables.

En este mismo sentido, se debe reconocer los esfuerzos de las OSC en los diferentes territorios (Departamentos, Distritos y Municipios); que en el escenario del modelo de descentralización, han contribuido a propiciar el debate sobre la necesidad de reglamentar procesos que garanticen la libertad de expresión, resaltando, entre muchos otros ejemplos, la Mesa de Medios de Comunicación Comunitaria en la ciudad de Bogotá⁶; y la construcción del Plan Departamental de Medios de Comunicación Ciudadanos y Comunitarios 2014 – 2020 en el departamento de Antioquia⁷.

Sin embargo, y como se puede revisar en los informes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH⁸ y en los pronunciamientos y estudios de las OSC nacionales e internacionales, persisten limitaciones que permitan el seguimiento y exigibilidad de los derechos como:

- No se cuenta con escenarios de coordinación y protocolos consolidados y sistemáticos que le permitan a las OSC adelantar seguimientos y controles a los compromisos del Estado establecidos en la Legislación Internacional y en la Legislación Nacional, y por supuesto no hay estrategias para la presentación de recomendaciones para el mejoramiento o la denuncia en los casos pertinentes.
- Las cifras para el 2013, muestra como Colombia sigue siendo el segundo país en América Latina, en el que persiste sistemáticamente la violación a los derechos humanos por parte de los diferentes actores, y que son visibles ante la CIDH. Además de ser el primer país, con el mayor número de denuncias aceptadas en el 2013 por este organismo internacional⁹, lo que demuestra el estado crítico de gestión y corrupción en el cual se encuentra la justicia en Colombia.
- Los líderes y lideresas sindicales; indígenas y afro-descendientes, así como personas desplazadas, se encuentran en particular riesgo de sufrir ataques en contra de su vida. La OACNUDH ha documentado un gran número de asesinatos de lideresas de desplazados en los departamentos de Cauca, Sucre y la región del Urabá. Asimismo, se ha determinado que la responsabilidad de gran parte de estas violaciones habría sido atribuida a agentes del Estado, miembros de grupos paramilitares post desmovilización e integrantes de las FARC-EP y del

⁴ Ley 1712 de 2014. Alianza más Información Mas Derechos: <http://masinformacionmasderechos.co/sentencia-de-la-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica>.

⁵ Ley de Participación en Revisión de la Corte Constitucional: <http://www.icpcolombia.org/observatorio.php>

⁶ Mesa Distrital de Medios de Comunicación Comunitaria, ver en <http://elturbion.com/?p=5976>.

⁷ Documento del Plan Departamental de Medios de Comunicación Comunitaria en el Departamento de Antioquia, ver en http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CC8QFiAD&url=http%3A%2F%2F190.0.34.154%3A7000%2Fplanes%2Fdescargar%3Fid%3D6&ei=iQtlVKG0BsWqgwSS3IKgDw&usg=AFQjCNG5iAJ8VrW2GI06_8Sj6YYjM7D88Q

⁸ Informe Anual de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos – 2013.

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>

⁹ Idem; estadísticas, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>

Ejército de Liberación Nacional (ELN).La CIDH ha tenido conocimiento de asesinatos que han sido precedidos por notas de amenazas e intimidación que declaran a defensoras y defensores de derechos humanos o a sus organizaciones como objetivos de grupos paramilitares, tales como los autodenominados “águilas negras” y los rastrojos”¹⁰.

Por su parte el Informe Anual de 2014 de la ONG Internacional Human Rights Watch¹¹, muestra que hay “más de 5 millones de colombianos que han sido desplazados internamente, y cada año al menos 150.000 personas siguen abandonando su hogar, lo cual ha generado la segunda población más grande del mundo de desplazados internos. Es común que defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, líderes indígenas y afrocolombianos, y líderes de desplazados sean víctimas de amenazas de muerte y otros abusos”, además “en julio de 2012, el gobierno sancionó el Marco Jurídico para la Paz, una reforma constitucional que abre la puerta a la impunidad generalizada por atrocidades cometidas por guerrilleros, paramilitares y militares en caso de que se alcance un acuerdo de paz con las FARC. La reforma autoriza al Congreso a limitar el juzgamiento de atrocidades a quienes se identifiquen como sus “máximos responsables”, y ofrecer inmunidad legal a todos los demás que hayan participado en la planificación, la ejecución y el encubrimiento de esos mismos delitos”.

El Informe “Imagina” sobre la situación de DDHH de los defensores y defensoras de DDHH en Colombia, y el análisis que se ha hecho desde el Programa Somos Defensores Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos (PNGPDDH)¹², muestra que, para el primer semestre de 2014, “pese a la movilización social por la paz... se incrementó el 20% las agresiones contra defensores de derechos humanos en comparación con el mismo período de 2013 (pasamos de 154 agresiones en 2013 a 194 en 2014)...; la vida de los defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia es agredida cada vez más y con consecuencias fatales, del total de 194 agresiones individuales contra defensores(as), se discrimina que 105 amenazas, 30 asesinatos, 29 atentados, 18 detenciones arbitrarias, 7 casos de uso arbitrario del sistema penal, 4 de robo de información y un defensor desaparecido...”.

Según el Sistema de Información de Agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia SIADDHH¹³, en la mayoría de los casos, los presuntos responsables señalan a grupos paramilitares con un 50% de los casos, mientras el 31% corresponde a desconocidos. La presunta participación de paramilitares en agresiones contra defensores de derechos humanos se incrementó cerca de un 5% con respecto al año anterior. En promedio, entre enero y junio de 2014, cada día fue agredido un defensor(a) y cada 6 fue asesinado uno de ellos. El informe también señala que los departamentos que cuentan con mayor número de agresiones contra líderes y defensores son Valle del Cauca (paso de 17 en 2013 a 34 casos en 2014), seguida de Santander (paso de 18 en 2013 a 25 casos en 2014) y Atlántico (paso de 11 en 2013 a 17 casos en 2014). Tal como se advirtió en los informes anteriores, la acción deliberada de los agresores contra estos

¹⁰ Idem...

¹¹ Human Rights, EEUU 2014; Informe Anual 2014. <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122015>.

¹² IMAGINA. Programas Somos Defensores; Informe Semestral enero – junio de 2014, Agosto de 2014, <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>

¹³ Sistema de Información de DDHH. <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/89-informe-semestral-siaddhh-2014-imagina>

líderes y defensores, se hace frecuentemente en el sitio de residencia o muy cerca de ella, afectando en muchas ocasiones a sus familias.

En lo que respecta al derecho a la libertad de expresión, el Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información pública en Colombia, que da como resultado 50 puntos (en una escala de 0 a 100), indica que los temas con mayor riesgo son los relacionados con la amenaza directa, la impunidad y la ausencia de ambientes que promueva y propicien la libertad de expresión¹⁴. Otro aspecto que resalta el Índice es el relacionado con la concentración de la pauta, elemento esencial para la sostenibilidad y pluralidad de los medios, el resultado muestra que se “encuentra una marcada concentración de medios en la ciudad de Bogotá, por lo que la pauta se ve determinada por esta dinámica”.

Un factor de alta relevancia y que empieza a visibilizarse (no por ser nuevo, sino por los impactos sobre los ciudadanos y ciudadanas) es el relacionado con la Violencia Urbana, como bien lo dice el balance del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia - CICR en “ciudades y cabeceras municipales las problemáticas son urgentes, a causa de las amenazas y la violencia, el desplazamiento intra - urbano se convierte en uno de los flagelos para la población. La desaparición de personas sigue sembrando incertidumbre en los familiares. Las fronteras invisibles convierten a los habitantes en extranjeros en sus propios barrios. En los centros educativos, profesores y estudiantes quedan atrapados en el fuego cruzado entre bandas armadas. En ciudades como Medellín, Buenaventura y Tumaco, donde los niveles de violencia armada generan severas consecuencias humanitarias, el diálogo del CICR con los portadores de armas para que respeten el DIH y el DIDH aún presenta algunos retos. En 2013, el CICR documentó 207 presuntas violaciones al DIH, DIDH y otras afectaciones contra la población en 39 cascos urbanos de 14 departamentos, incluyendo las tres ciudades ya mencionadas y otros municipios donde no se registra, necesariamente, un fenómeno sistemático de violencia urbana”¹⁵.

De otra parte y según el auto-diagnóstico de las OSC adelantado entre los meses de septiembre y octubre de 2014 por la CCONG y la Unión Europea, en el marco de la construcción de las “recomendaciones y aportes de las OSC para la construcción de la Hoja de Ruta de la UE y sus EM”, el siguiente es el resultado frente a la garantía de los derechos:

¹⁴ Ver resultados Del Índice de Libertad de Expresión y Acceso a La Información 2013 en:

http://www.fescol.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=244:indice-de-libertad-de-expresion-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-colombia&catid=28:lanzamientos&Itemid=25

¹⁵ Colombia: SITUACIÓN HUMANITARIA, Comité Internacional de la Cruz Roja Acción 2013 y Perspectivas 2014;

<https://www.icrc.org/.../2014/04-09-colombia-annual-report-2013->

	DIAGNOSTICO					
	Antioquia	Caribe	Santander	Eje Cafetero	Bogotá-Meta	Valle y Cauca
Las OSC supervisan la legislación, la reglamentación y las cuestiones operativas que las afectan, y hacen recomendaciones de política pública para su fortalecimiento y participación en lo público, de conformidad con los compromisos internacionales.						
Las OSC supervisan el sistema judicial y legal democrático colombiano, para que proporcione a las OSC el derecho a asociarse, a la financiación segura, a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la participación en la vida pública.						
Las OSC tienen un compromiso con los derechos humanos y los valores fundamentales.						
<p><u>Verde</u>: Estado favorable de las OSC, hay estrategias, acciones y escenarios, trabajo sistemático, hay resultados</p> <p><u>Amarillo</u>: Estado medio de las OSC, hay acciones no efectivas, hay trabajos esporádicos, resultados son precarios.</p> <p><u>Rojo</u>: Estado crítico, no hay estrategias, acciones o escenarios, no hay un trabajo sistemático, no hay resultados</p>						

Frente a este panorama, la CIDH recomienda que el Estado debe garantizar la defensa de los derechos de la manera más libre, sin ninguna “clase de presión arbitraria o abusiva que obstaculice su ejercicio legítimo, lo cual incluye el derecho a no ser objeto de hostigamientos a causa de la iniciación de acciones penales sin fundamento”. En este mismo sentido la Relatora Especial sobre Defensores de las Naciones Unidas señala que debe “abstenerse de penalizar las actividades pacíficas y legítimas de los defensores y velar por que puedan trabajar en un entorno seguro, sin temor de ser perseguidos”¹⁶

¹⁶ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea “Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC”, Bogotá, Noviembre de 2014.

1.2 Dimensión 2: El entorno legal y normativo, implementación de derechos y libertades que afecta a las OSC.

Preguntas Orientadoras

→ ¿Existe una ley habilitante sobre el registro de las OSC, y en la práctica las OSC pueden registrarse con facilidad?

Definición: "Habilitación de la ley" incluye el registro voluntario permitido para cualquier propósito legal; que requiere un pequeño número de fundadores y / o pequeña cantidad de activos; basada en criterios razonables, transparentes y objetivos; y proporcionar vías de recurso.

→ ¿Son los procesos / regulaciones para la formación y el registro que permite a las organizaciones de la sociedad civil?

Definición: "Habilitación de procesos / reglamentos" incluye un fácil acceso para todos, independientemente de su ubicación, procedimiento sencillo sin cargas administrativas indebidas; tasas nominales o asequibles; decisión oportuna; inscripción a perpetuidad.

- ¿Pueden las OSC, en el momento de la inscripción y después, elegir libremente dónde, con quién y con qué mandato para trabajar?

- ¿Son las OSC libres de operar, en la legislación y en la práctica, sin cargas administrativas excesivas y / o la interferencia del gobierno (acoso)?

- ¿Hay interferencias en las operaciones de las OSC por parte de los estados y otros actores por razones políticas o arbitrarias? ¿Hay un recurso legal en contra de este tipo de acoso?

La legislación existente sobre el otorgamiento de la personería jurídica y el registro de las entidades sin ánimo de lucro – ESAL está establecido en:

Derechos	Legislación
<p>Registro de las ESAL</p>	<p>Ley 22 de 1987, Decreto 1318 de 1988 y Decreto 1529 de 1990, mediante el cual se delegaron las funciones registrales y de inspección, vigilancia y control de las ESAL, en los Gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá, siendo de carácter gratuito los trámites de reconocimiento de personería jurídica e inscripción de dignatarios.</p> <p>El Decreto Ley 2150 de 1995 reglamentado por los Decreto 427 y 1422 de 1996:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ No sólo suprime por parte del Ejecutivo la expedición del acto administrativo sobre reconocimiento de personería jurídica “de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, ... y de las demás entidades sin ánimo de lucro”, sino que permite su nacimiento a la vida jurídica con el sólo registro ante la Cámara de Comercio de la escritura pública o documento privado de constitución debidamente reconocido, tal como sucede con las sociedades civiles o comerciales (artículo 40), sin perjuicio de obtener, cuando lo exija la ley por razón de la actividad que se vaya a desarrollar, “licencia de funcionamiento, o reconocimiento de carácter oficial, autorización o permiso de iniciación de labores” (artículo 41 del Decreto 2150 de 1995). ➤ Señala que en ese mismo registro de personas jurídicas sin ánimo de lucro deben inscribirse sus estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación, en los mismos términos, tarifas y condiciones previstos para el registro de actos de las sociedades comerciales” (artículo 42 del Decreto 2150 de 1995). ➤ Asigna a la Cámara de Comercio respectiva, la expedición del certificado de existencia y representación legal e indica que el registro se llevará con sujeción

Derechos	Legislación
	<p>al régimen previsto para las sociedades comerciales y en los mismos términos, tarifas y condiciones que regulan sus servicios. (artículo 43 del Decreto 2150 de 1995).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Considera que, como lo establece el artículo 84 de la Constitución Política, el decreto regula de manera general el tema de la constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro y su registro, por lo cual señala que ninguna autoridad podrá exigir al respecto requisito adicional a los señalados por el Decreto (artículo 44 del Decreto 2150 de 1995). ➤ Exceptúa de esta reglamentación a las entidades que tienen regímenes especiales de origen legal o constitucional, las cuales se regirán por esas normas especiales y específicamente cita “las instituciones de educación superior; las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada; las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones, asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de 1993 de seguridad social, los sindicatos y asociaciones de trabajadores y empleadores; partidos y movimientos políticos; cámaras de comercio, a las organizaciones comunitarias de primero, segundo, tercero y cuarto grados” (Artículo 45 del Decreto 2150 de 1995, sustituido por el artículo 1° de la Ley 537 de 1999). <p>Art. 166 del Decreto Ley 019 de 2012, se establece el pago del Registro Único Empresarial y Social - RUES, en igualdad a las sociedades comerciales.</p>

El cambio que introdujo el Decreto 2150 de 1995 se aprecia en el contenido del artículo 40, según el cual se **suprime el acto de reconocimiento de personería jurídica** de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y las demás entidades sin ánimo de lucro. Además, la norma establece que dichas entidades formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su **registro ante la cámara de comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye**.

En la ley General de Salud, ley 100 de 1993 se identifican entidades prestadoras de salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que pueden obedecer a la naturaleza de entidades privadas sin ánimo de lucro; Estas entidades no están sujetas al Registro Público Mercantil en las Cámaras de Comercio. Su reconocimiento de personería jurídica le compete a la Superintendencia Nacional de Salud órgano dependiente del Ministerio de Protección Social.

En Colombia, es posible que entidades privadas dedicadas a la prestación de servicios de salud hagan parte del sistema de Bienestar Familiar, administrado por el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar, ICBF. Las entidades que se vinculen a este sistema tienen reconocimiento de personería jurídica por parte de dicho organismo. NO están sujetas al registro en las cámaras de comercio.

Así como se muestra en los ejemplos anteriores en Colombia se tiene una institucionalidad variada responsable de los registros de las entidades sin ánimo de lucro, según su naturaleza u objeto social, lo cual ha conllevado a que no se conozca el número real de entidades sin ánimo de lucro que existen; a que se utilice esta figura jurídica de manera indebida¹⁷; a que se realicen intentos normativos para establecer más mecanismos de inspección, vigilancia y control a las entidades y a que se realicen señalamientos a las entidades sin ánimo de lucro, siendo el más reciente el que hizo el pasado martes 9 de diciembre de 2014, el Ministerio de Hacienda al indicar que un gran foco de evasión, está en las entidades sin ánimo de lucro, lo cual conllevó a que la CCONG reiterará el pronunciamiento público acerca de las declaraciones efectuadas por el Ministro de Hacienda sobre el proyecto de ley que presentará al gobierno nacional para reformar las entidades sin ánimo de lucro¹⁸.

Monitoreo

Desde el 2006 la Confederación Colombiana de ONG y las 7 Federaciones Regionales de ONG, adelantan la iniciativa de Transparencia y Rendición Social de Cuentas, que tiene como objetivo generar en las organizaciones el compromiso de ser responsables y transparentes con sus donantes, beneficiarios y ciudadanos. Con este mecanismo de autorregulación y corresponsabilidad, las ONG cumplen con lo acordado en el 5º principio de La Declaración de París, para garantizar la efectividad de la cooperación al desarrollo¹⁹ y con el quinto principio de Estambul que se enmarca en un proceso mundial denominado el Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, el cual fue creado por y para las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de establecer un marco conjunto de principios que definan las prácticas eficaces de desarrollo de las OSC y establezca unas normas

¹⁷ “...Son 4 las modalidades más frecuentes de uso indebido de la figura jurídica sin ánimo de lucro en Colombia: a) se utiliza una ONG para desviar fondos públicos hacia manos de particulares, mediante argucias como avalar contratos ficticios, soportar pagos a terceros inexistentes o, sencillamente, recibir recursos para obras que jamás van a ejecutarse; b) en Colombia es especialmente grave la utilización de la figura de “entidad sin ánimo de lucro” para canalizar recursos de distinta proveniencia hacia grupos armados ilegales: esta es una práctica utilizada por guerrillas, por para-militares y por la delincuencia organizada; c) por parte de algunas empresas privadas para evadir impuestos y ocultar capitales; y d) para “lavar” recursos provenientes de industrias ilegales, especialmente del narcotráfico...”, Confederación Colombiana de ONG, Documento: Primeros trazos Acerca de auto-control en las organizaciones de la sociedad civil colombiana, 2010.

¹⁸ Consultar el pronunciamiento público en <http://ccong.org.co/ccong/>

¹⁹ Iniciativa por la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las ONG en Colombia.

http://ccong.org.co/ccong/programas-y-proyectos/iniciativa-por-la-transparencia-y-la-rendicion-de-cuentas_31

mínimas para generar un entorno favorable para las OSC promocionando a la vez, el papel esencial de la sociedad civil dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo²⁰.

En lo que respecta a las funciones registrales se cuenta con la existencia de 2 regímenes legales para el reconocimiento y registro de las ESAL en Colombia²¹:

- El primero, totalmente **GRATUITO**, con régimen legal especial, exceptuadas del registro y que para su existencia, representación legal se requiere de la expedición de un acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica expedido por la autoridad de inspección, vigilancia y control, no sujeta a tarifa alguna y que se adelanta ante una entidad, generalmente del Sector Central de la Administración Pública.
- El segundo régimen, **ONEROSO**, constituido por los veintiuna (21) tipos de ESAL²², no sujetas a excepción y que se registran ante las Cámaras de Comercio.

Esta dualidad en cuanto al régimen de reconocimiento y registro, propicia una distinción al interior de las ESAL, que no corresponde a criterios objetivos y que viola de forma evidente el derecho a la igualdad, imponiendo solo a un sector de las organizaciones de la sociedad civil una carga que no están obligadas a soportar.

Otro elemento a considerar se relaciona con el **Registro Único Empresarial y Social - RUES**, que integró al Registro Mercantil y al Registro Único de Proponentes a seis (6) tipos de operaciones:

1. **Registro de Entidades Sin Ánimo de Lucro ESAL.**
2. Registro Personas naturales y jurídicas, con actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar.
3. **Registro Público de Veedurías Ciudadanas.**
4. Registro Nacional de Turismo.
5. Registro de Entidades Extranjeras que establezcan negocios permanentes en Colombia.
6. Registro de la Economía Solidaria.

Con la implementación del RUES, la discriminación entre ESAL se profundizó aún más, sin que se justifique en forma razonada y suficiente que el trato diferente, sea legítimo. No se cumple el

²⁰ Consultar: Guías para el trabajo de promoción por un ambiente favorable para la sociedad civil en su contexto específico - <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/120109-of-advocacy-toolkit-es-web-2.pdf>

²¹ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales CCONG, Documento Concepto sobre las tarifas previstas en el Art. 166 del Decreto Ley 019 de 2012, aplicables a las ESAL, en relación con el Registro Único Empresarial y Social RUES; Bogotá, 2012.

²² "Decreto 427 de 1996, Artículo 2º.- Conforme a lo dispuesto por los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995 se registrarán en las Cámaras de Comercio las siguientes personas jurídicas sin ánimo de lucro: Juntas de Acción Comuna; Entidades de naturaleza cooperativa; Fondos de empleados; Asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración; Instituciones auxiliares del cooperativismo; Entidades ambientalistas ;Entidades científicas, tecnológicas, culturales, e investigativas; Asociaciones de copropietarios, coarrendatarios, arrendatarios de vivienda compartida y vecinos; Asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales; Corporaciones, asociaciones y fundaciones creadas para adelantar actividades en comunidades indígenas; Gremiales; De beneficencia; Profesionales; Juveniles; Sociales; De planes y programas de vivienda; Democráticas, participativas, cívicas y comunitarias; Promotoras de bienestar social; De egresados; De rehabilitación social y ayuda a indigentes, drogadictos e incapacitados; Asociaciones de padres de familia de cualquier grado.

objetivo²³ del citado registro ya que NO unifica la información de las ESAL a nivel nacional, ya que subsiste un número importante de ellas que se exceptúan de la inscripción ante las Cámaras de Comercio y afecta la integridad y confiabilidad de la información, la seguridad jurídica y la transparencia de la información.

Esta situación evidencia el desconocimiento del régimen legal y naturaleza jurídica y especialmente su característica principal de la realización de actividades de interés general y utilidad común, en beneficio de sectores (especialmente vulnerables y sin ánimo de lucro); equiparándolo al sector de las sociedades comerciales y establecimientos de comercio, que si bien desarrollan una actividad lícita, su objeto principal es la obtención de utilidades en beneficio de sus asociados exclusivamente. Esto también permite identificar que el Estado entiende la relación con las ONG y OSC como simples operadoras de recursos y acciones que él no puede cumplir; desconociendo así el rol político y de corresponsabilidad del sector y su aporte real al desarrollo y a la paz.

Llama la atención que entidades, que al final del ejercicio social reparten sus utilidades entre sus socios, como son las entidades de economía solidaria, estén exceptuadas del pago por concepto del RUES, en tanto las ESAL, cuyos excedentes por Ley, se deben reinvertir en el cumplimiento de su objeto social, deban asumir gravosas cargas, afectando los recursos dirigidos a los programas sociales que desarrollan y cuyos beneficiarios, en muchos casos provienen de sectores de bajos ingresos y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Desde esta perspectiva y por las razones expuestas el cobro de una tarifa a un sector de las ESAL por concepto del RUES desestimula la creación de nuevas ESAL, al constituirse en un obstáculo normativo, que limita el ejercicio del derecho constitucional fundamental de asociación y a la igualdad, al establecer una diferencia de trato que resulta discriminatoria.

En suma, la interpretación asistemática de la Ley deriva en una discriminación indirecta, consecuencia de la aplicación de una norma aparentemente neutra, pero que en la práctica genera un impacto adverso y desproporcionado sobre las organizaciones del Tercer Sector.

Si bien, el Estado es expedito en los temas de registro, la inspección, vigilancia y control fiscales, no opera con los mismos criterios frente al tema de la norma para el fomento, la promoción y el fortalecimiento de las OSC. La Ley de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas²⁴ se encuentra desde el mes de junio del 2013 en revisión de la Corte Constitucional y por cuestiones de orden político no ha sido expedida.

²³ La Corte Constitucional, estimó en la Sentencia C-233/14, que *“revisados los móviles que inspiraron la expedición de la Ley 1474 de 2011, ocupa un lugar importante el de lograr la “efectividad del control de la gestión pública” lo cual se materializa con medidas que tiendan a lograr eficiencia y transparencia en aras de un mejor servicio al ciudadano. Tal acontece con la renovación y consecuente actualización de la información de personas jurídicas cuyo actuar en el contexto social, no solo tiene incidencia económica y social, sino que puede comprometer derechos tan importantes para los asociados y particularmente para terceros como lo son, el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad entre otros. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional estimó que la medida adoptada por el legislador delegado, contribuye a realizar el derecho a la información con todas las consecuencias deseables que ello comporta”*.

²⁴ Ver el estado del trámite de la Ley en <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan/6505/>

Otro factor de gran impacto se centra en la poca efectividad y respuesta oportuna de la institucionalidad pública nacional y territorial. Si bien, en el Ministerio del Interior se cuenta con una Dirección de Participación y a nivel territorial con Secretarías de Participación o instancias que cumplen con estas funciones; no hay un soporte real de asistencia y acompañamiento técnico. Basta con revisar los montos presupuestales, los planes de acción y de trabajo, las capacidades técnicas de los funcionarios asignados para cumplir con esta función, para reconocer que esta no es una prioridad para los gobiernos.

De otra parte, es importante anotar que actualmente está en curso una reforma tributaria en la que establece en uno de sus artículos: “...**ARTÍCULO 40°. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano.** Créase una comisión de Expertos Ad-honorem para estudiar, entre otros, el Régimen Tributario Especial del Impuesto sobre la Renta y Complementarios aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales...”

Por último, resulta relevante revisar en esta dimensión del presente estudio, los resultados del auto-diagnóstico de las OSC²⁵, adelantado entre los meses de septiembre y octubre de 2014 por la CCONG y la Unión Europea, ya mencionado y que muestra el grado de confianza de las OSC frente a las relaciones y capacidades de las instituciones y servidores públicos:

	DIAGNOSTICO					
	Antioquia	Caribe	Santander	Eje Cafetero	Bogotá y Meta	Valle y Cauca
Las OSC mantienen una colaboración constructiva con las autoridades públicas locales y promueven escenarios de confianza para establecer un diálogo y crear oportunidades de asociación.						
Las OSC encuentran instituciones y servidores públicos con capacidades y competencias técnicas para asesorar y acompañar las reformas democráticas que fortalecen a las OSC.						
<p><u>Verde:</u> Estado favorable de las OSC, hay estrategias, acciones y escenarios, trabajo sistemático, hay resultados</p> <p><u>Amarillo:</u> Estado medio de las OSC, hay acciones no efectivas, hay trabajos esporádicos, resultados son precarios.</p> <p><u>Rojo:</u> Estado crítico, no hay estrategias, acciones o escenarios, no hay un trabajo sistemático, no hay resultados</p>						

²⁵ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea “Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC”, Bogotá, Noviembre de 2014.

Finalmente, se debe insistir en las recomendaciones que hacen:

- La agenda sobre la efectividad de la Ayuda al Desarrollo y la Cooperación Internacional, donde hace un claro y explícito reconocimiento del papel que juegan las OSC en los procesos de desarrollo e indica que para que estas organizaciones desplieguen todo su potencial como actoras del desarrollo y de los procesos de democratización de la sociedad, requieren un “*ambiente habilitante*” (enabling environment) en donde no sólo se reconozca su valor, se escuche su voz, sino que se habiliten mecanismos para su fortalecimiento.
- La CIDH, en su Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, que establece que “...como parte de la promoción de las OSC a través del ejercicio del derecho de asociación, los Estados deben procurar eximir de impuestos a las organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos”²⁶, que en el caso Colombiano son casi la totalidad de las OSC.

²⁶ Según el Segundo Informe sobre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdefensores%2Fdocs%2Fpdf%2Fdefensores2011.pdf&ei=XwVtVnNQG4SWNu6pgIgl&usg=AFQjCNEG4cwhMUX8CKJu_0a68bL9KoMYdw&bvm=bv.80120444,d.eY

1.3 Dimensión 3: Derechos de Grupos Específicos

Preguntas Orientadoras

- ¿Existen normas o leyes para garantizar los derechos a grupos específicos como indígenas, campesinos, mujeres, entre otros?
- ¿Son los procesos y procedimientos / regulaciones para la formación y el registro que permite a otros grupos específicos tener acceso a su legalización, a recursos, a representatividad?
- ¿Pueden los otros grupos específicos elegir libremente dónde, con quién y con qué mandato para trabajar?
- ¿Son los otros grupos específicos libres de operar, en la legislación y en la práctica, sin cargas administrativas excesivas y / o la interferencia del gobierno (acoso)?
- ¿Hay interferencias en las operaciones de los otros grupos específicos por parte de los estados y otros actores por razones políticas o arbitrarias? ¿Hay un recurso legal en contra de este tipo de acoso?

En Colombia se ha impulsado acciones colectivas y demandas ciudadanas que han permitido la adopción de una arquitectura normativa e institucional para garantizar los derechos de grupos específicos, resaltándose:

Grupos específicos	Legislación
Mujeres	<p>La Ley 248 de 1995, ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.</p> <p>http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_0248_1995.htm</p> <p>Documento CONPES 3784 de 2013 por medio del cual se establecen los lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos y vulnerabilidades, protección, atención, asistencia y reparación de los derechos de las mujeres1 víctimas en el marco del conflicto armado</p> <p>http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.equidadmujer.gov.co%2FNormativa%2FDocuments%2FConpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf&ei=wEdzVJ-7IYObgwS25IG4BA&usg=AFQjCNHfPaw94IJuQqL81tZ90dgqe3Ujyg&bvm=bv.80185997,d.eXY</p>
Jóvenes	<p>Ley 1622 DE 2013 denominada Estatuto de Ciudadanía Juvenil, en la cual se establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico; y que facilitan su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.</p> <p>http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52971</p>
Movimiento Comunitario	<p>Ley 743 de 2002 que tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares. Se define el desarrollo de la comunidad como el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida.</p> <p>http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301</p>
Víctimas	<p>Con la Ley 1448 de 2011 se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno..</p> <p>http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043</p>

Consulta previa	Ley 21 de 1991 que aprueba el convenio 169 de la OIT Decreto 1320 de 1998 por medio del cual se Reglamenta la Consulta Previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.
Indígenas	Decreto Ley 4633 de 2011 , se establecen las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html
Población Afro descendiente	Ley 1482 de 2011 , con la cual se busca garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación http://www.legis.com.co/BancoConocimiento/T/todo_sobre_la_ley_1482_antidiscriminacion/

Paralelamente a esta legislación, el Estado Colombiano ha creado una institucionalidad específica para que apoye, fomente, promueva y adelante seguimiento y monitoreo a los planes y programas que se establecen para la garantía de los derechos a grupos específicos. En este sentido, está el Ministerio del Interior; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; el Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia; la , Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; el , Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para la formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Dependencia “Colombia Joven”. Todas estas dependencias con funciones, recursos y personal técnico y administrativo.

Monitoreo

La fortaleza mayor de las OSC en Colombia es su diversidad y su presencia en todo el territorio, a pesar de los grandes problemas de seguridad que enfrentan. Esta fortaleza se ve reflejada en la innovación social y difusión del conocimiento resultante de su oferta de valor; en la implementación de tecnologías alternativas y nuevos mercados; en la construcción de alianzas equitativas y solidarias; y en procesos sostenidos de desarrollo local para fortalecer la descentralización y los territorios.

Todos los esfuerzos de las OSC se centran en la promoción, protección, fortalecimiento y ejecución de los principios de: respetar y promover los derechos humanos y la justicia social; incorporar la equidad y la igualdad de género; promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas; el empoderamiento; la apropiación democrática y la participación de todas las personas; la sostenibilidad ambiental, y se han comprometido en el logro de cambios positivos y sostenibles; además de ser siempre gestoras de paz.

Han construido y promovido el diálogo político como la principal estrategia de incidencia en el ciclo de las políticas; y la participación en los escenarios e instancias legalmente creadas, siempre es persistente y pro-activo.

Pese a esto, los estudios del Banco Mundial siguen demostrando que “en la sociedad colombiana existen grandes desigualdades. Mientras que en décadas pasadas el crecimiento sostenido produjo reducciones importantes de la pobreza, la inequidad continuó aumentando. Es mas, la inequidad parece resistirse a las políticas públicas, no le han hecho mella los cuarenta años de iniciativas de redistribución de la tierra, programas de vivienda para personas de bajo ingresos y sistemas de subsidios cruzados entre usuarios de servicios infraestructurales. De hecho muchas de estas iniciativas no solo no lograron reducir la inequidad, sino que también dañaron el crecimiento (ya que las consiguientes distorsiones del mercado enfriaron las inversiones). Se trata de una posición poco propia ya que, en Colombia, la inequidad ha resultado ser un importante determinante de la violencia”²⁷

En esta dimensión el panorama de las de mujeres se relata de manera específica en el Informe del 2013 del Comité Internacional de la Cruz Roja que dice: “... con frecuencia, su desplazamiento forzoso es causado por amenazas o violencia sexual. Una vez desplazadas, no encuentran protección en los lugares que las reciben y son discriminadas. En 2013, el CICR asistió a casi 7.000 mujeres desplazadas en todo el país. Asimismo, dentro de los programas de oportunidades para la generación de ingresos en zonas urbanas, el 74 por ciento de las personas que accedieron a formación y el 42 por ciento de las que accedieron a empleo temporal eran mujeres. De ellas, 30 mujeres desplazadas, gracias a un convenio con instituciones sin ánimo de lucro, accedieron a empleos de medio tiempo en jardines infantiles, lo que les permitió recibir –algunas por primera vez– un ingreso mensual fijo”²⁸.

Igualmente, los niños, niñas y jóvenes, siguen siendo objeto del reclutamiento forzado por actores ilegales; ser un alto porcentaje de los “falsos positivos”²⁹; de convertirse en la cuerda más delgada del micro-tráfico de estupefacientes en las ciudades; de hacer parte de la violencia sexual; además de convertirse en el uno de los principales objetivos de las redes nacionales e internacionales de trata de personas.

Los sectores más victimizados son los comunales, campesinos, indígenas y grupos de restitución de tierras. Se resalta que el mayor número en el 2013 se centra en campesinos, lo tanto sería “importante leer los resultados a la luz de las reclamaciones de los sectores agrarios y sus vínculos rurales” en un “contexto determinante de movilizaciones sociales, de campesinos y sectores agropecuarios, indígenas y organizaciones que se resisten a la destrucción de los territorios a partir de la política minero energética a gran escala..”³⁰.

²⁷ Banco Mundial; Giugali Marcelo, Colombia. Fundamentos Económicos de la Paz. Pág. 68. Alfaomega. Abril, 2003.

²⁸ Colombia: SITUACIÓN HUMANITARIA, Comité Internacional de la Cruz Roja Acción 2013 y Perspectivas 2014;

<https://www.icrc.org/.../2014/04-09-colombia-annual-report-2013->

²⁹ Todo lo relacionado con los Falsos Positivos registrado en medios de comunicación. www.eltiempo.com/noticias/falsos-positivos

³⁰ D de Defensa. Informe Anual SIADDH 2013. Programa Somos Defensores. Bogotá, 2014.

Aquí es importante señalar que el flagelo de la corrupción se convierte en uno de los obstáculos para garantizar el derecho a los grupos específicos, como lo establece el estudio de la ONG internacional Transparencia Internacional, para el 2013, Colombia tiene la calificación de 36 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), ubicándola en el puesto 94 entre los 177 países que son evaluados. En la región, Colombia se encuentra por debajo del puntaje promedio que es de 45 y se ubica en el puesto 18 de la tabla, por debajo de países con calificaciones aceptables como Canadá (81), Barbados (75) y Uruguay (73), y a Chile (71)³¹.

Aquí se acoge la recomendación expuesta por el Programa Somos defensores “...la pretensión del movimiento social y de derechos humanos, de dar un voto de confianza a la intención mancomunada de la paz, invitando a todos y todas a imaginar, a pensar un país en paz, pero sobre todo a participar con propuestas y acciones en la materialización de lo que hoy imaginamos...”³²

³¹ Transparencia Internacional; Índice de Percepción de la Corrupción en el Mundo:

http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_2011

³² IMAGINA. Programas Somos Defensores; Informe Semestral enero – junio de 2014, Agosto de 2014, <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>

Área Dos: Influencia en Políticas

2.1 Dimensión 1: Espacios para el diálogo y de incidencia en la política

Preguntas orientadoras

- ¿El gobierno establece procesos inclusivos y accesibles para la participación política en todos los niveles (local, regional, nacional)? ¿Son estos procesos disponibles para todo tipo de políticas?
 - ¿Hay oportunidades institucionalizadas inclusivas para las OSC a participar en los procesos políticos y de toma de decisiones?
 - ¿Son las OSC que participan en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes y políticas nacionales de desarrollo?
 - Se toma de entrada de las OSC en cuenta en los resultados de las políticas? ¿Existen mecanismos de responsabilidad plenamente accesibles para la retroalimentación y la evaluación de políticas, asegurando que los gobiernos consideren la entrada de las OSC?
 - ¿Existen iniciativas para abordar las necesidades de capacidad de todas las partes interesadas para que participen plena y eficazmente en el diálogo sobre políticas? (En particular, los gobiernos y las OSC.)
- Definiciones: "procesos establecidos" para la participación política incluye mecanismos periódicos de consulta, el gobierno episódica / procesos de diálogo de la sociedad civil, y los procesos para la participación del gobierno / comunidad.
- "Oportunidades institucionalizadas" incluye mecanismos estructurados permanentes para el diálogo político, que se reúnen regularmente y tienen un mandato definido para informar sobre el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales.

La siguiente es una relación del desarrollo del marco legal con el cual se busca garantizar el derecho a la participación en el ciclo de las políticas públicas³³:

Derechos	Legislación
Derecho a la participación y el control social	<p>El Artículo 270 y 369 CPN: Debe existir en el ordenamiento jurídico colombiano unos sistemas de participación ciudadana que permitan hacer control social para todos los niveles territoriales.</p> <p>Art 103 CPN en la cual se establece el Voto como un Derecho Político.</p> <p>La ley 134 de 1994 ordena el sistema de participación ciudadana, estableciendo los mecanismos de participación.</p> <p>Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas.</p>
Derecho a participar en el ciclo de las políticas públicas	<p>Ley 152 de 1994, por medio del cual se reglamente el Sistema Nacional de Planeación y se crean los Consejos de Planeación a nivel Nacional y territorial.</p> <p>Consejos de Política Social: reglamentados por los entes territoriales.</p>

Igualmente, se encuentran normados los múltiples y diferentes escenarios e instancias en las cuales se promueve la participación ciudadana:

Instancias o escenarios	Legislación
Consejo Territorial de Planeación (Nacional y territorial)	<p>Ley 152 de 1994 denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, por medio del cual se crean el Consejo Nacional de Planeación integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes OSC y gremios. Igualmente, se crean los Consejos Territoriales de Planeación del orden</p>

³³ Confederación Colombia de ONG –CCON y Mesa Regional; Agenda de Incidencia para las OSC, Bogotá, Abril de 2014.
http://ccong.org.co/ccong/documentos/agenda-de-incidencia-para-las-osc_447

Instancias o escenarios	Legislación
	<p>departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes organizaciones y gremios.</p> <p>Sus funciones se relacionan con dos instrumentos de planificación estratégicos para el desarrollo nacional y territorial: Plan de Desarrollo Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial - POT</p>
<p>Consejos de Política Social (Nacional y territorial)</p>	<p>Artículo 207 de la Ley 1098 de 2006 establece que el Consejo de Política Social es la instancia consultiva para la construcción conjunta de agendas estratégicas, de participación y control social, en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas públicas que en materia social adopte. Es una instancia de carácter mixto, contando con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias.</p>
<p>Consejo Comunitario – Comunidades Negras (Nacional, Departamental y Distrito Capital)</p>	<p>Por medio del Decreto 3770 de 2008 se crea la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades.</p>
<p>Consejo Nacional de Paz (Nacional y territorial)</p>	<p>Mediante la Ley 434 de 1981 se crea el Consejo Nacional de Paz, como el órgano mixto, asesor y consultivo del Gobierno Nacional y que tiene como misión por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.</p>
<p>Consejos Poblacionales y sectoriales (Nacional y territorial)</p>	<p>Ley 1145 de 2007 crea el Consejo Nacional de Discapacidad CND: como el nivel consultor y de asesoría institucional del Sistema Nacional de Discapacidad, de carácter mixto, permanente, para la coordinación, planificación, concertación, adopción y evaluación de las políticas públicas generales y sectoriales para el sector de la discapacidad. Iguales instancias se pueden crear en los departamentos, distritos y municipios.</p> <p>Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud, es la instancia encargada de articular la definición, seguimiento y evaluación de las políticas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes a nivel Nacional.</p> <p>Mesa de Participación de Víctimas, busca garantizar la participación oportuna y efectiva de las víctimas, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.</p>
<p>Audiencias Públicas</p>	<p>Ley 489 de 1998, artículo 33, establece que cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud</p>

Instancias o escenarios	Legislación
	o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración.
Instancias de seguimiento y veeduría a la gestión pública	Con el Decreto 1714 de 2000 se crea el Consejo Ciudadano de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI () , como una instancia permanente de participación ciudadana responsable de promover el control efectivo sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública El Estatuto Anticorrupción, ley 1474 de 2011 , establece la Comisión Nacional para la Moralización que tiene como función coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial. Además de la creación de las Comisiones Regionales de Moralización que en cada Departamento se encarga de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Monitoreo

La participación de las OSC en el ciclo de las políticas públicas a nivel territorial ha sido un trabajo permanente. Desde los diferentes escenarios e instancias han puesto su experticia, conocimientos y saberes en temas de salud, educación, saneamiento ambiental, seguridad alimentaria y nutricional, entre otras, visibilizándose como aportes³⁴:

- Participación de la sociedad (instancias y escenarios) en la deliberación, construcción y formulación de la Políticas Públicas territoriales, sectoriales y poblacionales. Esto se ve reflejado en la producción de conceptos, seguimientos, reflexiones, recomendaciones, escenarios de información y socialización que adelantan instancias como: el Consejo Territorial de Planeación, los Consejos Tutelares, los Consejos de Juventud, los Consejos de Discapacidad, los Consejos de Atención a los Riesgos y Emergencias, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos, Los Consejos de Cultural, entre otros³⁵.
- Participación en los escenarios de Diálogo con los Gobiernos y las instancias de representación política (Consejos municipales y distritales; asambleas departamentales y Congreso) mediante la modalidad de audiencias públicas³⁶, que a pesar de no tener carácter vinculante, es un

³⁴ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea “Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC”, Bogotá, Noviembre de 2014.

³⁵ Revisar las diferentes instancias de participación y control social que han sido creadas por normas nacionales y territoriales, estableciéndoles competencias, funciones, procesos y procedimientos para su participación. Se resalta que todos los esfuerzos y conceptos emitidos por estas instancias no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento por parte de los Gobiernos.

³⁶ Es importante enfatizar que la ley establecer que “las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

espacio que ha servido para que las OSC expongan públicamente sus aportes a las normas y a las políticas públicas.

- La Sociedad Civil en Colombia le apuesta a entender que la Gobernanza en lo territorios solo es posible si existen lazos de confianza y de transparencia. En este sentido se ha ejercido el derecho al control social y la veeduría ciudadana, a partir de la consolidación de ejercicios ciudadanos en todo el país, que buscan hacer análisis técnicos y de percepción ciudadana sobre el cumplimiento de las políticas, los planes de desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de reconocer los riesgos de corrupción y presentar la denuncia ciudadana³⁷.
- Otro aporte, ha sido la construcción participativa de una *Agenda de Incidencia para un Ambiente Habilitante*³⁸ liderada por la Confederación Colombiana de ONG – CCONG, junto con sus socios regionales (Federaciones y otras OSC), como un instrumento que busca propiciar el Diálogo Político para aumentar la incidencia de las OSC con sector privado y los gobiernos.

Sin embargo, se evidencia que se ha constituido un importante número de instancias que buscan un diálogo político; esta misma cantidad se ha convertido en un obstáculo ya que lo que se adelanta son “Diálogos fragmentados y unilaterales”, no hay canales únicos y claros de interlocución, los actores no son siempre los mismos, los servidores públicos no son los verdaderos tomadores de decisiones; con lo que es evidente que “... hay una falta de uso de aquellos mecanismos creados por la Constitución de 1991... Esto se debe principalmente al desconocimiento de esas herramientas jurídicas y a la malinterpretación que existe de algunas de ellas tanto por parte de la institucionalidad como por parte de la sociedad civil, lo cual se relaciona con la desconfianza que influye de manera transversal en esta relación”³⁹.

Otro elemento fundamental, que impide la incidencia de las OSC en las políticas públicas y en los presupuestos públicos, es que aunque la ley abre las puertas a la participación, las cierra, limitando a que los conceptos y recomendaciones que se presentan por parte de los diferentes instancias NO SON VINCULANTES, lo que implica que pueden ser o no ser tomados en cuenta por los gobiernos para la toma de decisiones. Esto queda claramente expresado en la última evaluación que adelanta el Consejo Nacional de Planeación al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Nacional 2011 a 2014, en donde concluye que “.el fortalecimiento de las estrategias diseñadas para cumplir con el objetivo de la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana (objetivo que sirve como soporte transversal de la prosperidad democrática) podría dar alcance a las acciones propuestas por los CTP para superar el problema de la *Participación no vinculante* y sus principales

³⁷ Se resaltan ejercicios como la Red de Ciudades Como Vamos; la Red de Observatorio a los Concejos y Asambleas; el Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público; la Red de Organizaciones que adelantan seguimiento al cumplimiento de los Planes de Desarrollo en los Municipios y Departamentos, Congresos Visible, el Observatorio a la Democracia, entre otros.

³⁸ CCONG y Mesa Regional; Agenda de Incidencia para un Ambiente Habilitante de las OSC 2014 – 2016; Bogotá, Abril de 2014. http://ccong.org.co/ccong/documentos/agenda-de-incidencia-para-las-osc_447

³⁹ CINEP, ECOPELROL, Programas por la Paz, Asociación de Fundaciones Petroleras. Proyecto: Tendencias de la Sociedad Civil en Colombia. resumen ejecutivo, Bogotá, 2014.

causas: el modelo centralista, corrupción, la norma (ley 152/94), y el desconocimiento de la participación”⁴⁰.

A esto se le suma, los tiempos limitados para las convocatorias, la elección de los representantes de las instancias por parte de los Gobernantes (alcaldes, gobernadores y Presidente); y la opacidad en los procesos y procedimientos relacionados con las características y la elección de los representantes de las OSC a dichas instancias.

La rendición pública de cuentas, como el principal escenario de dialogo político, se ha limitado a monólogos, donde los gobernantes “...establecen las reglas de juego, se adelantan en lenguajes no ciudadanos, se limita la “presencia” de los actores sociales, y las agendas no establecen tiempos prudenciales para el intercambio de ideas, conocimientos, denuncias y preguntas por parte de los actores participantes⁴¹”.

Frente a los altos niveles de corrupción⁴², las OSC han respondido ejerciendo el derecho al Control Social y Veeduría Ciudadana, sin embargo sus resultados aún son de bajo impacto debido a factores relacionados con la garantía del derecho al acceso a la información; la ausencia de recursos financieros; pero especialmente a “la baja incidencia en el mejoramiento de las prácticas por parte de los gobiernos frente a los resultados obtenidos y las recomendaciones presentadas por las OSC”⁴³. Igualmente la denuncia ciudadana se ve limitada por las constantes amenazas y persecuciones a las y los líderes que las interponen o que hacen visible los hallazgos de corrupción.

En esta dimensión, las OSC han construido un auto-diagnóstico que refleja con detalle el estado actual de la participación real y efectiva en la incidencia en las decisiones relacionadas con los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y las Políticas Públicas⁴⁴:

⁴⁰ Informe del CNP sobre la Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, pagina 56.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Informe%20CNP%20Evaluaci%C3%B3n%20PND%20010-2014_VF1.pdf

⁴¹ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea “Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC”, Bogotá, Noviembre de 2014

⁴² El Índice de Percepción de Corrupción para el 2013, la ONG internacional Transparencia Internacional, muestra como Colombia obtiene una calificación de 36 sobre un total de 100 puntos, colocando al país en el puesto 94 de un total de 177. Ver resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2013:

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490.

⁴³ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea “Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC”, Bogotá, Noviembre de 2014.

⁴⁴ Ídem.

	DIAGNOSTICO					
	Antioquia	Caribe	Santander	Eje Cafetero	Bogotá -Meta	Valle y Cauca
Las OSC participan en los diálogos políticos territoriales, poblacionales o sectoriales, de manera incluyente, oportuna, informada y transparente.						
Las OSC participan efectivamente en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que tienen una perspectiva a largo plazo.						
Las OSC participan efectivamente en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.						
Las OSC participan efectivamente en la construcción y adopción de presupuestos públicos, los cuales se vinculan a las prioridades, las necesidades y los derechos humanos de la población e impactan en la reducción de la pobreza y en el crecimiento integrador.						
Las OSC tienen su ámbito de acción en sectores como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y nutricional, la educación, la salud, el saneamiento básico, cultura y el medio ambiente (entre otros), generando procesos incluyentes, sostenibles y de desarrollo local						
Las OSC ejercen su derecho al control social y veeduría ciudadana a los Planes de Desarrollo y a los ingresos y los gastos públicos.						
Las OSC ejercen su derecho al control social y veeduría ciudadana a las políticas públicas.						
Las OSC participan de manera efectiva en los procesos de Rendición Pública de Cuentas que adelantan las autoridades (Gobiernos y Corporaciones Públicas) en sus territorios.						
<p>Verde: Estado favorable de las OSC, hay estrategias, acciones y escenarios, trabajo sistemático, hay resultados</p> <p>Amarillo: Estado medio de las OSC, hay acciones no efectivas, hay trabajos esporádicos, resultados son precarios.</p> <p>Rojo: Estado crítico, no hay estrategias, acciones o escenarios, no hay un trabajo sistemático, no hay resultados</p>						

En este sentido la recomendación de la CCONG en la Agenda de Incidencia es “...la movilización de las organizaciones sociales, los medios de comunicación, el sector privado, la academia y otros actores, para construir y fortalecer capacidades de propuesta, negociación, relacionamiento e incidencia, a fin de que las organizaciones puedan cumplir a cabalidad su papel como actores políticos en los distintos niveles donde se actúa y así contribuir al fortalecimiento de la democracia en Colombia...”⁴⁵

⁴⁵ CCONG y Mesa Regional ; Agenda de Incidencia para un Ambiente Habilitante de las OSC 2014 – 2016; Bogotá, Abril de 2014. http://ccong.org.co/ccong/documentos/agenda-de-incidencia-para-las-osc_447

2.2 Dimensión 2: Acceso a la Información Pública

Preguntas orientadoras

- ¿El gobierno facilita la información pública para que las OSC puedan ejercer su rol?
- ¿El gobierno implementa procesos para que pueda ser de fácil acceso a la información pública?
- ¿Las OSC encuentran una información en un lenguaje de fácil comprensión para adelantar su rol?

La siguiente es una relación del desarrollo del marco legal y normativo sobre los derechos de la Sociedad Civil⁴⁶:

Derechos	Legislación
Derecho al acceso a la información	El Artículo 74 CPN : Todas las personas tienen acceso por derecho a los documentos públicos Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 , por medio de la cual se establecen los parámetros de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este sentido, se ha implementado por parte del estado la estrategia de “Gobierno en Línea” a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que se describe como el conjunto de instrumentos técnicos, normativos y de política pública que promueven la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, y que a su vez, preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad mediante el aprovechamiento de la tecnología. Para esto ha establecido tres propósitos⁴⁷:

- Contribuir al incremento de la transparencia en la gestión pública, con una mayor visibilidad de los asuntos públicos y facilitando al ciudadano el conocimiento de la gestión del Estado.
- Promover la participación ciudadana haciendo uso de los medios electrónicos, generando confianza en la administración pública y habilitando nuevos canales para la construcción colectiva de políticas públicas, la resolución de problemas cotidianos, la toma de decisiones y el control social.
- Fortalecer las condiciones para el incremento de la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida, a partir de la oferta de servicios que respondan a las necesidades de los ciudadanos y las empresas.

Igualmente, la nueva ley 1712 de 2014 ha establecido competencias a seis entidades para garantizar el derecho, estas son la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y las Personerías territoriales, el Ministerio del Interior y la Secretaria de la Transparencia de la Presidencia de la República.

⁴⁶ CCONG y Mesa Regional ; Agenda de Incidencia para un Ambiente Habilitante de las OSC 2014 – 2016; Bogotá, Abril de 2014.
http://ccong.org.co/ccong/documentos/agenda-de-incidencia-para-las-osc_447

⁴⁷ Ver Estrategia Gobierno en Línea: <https://www.gobiernoonline.gov.co/>

Monitoreo

La expedición de la Ley de Acceso a Información, es el resultado de un esfuerzo conjunto de las OSC Colombianas que constituyeron la alianza “Mas Información Mas Derecho”⁴⁸, trabajando con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del SIDH.

Sin embargo, la información pública sigue siendo cifrada, es decir, su producción sigue siendo para unos pocos, sus tecnicismos hacen que sea imposible su consulta y análisis por parte de las OSC. Esto se une a los bajos niveles de conectividad en los territorios, el analfabetismo tecnológico y la falta de visibilidad de las nuevas opciones para acceder a ella.

Si bien la Ley es expedida en marzo de 2014, no se cuenta por parte del Estado con una estrategia sistemática para su socialización, difusión y en especial aplicación por parte de las OSC y de la ciudadana; y menos aún de un plan de fortalecimiento de capacidades y de cultura institucional para que los servidores públicos garanticen el derecho.

Por su parte, las instituciones públicas a nivel nacional y territorial, debían haber actualizado sus páginas web, y ajustado sus procesos y procedimientos a Octubre de 2014. A la fecha no se cuenta con el informe del cumplimiento de la norma que permita reconocer los avances. En este sentido se precisa que las instituciones del Estado cuentan con sistemas de información dispersos, que en muchos casos no son compatibles tecnológicamente, y que no se han concebido como instrumentos diálogo con la ciudadanía. Si esto ocurre a nivel nacional, este obstáculo es aún mayor en las entidades territoriales.

La ley establece responsabilidades a 6 entidades de Gobierno Nacional; además de la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y las Personerías territoriales; lo que va a requerir grandes esfuerzos de articulación y coordinación de acciones y recursos para garantizar el derecho. La primera tarea de esta institucionalidad será diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la implementación de la Política y en especial de la socialización de los avances y de la garantía del derecho.

Frente a la estrategia internacional de “Gobierno Abierto”, el cual fue suscrito por el Estado en el 2012; el monitoreo adelantado por la Alianza del Gobierno Abierto – AGA en abril de 2014 arrojó que de los 27 compromisos concertados solo 2 se completaron, 3 no se iniciaron y el resto tuvo avances limitados. Las OSC que participaron en la evaluación consideran que es necesario que las observaciones presentadas al Gobierno sean vinculantes y que persiste el problema de “confundir actos de interacción, en que el gobierno informa al ciudadano, como verdaderas instancias de participación, en las cuales las opiniones y preocupaciones de la ciudadanía se traducen en cambios de manera real y transparente”.⁴⁹

⁴⁸ Alianza Mas Información Mas Derechos. <http://masinformacionmasderechos.co/>

⁴⁹ OPG. Mecanismo de Revisión Independiente, Colombia Informe de Avance 2011 – 2013; Primer Informe de Avance, p.120.
http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.opengovpartnership.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FColombia_Final_2012_web.pdf&ei=TQ2KVJT6AseZgwSJ_IC4Ag&usg=AFQjCNGI5mDxzSToCZQi8_bGv1tEK-kbZw&bvm=bv.81456516,d.eXY

Los resultados del auto-diagnóstico⁵⁰ de las OSC frente al acceso a información pública, comprueba la realidad de la garantía del derecho en Colombia:

	DIAGNOSTICO					
	Antioquia	Caribe	Santander	Eje Cafetero	Bogotá-Meta	Valle y Cauca
Las OSC cuentan con información de la gestión pública de manera oportuna, veraz, en lenguaje ciudadano y en medio de fácil acceso.						
Las OSC tienen acceso a la información pública utilizando para ello medios electrónicos (Paginas Web y Gobierno en Línea)						
Las OSC pueden impulsar la responsabilidad a nivel nacional y local del acceso a la información pública.						
<p><u>Verde:</u> Estado favorable de las OSC, hay estrategias, acciones y escenarios, trabajo sistemático, hay resultados</p> <p><u>Amarillo:</u> Estado medio de las OSC, hay acciones no efectivas, hay trabajos esporádicos, resultados son precarios.</p> <p><u>Rojo:</u> Estado crítico, no hay estrategias, acciones o escenarios, no hay un trabajo sistemático, no hay resultados</p>						

Aquí opera la recomendación de la CIDH en insistir en que es urgente "...permitir y facilitar el acceso de información a los defensoras y defensores y del público en general a la información pública en poder del Estado... y establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz, lo que incluye el examen por parte de las autoridades civiles de las decisiones que niegan acceso a la información..."⁵¹

⁵⁰ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea "Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC", Bogotá, Noviembre de 2014.

⁵¹ Documento de las CIDH

3. Área Tres: Relaciones de las OSC con Donantes

Preguntas orientadoras

- ¿Son los mecanismos de financiación de las OSC que responda a las prioridades programáticas de las OSC?
- ¿Son los mecanismos de financiación de las OSC fiable, transparente y fácil de entender, y desembolsado con imparcialidad?
- ¿Existen iniciativas de los donantes para facilitar la diversificación de las fuentes de ingresos de las OSC?
- ¿Son los donantes que crean procesos inclusivos para la participación política de las OSC sobre estrategias de los donantes en todos los niveles (oficinas, dentro de los países socios)?
- ¿Hay políticas que facilitan las barreras para el acceso a los recursos, incluidos los recursos del extranjero?

La estructura normativa establecida para garantizar el derecho es la siguiente:

Derechos	Legislación
Derecho a acceder a recursos públicos, privados de la cooperación internacional	El artículo 333 de la Constitución Política de Colombia , da libertad a la actividad económica de iniciativa privada, dándole prelación en el fortalecimiento y acceso a los recursos públicos y privados a las organizaciones de carácter solidarios. Adicionalmente, Documento CONPES 2968 de 1997 establece que las ayudas y donaciones provenientes de la cooperación internacional pueden ser recibidos por grupos comunitarios tanto como por Entidades Públicas.

En materia de la institucionalidad pública, se ha creado el Sistema Nacional de Cooperación Internacional con el objetivo de "...facilitar y ordenar la interlocución amplia y permanente entre las entidades públicas del orden nacional y local, las fuentes de Cooperación, el sector privado y las organizaciones sociales, promoviendo la descentralización y el desarrollo de canales de información de doble vía. Su objetivo es lograr una mayor y mejor cooperación y coordinación entre la oferta y la demanda, de manera alineada a las prioridades nacionales y territoriales, y bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados"⁵², además de adoptar la Estrategia de Cooperación Internacional 2012 - 2014⁵³, en donde el sector privado es para el Gobierno un actor central como fuente de financiación.

Se crea la Agencia Presidencial para la Cooperación – APC Colombia, con la función de asesora la formulación de proyectos de entidades colombianas, incluidas las ONG, identifica posibles fuentes de financiación; con la especificidad de NO coordinar la presentación a las fuentes, ni la cooperación que llega a las ONG, debido a que "la naturaleza de esta cooperación es privada y en ella no intervienen los gobiernos"⁵⁴.

⁵² Agencia Nacional de Cooperación – APC <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-6>

⁵³ Estrategia de Cooperación Internacional 2012 – 2014. <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=116#&panel1-6>

⁵⁴ Idem.

Monitoreo

En junio 2010 el Banco Mundial catalogó a Colombia como País de Renta Media Alta (PRMA), teniendo en cuenta para esto el PIB per cápita y los avances en desarrollo, crecimiento económico, reducción de la pobreza y generación de empleo; colocando a Colombia en “una situación de dualidad frente a la cooperación internacional”, ya que se convierte en socio para la cooperación sur-sur aportando conocimientos, capacidades e intercambios horizontales; pero con una disminución de Asistencia Oficial al Desarrollo, dejando de ser un país prioritario para la comunicación internacional.

De acuerdo con el estudio adelantado por la ALOP⁵⁵ “La previsibilidad de los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo es alta. En la última década (1999 a 2009) se han ejecutado de manera programada 5.941 proyectos de cooperación internacional que suman US\$ 3,213 millones. Esto significa que el 99,17% del total de la cooperación internacional es programado y la cooperación no programada sólo asciende al 0,83% de los recursos, en consecuencia, el índice de imprevisibilidad de la cooperación es menor a un dígito”. Esto quiere decir que menos del 1% de los recursos de cooperación son gestionados por las OSC y ONG.

Según el tipo de cooperación, el mismo estudio muestra que el “...52% de la cooperación corresponde a Cooperación Técnica, el 28% a Cooperación Financiera, el 6% a Ayuda Humanitaria, el 2% Ayuda Alimentaria, mientras que la Cooperación Científica y Tecnológica, la Cooperación Económica y Comercial alcanzan sólo un punto porcentual..”⁵⁶. Entre los donantes con recursos destinados a apalancar procesos y proyectos liderados por las OSC se cuenta la Unión Europea, El Sistema de Naciones Unidas, Suecia, Alemania, España, Estados Unidos, que destinan sus fondos a temas relacionados con la gobernanza, el fortalecimiento de las OSC, paz y democracia y cada vez en menor proporción a temas de DDHH y medio ambiente.

En este escenario hay que reconocer que las ONG y las OSC, operan y son sostenibles por la diversificación e innovación en las fuentes de financiación, implementando acciones para la cualificación de su oferta institucional; la venta de servicios y la implementación de modalidades como el voluntariado, la donación de recursos de terceros, el intercambio de saberes y tecnologías, el trabajo en alianzas, entre otros.

En lo que respecta a la Ayuda Oficial de Cooperación-AOC, el mayor socio sigue siendo Estados Unidos, en 2013 aportó US\$ 473 millones para asistencia, destinando el 60% a las fuerzas armadas y la Policía, aclarando que para el desembolso de una proporción de estos recursos se debe cumplir con una serie de requisitos en materia del cumplimiento de los Derechos Humanos.

⁵⁵ Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.- ALOP, Mito y Realidad de la Ayuda Externa: América Latina al 2010; México, 2011.

ALOP una red regional que agrupa a 48 ONG de Desarrollo de 19 países de América Latina y El Caribe, cuenta con un grupo de trabajo especializado en temas de financiamiento del desarrollo y la democracia, que incluye en su agenda el seguimiento y análisis de la cooperación internacional en América Latina. <http://www.alop.org.mx/>

⁵⁶ Idem

Se evidencia la desarticulación y dispersión de la Cooperación en los territorios. Efectivamente, por no contar con un sistema que permita identificar la acción de los diferentes actores; las agencias y países priorizan territorios de acuerdo con sus lineamientos estratégicos, esto hace que en muchas ocasiones se encuentren 2 y hasta 3 agencias operando en los mismos sitios y con programas similares. Otra característica de la cooperación, es el establecimiento de altas especificidades financieras dentro de los requisitos para acceder a los recursos, esto hace que se concentre en OSC denominada “grandes” y que operan preferencialmente de manera centralizada, dejando por fuera de la competencia a “organizaciones pequeñas” que operan directamente en los territorios, demostrando así los altos niveles de “desconfianza” en las OSC como garantes de procesos y gestoras de recursos.

La cooperación que se ha denominado “en cascada”, es decir la que se le entrega a una organización para que ésta en coordinación con otras organizaciones adelante los proyectos, presenta resultados perversos. En efecto, las organizaciones no actúan en red sino que hay una dependencia financiera y técnica; no hay intercambio de conocimientos ya que se adelantan las acciones de acuerdo con los lineamientos de la OSC responsable del proyecto; hay sobre costos administrativos ya que se debe contar con personal dedicado a este tema tanto en la OSC responsable del proyecto como de la OSC que ejecuta en los territorios, y finalmente, en muchas ocasiones, no se generan procesos y no se consolidan relaciones de alianzas sólidas y sostenibles en el tiempo.

Igualmente, hay muy pocos avances en lo relacionado con la cooperación técnica de los logros al interior del país, es decir, en adelantar escenarios de encuentro de saberes y conocimientos; en pasantías y asistencia técnica a procesos; en identificación de pares que puedan construir colectivamente metodologías e instrumentos a partir de su experiencia. Esto mismo se está replicando en la modalidad de Cooperación SUR – SUR⁵⁷, en donde se ha centrado en gobiernos exclusivamente y en apalancar acciones para reconocer la experiencia, más no en apalancar el proceso de articulación, implementación e intercambio de saberes de las ONG de los países involucrados.

Y aunque se cuenta con una Estrategia de Cooperación Nacional 2012 – 2014, existen estrategias sectoriales de cooperación internacional, que no contemplan la participación de las OSC en sus estructuras de operación (Mesa de Cooperación); un ejemplo se encuentra en un sector estratégico para el país como es la “Estrategia de Cooperación Internacional del Sector Agropecuario 2013 – 2015⁵⁸”.

En la actualidad no se cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento que visibilice la magnitud de los recursos invertidos y en especial se convierta en un banco de conocimiento en donde los

⁵⁷ Se entiende la Cooperación SUR – SUR (CSS) como la interacción que se lleva a cabo entre dos a más países en desarrollo, con el propósito de alcanzar objetivos individuales o colectivos, mediante el intercambio de saberes, conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos. <http://www.cepei.org/cooperacioacuten-sur-sur.html>.

⁵⁸ Estrategia de Cooperación Internacional del Sector Agropecuario 2013 – 2015
https://www.google.com.co/?gws_rd=ssl#q=Mesa+Sectoriales+de+la+Cooperaci%C3%B3n+Colombia

resultados técnicos y estrategias financieras exitosas resultantes de los procesos implementados puedan ser socializados, implementados y escalados por los diferentes actores sociales y especialmente por las ONG y OSC.

Los resultados del auto-diagnóstico⁵⁹ por parte de las OSC relacionada con el conocimiento de los procesos y procedimientos de la cooperación internacional en general, es el siguiente:

	DIAGNOSTICO					
	Antioquia	Caribe	Santander	Eje Cafetero	Bogotá y Meta	Valle y Cauca
Las OSC conocen la oferta y los requisitos para acceder a recursos de financiación y de asistencia técnica de la cooperación internacional.						
<p><u>Verde:</u> Estado favorable de las OSC, hay estrategias, acciones y escenarios, trabajo sistemático, hay resultados</p> <p><u>Amarillo:</u> Estado medio de las OSC, hay acciones no efectivas, hay trabajos esporádicos, resultados son precarios.</p> <p><u>Rojo:</u> Estado crítico, no hay estrategias, acciones o escenarios, no hay un trabajo sistemático, no hay resultados</p>						

En este sentido es muy pertinente la recomendación, presentada por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo- ALOP, frente a la necesidad de que la Comunidad Internacional "...considere la indeseada concentración de la cooperación en entidades estatales, en detrimento de la cooperación para el fortalecimiento de las OSC, tendencia que conspira contra el propósito compartido de una sociedad civil fuerte y organizada como condición para la consolidación de la democracia"; además de la necesidad de "implementar iniciativas que contribuyan a que la sociedad civil y sus organizaciones, tengan mayores herramientas para la construcción de propuestas con miras a contribuir a la implementación de sus propias estrategias de desarrollo nacional, insistiendo en amplios procesos consultivos. Así se potencia la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de las OSC"⁶⁰.

⁵⁹ Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamental CCONG y Unión Europea "Hoja de Ruta Colombia. Documento resultado Aporte de las ONG y OSC", Bogotá, Noviembre de 2014

⁶⁰ Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.- ALOP, Mito y Realidad de la Ayuda Externa: América Latina al 2010; México 2011. <http://www.alop.org.mx/>