



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 576

Bogotá, D. C., viernes, 4 de junio de 2021

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### LEYES SANCIONADAS

#### LEY 2088 DE 2021

*por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones.*

LEY N° 2088 **12 MAY 2021**

#### "POR LA CUAL SE REGULA EL TRABAJO EN CASA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto y campo de aplicación.** La presente ley tiene por objeto regular la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral, legal y reglamentaria con el Estado o con el sector privado, sin que conlleve variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral

**Parágrafo.** La presente ley no será aplicable a quienes se encuentren cobijados por regímenes especiales de orden constitucional o legal en atención al desempeño de sus funciones siempre y cuando estas sean incompatibles con el trabajo en casa.

**Artículo 2. Definición de Trabajo en Casa.** Se entiende como trabajo en casa la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este no se limita al trabajo que puede ser realizado mediante tecnologías de la información y las comunicaciones, medios informáticos o análogos, sino que se extiende a cualquier tipo de trabajo o labor que no requiera la presencia física del trabajador o funcionario en las instalaciones de la empresa o entidad.

**Artículo 3. Garantías en la habilitación del ejercicio del trabajo en casa en las funciones y servicios públicos.** Para el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, en la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos se garantizarán:

- La satisfacción de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad propios del ejercicio de la función administrativa;
- La salvaguarda de las prerrogativas laborales y sociales de los trabajadores;

- El respeto de los principios esenciales del Estado Social de Derecho y de los derechos fundamentales de las personas.

**Artículo 4. Criterios aplicables al trabajo en casa.** La habilitación del trabajo en casa se regirá por los principios generales de las relaciones laborales señalados en la Constitución Política y en la ley, y por los siguientes criterios:

- Coordinación.** Las funciones, servicios y actividades laborales deberán desarrollarse de manera armónica y complementaria entre el empleador y el trabajador para alcanzar los objetivos y logros fijados. La coordinación deberá darse desde el momento mismo de la asignación de tareas o actividades, para lo cual se deberán fijar los medios y herramientas que permitan el reporte, seguimiento y evaluación, así como la comunicación constante y recíproca.
- Desconexión laboral.** Es la garantía y el derecho que tiene todo trabajador y servidor público a disfrutar de su tiempo de descanso, permisos, vacaciones, feriados, licencias con el fin de conciliar su vida personal, familiar y laboral. Por su parte el empleador se abstendrá de formular órdenes u otros requerimientos al trabajador por fuera de la jornada laboral.

**Artículo 5. Elementos de la relación laboral en el Trabajo en Casa.** La habilitación del trabajo en casa implica que se mantenga la facultad subordinante del empleador, junto con la potestad de supervisión de las labores del trabajador. Permanecerán todas las obligaciones, derechos y deberes derivados de la prestación personal del servicio.

El empleador determinará los instrumentos, la frecuencia y el modelo de evaluación del desempeño, cumplimiento de metas, así como el mecanismo para el reporte y/o resultados de éstas, por el tiempo que dure el trabajo en casa. El Gobierno nacional determinará los instrumentos para la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos.

El seguimiento de los objetivos y actividades de los servidores públicos y trabajadores del sector privado deberá obedecer a criterios concertados y establecidos con anterioridad.

**Artículo 6. Jornada de Trabajo.** Durante el tiempo que dure el trabajo en casa se mantendrán vigentes las normas previstas en el Código Sustantivo del Trabajo y en los reglamentos aplicables a los servidores públicos, relativos al horario y la jornada laboral. Estarán excluidos del cumplimiento de estas disposiciones y de la remuneración del trabajo suplementario los trabajadores de dirección, de confianza o de manejo, así como los niveles directivo y asesor, en el sector público.

**Artículo 7. Término del trabajo en casa.** La habilitación de trabajo en casa originada por circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales se extenderá hasta por un término de tres meses prorrogables por un término igual por una única vez, sin embargo, si persisten las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidieron que el trabajador pudiera realizar sus funciones en su lugar de trabajo se extenderá la habilitación de trabajo en casa hasta que desaparezcan dichas condiciones.

En todo caso, el empleador o nominador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación.

**Artículo 8. Elementos de Trabajo.** Para el desarrollo del trabajo en casa y el cumplimiento de sus funciones, el servidor público o el trabajador del sector privado, podrá disponer de sus propios equipos y demás herramientas, siempre que medie acuerdo con el respectivo empleador y/o entidad pública.

Si no se llega al mencionado acuerdo, el empleador suministrará los equipos, sistemas de información, software o materiales necesarios para el desarrollo de la función o labor contratada, de acuerdo con los recursos disponibles para tal efecto.

El empleador definirá los criterios y responsabilidades en cuanto al acceso y cuidado de los equipos, así como respecto a la custodia y reserva de la información de conformidad con la normativa vigente sobre la materia.

En todo caso el empleador es el primer responsable de suministrar los equipos necesarios para el desarrollo de las actividades, cumplimiento de funciones y prestación del servicio bajo la habilitación de trabajo en casa.

**Artículo 9. Procedimientos necesarios para la implementación del Trabajo en Casa.** Previo a la implementación del trabajo en casa, toda empresa y entidad pública o privada deberá contar con un procedimiento tendiente a proteger este derecho y garantizar a través de las capacitaciones a que haya lugar el uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación - TIC o cualquier otro tipo de elemento utilizado que pueda generar alguna limitación al mismo.

Para dar inicio a esta habilitación, el empleador deberá notificar por escrito a sus trabajadores acerca de la habilitación de trabajo en casa, y en dicha comunicación, se indicará el periodo de tiempo que el trabajador estará laborando bajo esta habilitación.

**Artículo 10. Sobre los derechos salariales y prestacionales.** Durante el tiempo que el servidor público o trabajador del sector privado preste sus servicios o desarrolle sus actividades bajo la habilitación de trabajo en casa, tendrá derecho a percibir los salarios y prestaciones sociales derivadas de su relación laboral.

A los servidores públicos y trabajadores del sector privado que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y que se les reconozca el auxilio de transporte en los términos de las normas vigentes sobre el particular, durante el tiempo que presten sus servicios bajo la habilitación de trabajo en casa, se le reconocerá este pago a título de auxilio de conectividad digital. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables.

**Parágrafo 1.** Para los servidores públicos, el auxilio de conectividad se reconocerá en los términos y condiciones establecidos para el auxilio de transporte.

**Parágrafo 2.** Para los trabajadores del sector privado, el valor establecido para el auxilio de transporte se reconocerá como auxilio de conectividad digital y tendrá los mismos efectos salariales del auxilio de transporte.

**Artículo 11. Garantías laborales, sindicales y de seguridad social.** Durante el tiempo que se preste el servicio o actividad bajo la habilitación de trabajo en casa, el servidor público o trabajador del sector privado continuará disfrutando de los mismos derechos y garantías que rigen su relación laboral, entre otras, las que regulan la jornada laboral, horas extras, trabajo nocturno, dominicales y festivos, descansos dentro de la jornada laboral, derechos de asociación y negociación sindical y en general todos los beneficios a que tenga derecho en el marco de la respectiva relación laboral.

Durante el tiempo que se presten los servicios o actividades bajo la habilitación del trabajo en casa el servidor público o trabajador del sector privado continuará amparado por las acciones de promoción y prevención, así como de las prestaciones económicas y asistenciales, en materia de riesgos laborales.

Así mismo, la Administradora de Riesgos Laborales a la que se encuentre afiliado el empleador, deberá promover programas que permitan garantizar condiciones de salud física y mental, así como la seguridad en el trabajo, para lo cual los empleadores deberán comunicar y actualizar ante la Administradora de Riesgos Laborales los datos del trabajador y en aquellos casos en que sea necesaria la prestación del servicio o el desarrollo de actividades en un lugar diferente al inicialmente pactado en la relación laboral deberá informar la dirección en la que se efectuará el desarrollo de las actividades.

**Artículo 12. Programas de bienestar y capacitación.** Para la implementación de la habilitación de trabajo en casa, el empleador deberá promover la formación, capacitación y el desarrollo de competencias digitales, en los servidores públicos y trabajadores del sector privado cuando la actividad a desarrollar así lo requiera.

**Artículo 13. Implementación del trabajo en casa.** El trabajo en casa como habilitación excepcional aquí regulada no requerirá modificación al Reglamento Interno de Trabajo ni al Manual de Funciones, salvo que fuera necesario para el desarrollo de las labores.

**Parágrafo.** En los eventos en que sea necesario modificar el reglamento interno no podrán variar las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral.

**Artículo 14. Canales oficiales de comunicación para ciudadanos y usuarios.** Las entidades públicas y los empleadores del sector privado deberán adoptar las directrices necesarias para el desarrollo del trabajo en la habilitación del trabajo en casa, y en especial darán a conocer a los ciudadanos y usuarios en su página web, los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán sus servicios de manera virtual, así como los mecanismos tecnológicos y/o virtuales que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En todo caso la habilitación de trabajo en casa no implicará retroceso, demoras o falta de calidad en la atención y en el desempeño de funciones y prestación de servicios.

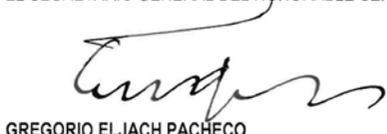
**Artículo 15. Inspección y Vigilancia.** El Ministerio de Trabajo ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control en el desarrollo de las actividades reguladas en la presente ley. En cuanto a las relaciones de derecho individual del Trabajo entre la Administración Pública y los trabajadores del sector se rige por las normas especiales vigentes.

**Artículo 16. Vigencia.** Esta Ley rige a partir de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
ARTURO CHAR CHALJUB

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

  
GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

  
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

  
JORGE HÚMBERTO MANTILLA SERRANO

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL  
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

12 MAY 2021



EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (E)

  
JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

EL MINISTRO DEL TRABAJO,

  
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

  
KAREN CECILIA ABUDINEN ABUCHAIBE

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (E)

  
CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN

# INFORMES DE SUBCOMISIÓN

## INFORME DE SUBCOMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE RENDICIÓN DE CUENTAS SECTORIALES DE COMPETENCIA DE LA HONORABLE COMISIÓN QUINTA.

(ARTÍCULO 57 DE LA LEY 1757 DE 2015)

<p>Bogotá, D.C., junio de 2021</p> <p>Doctor <b>JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ</b> Secretario Comisión Quinta Cámara de Representantes Ciudad</p> <p><b>Ref.</b> Informe de Subcomisión de análisis de los informes de rendición de cuentas sectoriales de competencia de la Honorable Comisión Quinta.</p> <p>Respetado secretario,</p> <p>En cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, por medio de la Resolución 008 del 16 de diciembre de 2020, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 57° de la Ley 1757 de 2015, nos permitimos rendir informe de la Subcomisión conformada para el análisis de los informes de rendición de cuentas sectoriales de competencia de la Honorable Comisión Quinta.</p> <p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>La Ley 1757 de 2015 estableció en su artículo 57 que “El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios”. La misma Ley señaló que la rendición de cuentas es:</p>	<p>“el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.</p> <p>La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público”.</p> <p>De igual modo planteó que los principios básicos que deben orientar los procesos de rendición de cuentas son la continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así como información, lenguaje comprensible al ciudadano, diálogo e incentivos.</p> <p>Contempló para esto, en su artículo 51, que era competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborar el Manual Único de Rendición de Cuentas; guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.</p> <p>Sobre ese conjunto de disposiciones, definición y orientaciones el presente informe, en cumplimiento del mandato legal que emana de las disposiciones contenidas en las Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, aborda los informes sectoriales de rendición de cuentas de tres de las carteras de la rama ejecutiva del resorte de la Honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR) y el Ministerio de Minas y Energía (en adelante MME).</p>
<p><b>II. CONFORMACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN</b></p> <p>El pasado 8 de septiembre la Secretaría General de la Cámara de Representantes remitió a la Comisión Quinta Constitucional un oficio en el que allegaba los informes de Rendición de Cuentas al Congreso de la República correspondientes a los ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural para el periodo comprendido entre 2015-2019. A través de esta misiva, la Secretaría de la Cámara instaba, a su vez, a la mesa directiva de la célula congresional a adelantar el proceso de evaluación, dictamen y respuesta de los procesos de rendición de cuentas sectoriales conforme con lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015.</p> <p>La solicitud realizada por la Secretaría General respondió a una disposición de la Mesa directiva de la corporación, a partir de la cual estableció la forma de darle cumplimiento a la sentencia judicial proferida por la sección Quinta del Consejo de Estado el 10 de diciembre de 2020, en la que dejó en firme la sentencia del 28 de agosto de 2019 de la misma corporación.</p> <p>Por medio de estas sentencias, se ratificó lo dispuesto en la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia del 4 de marzo de 2020, que resolvió una acción de cumplimiento y fallo a favor del demandante, sancionando a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes. Producto esta sentencia, además, se falló un incidente de desacato presentado contra el Congreso de la República, en el que se ordena a este responder en los términos planteados por la Ley 1757 de 2015.</p> <p>Frente a la solicitud, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, una vez recibidos los informes sectoriales de gestión, solicitó a los Ministerios de su competencia allegar los informes relativos a los procesos de rendición de cuentas para los periodos a que obliga la sentencia y que se infieren de lo dispuesto en el Artículo 57° de la Ley 1757 de 2015.</p> <p>Adicionalmente por medio de la proposición No. 040 del 16 de diciembre de 2020, según consta en el Acta No. 027 de la Legislatura 2020 – 2021, solicitó la creación de una Subcomisión, “PARA ESTUDIAR Y RENDIR UN INFORME SOBRE LOS</p>	<p>INFORMES DE RENDICIÓN DE CUENTAS AL CONGRESO DE LA REPUBLICA PROVENIENTES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE”, con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia Judicial mencionada.</p> <p>La Subcomisión designada fue integrada por el presidente de la célula legislativa, HR. Luciano Grisales Londoño, quien funge como coordinador de esta, y como miembros integrantes los HHRR. Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Crisanto Pisso Mazabuel, Héctor Ángel Ortiz, Cesar Augusto Ortiz Zorro y César Augusto Pachón Achury.</p> <p>Durante los meses de enero, febrero y marzo, los integrantes de la subcomisión y sus equipos de trabajo se reunieron para avanzar en los criterios y la definición conceptual del orden y sentido de lo dispuesto por la Ley 1757, para proceder a realizar las evaluaciones respectivas a cada uno de los sectores de competencia de la Honorable Comisión Quinta. Producto de este debate y del trabajo adelantado, durante los meses de abril y mayo, se construyó el presente informe.</p> <p><b>III. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS</b></p> <p>La competencia del Congreso de la República para adelantar la evaluación y el seguimiento a los procesos de rendición de cuenta de los sectores del gobierno quedó establecida en el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015. Esta competencia obliga al legislativo a adoptar una metodología, a partir de los lineamientos señalados en dicha Ley, que permita establecer el impacto que la legislación vigente tiene sobre los procesos institucionales a la hora de fortalecer los procesos de rendición de cuentas, entendiendo estos como dimensiones fundamentales del desarrollo de la democracia participativa.</p> <p>Así, en el Manual Único de Rendición de Cuentas (en adelante MUDRC) se establecen, para el proceso de evaluación y seguimiento de los procesos de rendición de cuentas, un conjunto de siete aspectos que, según el Departamento Administrativo de la Función Pública, debe contemplar el informe anual de rendición de cuentas de las entidades ejecutivas del orden nacional.</p>

<p>En él se establece, en primer lugar, la obligación de cada uno de los ministerios de recopilar, sistematizar y analizar periódicamente las propuestas y observaciones efectuadas por la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas, para cada sector sobre el cual el ministerio tiene competencia. De igual forma, el MUDRC contempla como segundo aspecto de la rendición de cuentas el establecimiento de mecanismos para el seguimiento a compromisos dentro del proceso.</p> <p>Un tercer aspecto contemplado por la Función Pública en el seguimiento y evaluación de la rendición de cuentas sectorial es el de revisar y ajustar la planeación institucional, metas misionales y planes de mejoramiento, a partir del diálogo con la ciudadanía. El cuarto componente de la evaluación comprende el proceso que implica canalizar las propuestas ciudadanas de mejora de políticas públicas ante control interno y organismos competentes.</p> <p>Los últimos tres aspectos reglamentados en el MURDC son los de socializar a la comunidad los resultados de la rendición de cuentas y de los planes de mejora, evaluar la contribución de la rendición de cuentas a la gestión pública para identificar lecciones aprendidas y reiniciar la organización del proceso de rendición de cuentas.</p> <p>A partir de estos elementos y tras un largo diálogo y discusión sobre los diferentes aspectos que implica el proceso de evaluación y seguimiento a la rendición de cuentas, la Subcomisión conformada en la Comisión Quinta y que fue delegada por la mesa directiva para la elaboración del presente informe construyó una matriz de análisis simple que, haciendo uso de la metodología de semáforo, consideró 14 dimensiones.</p> <p>Entre estas dimensiones se encuentran dos correspondientes al nivel más general del sector, cuatro relativas a su informe de rendición de cuentas, cinco de ellas que evalúan los resultados del proceso y dos que se enfocan en la evaluación y el aporte de la rendición de cuentas a nivel institucional.</p> <p>Este ejercicio permitió la sistematización y análisis del proceso en cada uno de los sectores durante los periodos 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 y 2018-2019 en los casos y los sectores en los que fue posible contar con la información pertinente. Los resultados de este análisis longitudinal, las ausencias o debilidades, pero</p>	<p>también las fortalezas y las oportunidades son las que se presentan en las páginas siguientes para cada uno de los tres sectores.</p> <p><b>IV. EVALUACIÓN DE LOS INFORMES DE RENDICIÓN DE CUENTAS SECTORIALES: Ministerios de Minas y Energía, Agricultura y Desarrollo Rural, y Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b></p> <p>La rendición de cuentas en las democracias modernas constituye una de las piezas angulares de la participación. Este concepto hace referencia al conjunto de procesos a través de los cuales la ciudadanía ejerce su derecho a participar de las decisiones públicas, a partir de la ampliación de la información sobre la gestión que deben ofrecer las instituciones políticas. Tales procesos de rendición de cuentas deben servir, más que para hacer partícipes a los ciudadanos de las decisiones tomadas por la institucionalidad y que les incumben, para permitirles hacer parte del proceso de toma de decisión en sí mismo.</p> <p>Como manifestación de este debate, la Ley 1757 de 2015 buscó desarrollar el contenido del artículo 40 de la Constitución de 1991. En ese sentido, esta Ley tuvo como propósito regular el derecho que le asiste a todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública.<sup>1</sup></p> <p>Es así, que en su cuarto título la Ley 1757 desarrolla algunas disposiciones relacionadas con el control social y la rendición de cuentas. De acuerdo con la Ley, tanto el control social como los procesos de rendición de cuentas deben ser transversales a todo el ciclo de la política pública y no solo entendidos como la fase final del mismo. Adicionalmente la rendición de cuentas se concibe como la obligación de todos los servidores públicos de presentar ante la ciudadanía, anualmente, los resultados de la gestión realizada, obligación cuyo incumplimiento será en adelante considerada falta disciplinaria grave.<sup>2</sup></p> <p>Este informe, elaborado por la Subcomisión para estudiar y rendir un informe sobre los informes de rendición de cuentas al Congreso de la República provenientes del</p> <p><sup>1</sup> GACETA DEL CONGRESO, No. 819. Jueves, 3 de noviembre de 2011. Pág. 12.  <sup>2</sup> Ob. Cit. Pág. 14.</p>
<p>MME, del MADR y del MADS, sistematiza el estudio realizado por los equipos de trabajo de los HH.RR Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Crisanto Pisso Mazabuel, Héctor Ángel Ortiz, Cesar Augusto Ortiz Zorro y César Augusto Pachón Achury, con la coordinación del Presidente de la Comisión Quinta el HR. Luciano Grisales Londoño.</p> <p>Con él damos por cumplido el mandato emanado de la Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática" y las sentencias del Honorable Consejo de Estado que reiteran la obligación que asiste al Congreso de la República y en él a la Honorable Cámara de Representantes.</p> <p><b>A. Ministerio de Minas y Energía.</b></p> <p>Entre los diferentes sectores analizados por esta subcomisión, quizás sea el de Minas y Energía y su ministerio el que presenta mayor información en lo que tiene que ver con los procesos de rendición de cuentas. Esta condición está relacionada con la cantidad de conflictos socioambientales que han puesto en el primer plano la gestión de esta entidad, lo que hace que al menos desde la vigencia 2013-2014 se vengán realizando, bianualmente, audiencias públicas de rendición de cuentas.</p> <p>Esta estructura, sin embargo, dificulta realizar el seguimiento propuesto en este análisis teniendo en cuenta que la información disponible en la página del ministerio recoge las estadísticas de participación ciudadana trimestralmente y mide, de igual modo, la gestión institucional. La decisión que fue tomada por el equipo responsable de este aparte fue, por esta razón, la de trabajar sobre los informes de vigencias anuales allegados por el Ministerio de Minas y Energía a la Comisión Quinta Constitucional.</p> <p><b>2015 – 2016</b></p> <p>Frente al informe del MME para la vigencia 2015-2016 debe señalarse que esta entidad no remitió el respectivo informe de rendición de cuentas a la subcomisión para su análisis correspondiente. Tampoco existe registro de dicho informe en la página oficial del Ministerio, lo que imposibilita el análisis del informe de rendición de cuentas para esta cartera en el periodo. Dicho lo anterior, es imposible realizar</p>	<p>un estudio que responda a lo establecido en el artículo 57 de la ley 1757 de 2015, y de esta manera, a los puntos dispuestos en la metodología de análisis propuesta para tal fin, detallada previamente.</p> <p>A pesar de ello al revisar los informes trimestrales que sobre el tema de participación ciudadana se encuentran en el sitio web del MME, es posible advertir la existencia de instrumentos y herramientas suficientes para recoger las inquietudes ciudadanas. Así es posible, de modo general, encontrar un sistema de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias y el conjunto de mecanismos de contacto ciudadano a través de las líneas telefónicas establecidas para tal fin, correo físico y electrónico y atención presencial.</p> <p>De igual forma, se cuenta con la página web y trimestralmente se presenta, como ya se señaló, informes estadísticos de las respuestas a las PQRSD y de las interacciones del MME con la ciudadanía. En dichos informes, de modo general, se consignan los recuentos y descripciones de las solicitudes ciudadanas en el ámbito misional de la entidad, así como los indicadores que en relación con la respuesta de las diferentes dependencias del ministerio. Sin embargo, a partir de ello no es posible inferir el modo en que la participación ciudadana contribuye a generar los ajustes institucionales, ni el modo en que la entidad responde a las demandas planteadas por la ciudadanía.</p> <p><b>2016 – 2017</b></p> <p>Para el periodo 2016-2017, el MME presentó el informe de rendición de cuentas correspondiente a los procesos de rendición de cuentas. Este documento se divide en 7 apartes en los que se detalla el recorrido metodológico del proceso así: A) Reunión de alistamiento B) Lista de chequeo C) Convocatoria masiva D) Mecanismos de participación E) Recopilación de inquietudes ciudadanas F) Divulgación durante el evento G) Material de ayuda.</p> <p>En el documento se señala que el 21 de octubre de 2017 el MME realizó la audiencia de rendición de cuentas en la ciudad de Valledupar, departamento del Cesar. Esta audiencia se realizó con el propósito de informar sobre los avances y logros obtenidos durante el periodo 2016-2017. El evento fue presidido por el Ministro Germán Arce Zapata, y estuvo acompañado por cada uno de los presidentes de las</p>

<p>entidades adscritas al sector minero energético. Al evento asistieron 222 personas entre las cuales se encontraban entidades locales, comunidades indígenas, dirigentes, autoridades nacionales y veedores.</p> <p>En lo que tiene que ver con la recopilación periódica de las propuestas y observaciones efectuadas por la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas, es posible señalar que las opiniones de los participantes en la audiencia fueron recopiladas y presentadas el literal E. En este aparte del documento, se seleccionaron preguntas, intenciones de participar en el evento, comentarios y sugerencias; dando cuenta de un cierto nivel de participación de la ciudadanía en el proceso.</p> <p>Para hacerlo, se realizó una encuesta que permitió la sistematización de comentarios y sugerencias de los asistentes a la audiencia, la cual se encuentra contenida en el literal D del documento. A pesar de ello, y teniendo en cuenta que dentro del proceso se precisa la identificación y análisis periódico de las propuestas y observaciones efectuadas por la ciudadanía, en el documento que recoge el proceso de rendición de cuentas no se especifica, ni tampoco existe evidencia de las acciones posteriores realizadas por el MME con la información recopilada.</p> <p>Tampoco, en el punto de creación de mecanismos para el seguimiento a compromisos, fue posible establecer en el documento de informe de la audiencia la existencia de dichos mecanismos. De hecho, a pesar de las observaciones recibidas por parte de la ciudadanía mediante encuestas de satisfacción y recopilación de inquietudes, el MME no establece con claridad la función de esta información, ni si fue posible llevar a cabo un seguimiento a los compromisos adquiridos con la ciudadanía.</p> <p>Otro de los aspectos indagados en el proceso de evaluación de la rendición de cuentas, que se desprende de las disposiciones emanadas de la Ley 1757 de 2015, es el del modo en que estos procesos contribuyen a que la ciudadanía tenga injerencia y participe en los procesos de planeación institucional. En ellos es importante el ajuste y revisión de las metas misionales, así como el ajuste de los planes de mejoramiento del sector y la mejora de políticas de control interno y externo por parte de las entidades competentes.</p>	<p>En este sentido, al detallar el documento allegado por el MME para el periodo, si bien se evidencia la planeación llevada a cabo por la entidad para el cumplimiento de las metas trazadas, no se establece de modo alguno la forma en que la participación de la ciudadanía contribuye a este propósito. Igual ocurre con la revisión y ajuste de las metas misionales: teniendo en cuenta las herramientas de participación ciudadana dispuestas en la audiencia de rendición, se ratifica el compromiso de la Cartera con la revisión y el ajuste de sus metas misionales. Sin embargo, tampoco se aporta la información correspondiente a este aspecto.</p> <p>Algo análogo ocurre con la revisión y ajuste de los planes de mejoramiento del sector. Aunque, de acuerdo con el documento, mediante los resultados de las encuestas de satisfacción hechas a los participantes de la audiencia se procede a la realización de planes de mejoramiento para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por el sector, el documento no contiene evidencia alguna del modo en que ello se realizó durante el periodo.</p> <p>Ahora bien, aunque el informe reconoce que las herramientas de participación ciudadana dispuestas en la audiencia de rendición son un instrumento para la canalización de propuestas que propenden a la mejora de políticas públicas dentro de la entidad y contribuyen a mejorar las políticas públicas del sector, así como para rendir cuentas ante control interno y los organismos competentes, el documento no aporta detalles sobre el modo en que estas han sido incorporadas en el caso específico del MME.</p> <p>En relación con la información divulgada por los diferentes medios de comunicación, redes sociales y pagina web de la entidad se señala que, a través de ellos, se permitió la socialización con la ciudadanía de los resultados obtenidos en la rendición de cuentas realizada. A pesar de ello tampoco existe información sobre el modo en que esta socialización fue medida y considerada dentro de los indicadores de participación del sector.</p> <p>De acuerdo con lo consignado en el informe las herramientas de participación ciudadana (en este caso las encuestas aplicadas a los asistentes de la audiencia) contribuyeron a la identificación de vacíos dentro de la rendición de cuentas, y, en consecuencia, al reconocimiento de lecciones aprendidas para la entidad. Ello dio paso a la reorganización del proceso de rendición de cuentas llevado cabo por el</p>
<p>MME. En todo caso, no es posible inferir, a partir de la información aportada, de qué forma ello contribuyó a mejorar los procesos de la entidad ni a redirigir, si fuera necesario, la estructura del sector.</p> <p>Finalmente, y luego de analizar el informe sobre rendición de cuentas presentados por el sector de minas y energía para el periodo, se puede concluir que el documento resulta esquemático y carece de información y claridad sobre los puntos requeridos para hacer del proceso una real interacción con la ciudadanía. La socialización con las comunidades es sobresaliente, aunque no hay claridad frente a los mecanismos ni los compromisos adquiridos por parte de las entidades en aras de contribuir al mejoramiento de cada uno de los proesos contemplados en el MUDRC.</p> <p>También, es importante destacar que las comunidades son tenidas en cuenta solo antes y durante la rendición de cuentas, pero en el proceso posterior no se tiene un registro claro de la gestión que realizó el sector para la socialización de los resultados obtenidos en dicho proceso, ni de los planes de mejora establecidos con base en el proceso de rendición de cuentas.</p> <p><b>2017 – 2018</b></p> <p>Para el periodo 2017-2018 el MME allegó a la subcomisión el informe de rendición de cuentas para el periodo en cuestión en los términos y condiciones establecidos. El informe de la audiencia pública de rendición de cuentas del sector minero-energético, presenta la metodología de trabajo y desarrollo del proceso de presentación del informe, expuesto en los siguientes seis (6) literales: (A) reunión de alistamiento, (B) lista de chequeo, (C) convocatoria masiva, (D) mecanismos de participación ciudadana, (E) recopilación de inquietudes ciudadanas y (F) material de ayuda.</p> <p>En el documento se señala que el viernes 13 de julio de 2018 el MME realizó la audiencia de rendición de cuentas el municipio de Sogamoso, Boyacá. Dicho evento fue presidido por el Ministro Germán Arce Zapata y cada uno de los presidentes de las entidades adscritas al sector minero energético. Al evento asistieron 155 personas entre las que se mencionan, al igual que para la vigencia anterior, la</p>	<p>presencia entidades locales, comunidades indígenas, dirigentes, autoridades nacionales y veedores.</p> <p>En el desarrollo del literal E el informe expone el proceso realizado para recopilar las preguntas, intenciones de participar en la audiencia pública de socialización del informe, así como los comentarios y sugerencias por parte de la ciudadanía, antes, durante y después del evento. Asimismo, el numeral cuarto del informe, expone el procesamiento llevado a cabo a través de la encuesta de satisfacción de los participantes de la audiencia pública, a través de la cual se socializó el informe de rendición de cuentas del Ministerio.</p> <p>En esa misma sección, se exponen las consideraciones de los encuestados respecto a la información presentada en el evento en materia de confiabilidad, profundidad, claridad, organización, tiempo de exposición, la participación ciudadana en el evento, así como el impacto, pertinencia y precisión de la información divulgada. Tras la recolección de comentarios y observaciones frente al proceso de socialización del informe de rendición de cuentas, el MME publicó la evaluación y procesamiento de la información recopilada, así como los comentarios y observaciones escritas a través de los diferentes mecanismos puestos al alcance del público.</p> <p>Es importante señalar que los procesos continuos de recepción de peticiones ciudadanas se realizan, al igual que para la rendición de cuentas en el conjunto de herramientas diseñadas para tal fin en el marco de las estrategias de gobierno digital. Entre estos mecanismos debe mencionarse la página web del MME, los correos institucionales, la landing page de audiencias públicas organizadas por el gobierno nacional, los formatos de encuestas de satisfacción. Es de resaltar que se trata de un modelo de doble vía que permite trasladar las inquietudes ciudadanas, pero también establecer interacción con esa misma ciudadanía.</p> <p>El informe reporta, de igual modo, el proceso de planeación que lleva el Ministerio frente a la rendición de cuentas, el cual reporta la evolución de la institución. En el aparte de las conclusiones entregadas desde el Ministerio de Minas y Energía, se evidencia la trazabilidad de resultados y metas misionales de la cartera, los planes de mejoramiento interno y procesos de transparencia en la entidad, los planes de mejoramiento interno y procesos de transparencia en la entidad, así como, frente</p>

<p>a la mejora de políticas públicas, como resultado de la socialización del informe de rendición de cuentas.</p> <p>El MME presentó dentro del informe sobre la audiencia pública de rendición de cuentas, una sección exclusiva para la publicación de resultados de la encuesta de satisfacción ciudadana en el desarrollo de la mencionada audiencia, el cual se encuentra debidamente publicada en la página web de la entidad. En ella se recoge las descripciones estadísticas resultado de la aplicación del instrumento de medición.</p> <p>En lo que tiene que ver con la evaluación sobre la contribución de la rendición de cuentas a la gestión pública para identificar las lecciones aprendidas, tras la recopilación de datos efectuada a través de la encuesta de satisfacción ciudadana en el desarrollo de la audiencia pública, se señala que dichos datos fueron procesados, analizados y los resultados arrojaron conclusiones sobre los puntos a mejorar por parte de la entidad.</p> <p>Es así que, con el propósito de fortalecer la temática a informar a los ciudadanos y su interacción con el sector, se decidió que la Audiencia Pública se realizara de manera conjunta con la Agencia Nacional de Minería - ANM, la Comisión De Regulación de Energía y Gas – CREG, la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, el Servicio Geológico Colombiano - SGC y El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas – IPSE, teniendo en cuenta el cumplimiento de los lineamientos requeridos para cada entidad.</p> <p>En ese sentido el MME expone los esfuerzos que ha venido adelantando para fortalecer la organización del proceso de rendición de cuentas a través de la articulación interinstitucional entre las entidades adscritas y vinculadas a la autoridad minero-energética nacional.</p> <p><b>2018 - 2019</b></p> <p>Para la vigencia 2018-2019 El MME allegó a la subcomisión el informe de rendición de cuentas prestándolo en los términos y condiciones establecidos. En él se recoge la metodología de trabajo y desarrollo del proceso de presentación del informe,</p>	<p>expuesto en los siguientes seis (6) literales: (A) reunión de alistamiento, (B) lista de chequeo, (C) material diseñado, (D) convocatorias masivas, (E) mecanismos de participación, (F) publicación del informe de gestión, (G) recopilación de inquietudes ciudadanas, (H) material de ayuda y (I) memorias del evento.</p> <p>En el desarrollo del literal G, el informe expone el proceso realizado para recopilar las preguntas, intenciones de participar en la audiencia pública de socialización del informe, así como los comentarios y sugerencias por parte de la ciudadanía, antes y durante el evento. Todo ello a través de la página web del MME y los formatos de preguntas distribuidos durante el evento, a partir de los cuales el informe reporta que dichos instrumentos tuvieron como propósito:</p> <p>“(...) que los ciudadanos o partes interesadas formular(a)n sus inquietudes a ser resueltas durante la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2018-2019 del Ministerio. Igualmente se colocaron a disposición de los asistentes formatos para intervenciones directas. Adicionalmente y utilizando los medios de comunicación y las herramientas electrónicas, se recibieron comentarios y preguntas por medio de las redes sociales (Twitter y Facebook), el correo de <a href="mailto:apublica@minenergia.gov.co">apublica@minenergia.gov.co</a>.”</p> <p>Asimismo, en el numeral cuarto, el informe expone el procesamiento sistemático llevado a cabo a través de la encuesta de satisfacción de los participantes de la audiencia pública, a través de la cual se socializó el informe de rendición de cuentas del MME. Los resultados de la encuesta de satisfacción de los participantes de la audiencia pública de rendición de cuentas para el periodo en cuestión, recogen exponen diferentes aspectos de la misma.</p> <p>Entre estos temas se encuentran las consideraciones de los encuestados respecto a los medios a través de los cuales se enteraron de la audiencia pública, la utilidad de la información presentada en el evento, la percepción frente a los resultados de la gestión de la entidad, la confiabilidad, profundidad, claridad, organización, tiempo de exposición en la audiencia, la participación ciudadana en el evento, así como el impacto, pertinencia y precisión de la información divulgada.</p> <p>En relación con la creación de mecanismos para el seguimiento de los compromisos contraídos, el informe menciona que, tras el recaudo de comentarios y observaciones frente al proceso de socialización del informe de rendición de</p>
<p>cuentas, la evaluación y procesamiento de la información recopilada, así como los comentarios y observaciones escritas a través de los diferentes mecanismos puestos al alcance del público, la entidad avanzó en su consolidación y respuesta.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, el informe reporta el proceso de planeación que lleva el Ministerio frente a la rendición de cuentas, el cual reporta la evolución de la institución. De igual forma, en las conclusiones entregadas desde el MME, se evidencia la trazabilidad de resultados y metas misionales de la cartera en lo que tiene que ver con los planes de mejoramiento interno y procesos de transparencia en la entidad.</p> <p>Dentro de las observaciones de la comunidad, los participantes de la audiencia pública expusieron la necesidad de compartir la información del evento, trabajar en la socialización de la regulación expedida por el ministerio, la gestión de los proyectos y planes de inversión sectorial, la inversión y gestión frente a energías alternativas y usos de la demanda energética, la gestión de regalías, las herramientas para enfrentar la corrupción y los pasivos ambientales y ciclo de vida de los proyectos mineros; observaciones que han sido acogidas por el MME y cuyo reflejo se encuentra en los avances que ha tenido la entidad frente a estos temas.</p> <p>En relación con la socialización a la comunidad sobre los resultados de la rendición de cuentas y de los planes de mejora debe señalarse que, siguiendo con el modelo utilizado en las versiones anteriores de este tipo de audiencias, el MME presentó, dentro del informe sobre la audiencia pública de rendición de cuentas, una sección exclusiva para la publicación de resultados de la encuesta de satisfacción ciudadana aplicada durante el evento, el cual se encuentra debidamente publicado en la página web de la entidad.</p> <p>Luego de la recopilación de datos efectuada a través de la encuesta de satisfacción ciudadana en el desarrollo de la audiencia pública de rendición de cuentas, dichos datos fueron procesados, analizados y los resultados arrojaron conclusiones sobre los puntos a mejorar por parte de la entidad. Finalmente, el informe de rendición de cuentas en cuestión, expone que el MME ha implementado diversas acciones para mejorar la organización del proceso de rendición de cuentas, tal y como consta en el informe allegado a la Comisión.</p>	<p><b>B. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p> <p>La evaluación de los procesos de rendición de cuentas para el caso del MADR tuvo en cuenta, por un lado, los documentos que presentan la gestión del sector en lo que tiene que ver con sus aspectos misionales y de programas y, por el otro, los informes sobre los procesos de rendición de cuentas elaborados por la oficina de control interno y que buscan evaluar y analizar el conjunto de procedimientos de la rendición pública de cuentas hacia la ciudadanía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2015 – 2016 “Colombia siembra”</b></li> </ul> <p>Comenzando por el periodo 2015-2016, es posible señalar la existencia de un documento de informe del MADR en el que se recopilan los diferentes aspectos de la gestión del sector y, principalmente, de la labor desarrollada por el ministerio como cabeza del este. Dicho documento, que tiene como propósito socializar el balance del sector durante el periodo, recoge las líneas generales de las acciones desarrolladas por el MADR.</p> <p>El documento en mención está dividido en ocho capítulos en los que se abordan la política de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio; el cierre de brechas urbano-rurales; la inclusión productiva de los pobladores rurales; el impulso a la competitividad rural; la equidad en el desarrollo rural; los procesos de fortalecimiento institucional; la gestión administrativa y financiera, y la normatividad que regula el sector y sus efectos.</p> <p>En el marco de este documento y a propósito de los avances para aumentar los niveles de incidencia de la población víctima en las acciones del sector, se menciona la realización de ocho audiencias de rendición de cuentas, dentro del marco de esta política. En ellas se contó con la participación de 1.267 asistentes (1.004 ciudadanos – 263 entidades). Sin embargo, el carácter de estas audiencias estuvo dirigido a la socialización de las políticas a implementarse y, en cambio, no es posible señalar la existencia de un avance en la interlocución que permita la adopción o el ajuste de las políticas a partir del dialogo con las comunidades.</p> <p>También dentro del informe de gestión, en unas pocas líneas se mencionan algunos elementos sobre el proceso de rendición de cuentas, dedicados a evaluar la gestión</p>

<p>de atención al ciudadano. En ellas se establece la implementación de diversos canales, que tienen como propósito facilitar la comunicación directa e interactiva con la entidad, para lo cual el MADR dispuso de una oficina para la atención y orientación presencial y un portal web, así como una línea gratuita nacional y un servicio de chat interactivo.</p> <p>Si bien se trata de canales que permiten la relación con la ciudadanía, su propósito es el de suministrar información sobre la oferta institucional del ministerio y en general sobre temas de interés del ciudadano, más que el de establecer y contribuir a una política integral de rendición de cuentas que apoye los procesos de democratización de la información y de incidencia de la rendición de cuentas en la participación ciudadana en las decisiones del sector.</p> <p>El segundo documento mencionado, que fue revisado en el proceso de evaluación y dictamen a cargo de esta Subcomisión, es el informe de seguimiento de la rendición de cuentas 2015-2016. Este documento, construido por la oficina de control interno, buscó hacer un análisis y evaluación del proceso público de rendición de cuentas del MADR con el propósito de generar recomendaciones enmarcadas en el CONPES 3654 de 2010 y los lineamientos construidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>En este análisis se hace énfasis en el proceso de construcción y planeación de la audiencia pública de rendición de cuentas. Para hacerlo, de acuerdo con la metodología planteada, se tiene en cuenta en proceso de alistamiento de la información para la audiencia, la verificación y evaluación de la interacción con la ciudadanía, y la verificación de las acciones para evaluar el proceso de rendición de cuentas.</p> <p>El documento hace referencia, en ese sentido, de las diferentes etapas que apuntaron a realizar el evento público del MADR en relación con los aspectos recogidos en el informe de gestión sectorial. Se mencionan, por tanto, los mecanismos de convocatoria, inscripción y participación. De igual modo se hace referencia a la conformación de un equipo intrasectorial encargado de coordinar y llevar a cabo el proceso, conformado por diferentes dependencias dentro del MADR. Este grupo de dependencias realizaron, cinco reuniones preparativas entre los meses de abril y octubre de 2016.</p>	<p>En estas reuniones se encargaron de ir articulando los diferentes esfuerzos institucionales para dar cuenta de las acciones del MADR enlazados con el cumplimiento de metas estratégicas construidas en el marco de la política pública para el sector. Adicionalmente el equipo se encargó de definir una ruta específica, orientada por los lineamientos contemplados en la ley y el documento CONPES 3654 de 2010, relativo a la rendición de cuentas.</p> <p>A pesar de estos esfuerzos, llama la atención la inexistencia en los dos documentos evaluados de evidencia que apunte a realizar una evaluación de la rendición de cuentas de acuerdo con lo estipulado en el MAUDRC. No existe evidencia de procesos de recopilación periódica de las propuestas y observaciones ciudadanas en el mismo, así como tampoco aparece en ninguno de los dos documentos evidencia alguna sobre su sistematización y análisis.</p> <p>Más importante aún resulta que, en estos documentos, no existe mención a la creación de mecanismos para el seguimiento a compromisos adquiridos en el dialogo social, ni tampoco se hace referencia a revisiones o ajustes en la planeación institucional, las metas misionales o los planes de mejoramiento del sector. Igual ocurre con la canalización de propuestas para la mejora de políticas públicas ante control interno y los organismos competentes y la socialización a la comunidad sobre los resultados de la rendición de cuentas y de los planes de mejora.</p> <p>En los dos documentos la rendición de cuentas es concebida como un simple procedimiento y en ningún momento se considera como una dimensión esencial de los procesos de planeación y redireccionamiento de la acción institucional. De hecho, no existe referencia siquiera a la evaluación sobre la contribución de la rendición de cuentas a la gestión pública para identificar las lecciones aprendidas o la contribución a reiniciar la organización del proceso de rendición de cuentas a partir del proceso de audiencia pública institucional del MADR.</p> <p>Es preocupante que, a pesar de que la Ley 1757 de 2015 establece unas derivas claras en orden a establecer la relevancia de la rendición de cuentas en la cualificación de la participación ciudadana y de que, dentro de ella, otorga un papel preponderante a la posibilidad de la ciudadanía de contribuir con propuestas e inquietudes, la rendición de cuentas del MADR se concentra en la simple dimensión</p>
<p>de la socialización de las acciones del sector, enmarcadas en los objetivos misionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2016 – 2017, “el renacer del campo”.</b></li> </ul> <p>Para el periodo 2016-2017 el documento de informe sectorial del MADR aborda en sus más de 260 páginas una revisión detallada en 12 capítulos (incluidos anexos) de su acción institucional. A diferencia del informe realizado y presentado en el año anterior y correspondiente al periodo 2015-2016, en el que la realidad del sector fue construida por programas, en esta ocasión se optó por presentar las acciones y logros a partir de la descripción de cada una de sus entidades adscritas y vinculadas.</p> <p>Comenzando con el primer capítulo, se hace un recuento de las acciones de la cartera del MADR en diferentes aspectos y teniendo en cuenta la labor de sus diferentes dependencias. El segundo capítulo se encarga de reseñar la actividad de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, enfatizando en la ejecución de los proyectos a su cargo. El tercer capítulo aborda, de igual modo, la gestión de la Agencia Nacional de Tierras ANT, a partir de la descripción de las acciones de cada una de sus direcciones.</p> <p>Los capítulos cuarto y quinto se encargan de reflejar la labor de la Agencia Nacional del Territorio y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, respectivamente. En el caso del primero, se hace énfasis en la ejecución de los programas a su cargo y en el segundo, la gestión en relación con el presupuesto y ejecución de los programas de inversión.</p> <p>Los capítulos sexto y séptimo se encargan de examinar el trabajo del Instituto Colombiano Agropecuario ICA y de la Unidad de Planificación Agropecuaria UPRA. En ambos casos el informe evalúa los distintos programas y su grado de ejecución entendiendo que la acción institucional de estos se enmarca en las metas técnicas desarrolladas por cada una de estas instituciones adscritas al MADR.</p> <p>En cuanto a los acápite octavo y noveno hacen referencia a la labor desarrollada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. Frente a la primera, el</p>	<p>informe recopila aspectos sobre el trámite administrativo para la restitución, la gestión de restitución en el caso de derechos étnicos territoriales, la etapa judicial de restitución de tierras y la gestión postfallo. En el segundo, el documento presenta, además del desempeño del crédito y la cartera, las herramientas para acceder al crédito agropecuario, los instrumentos para el desarrollo rural en términos de incentivos y acceso a crédito, así como los logros y retos existentes en la gestión de la entidad.</p> <p>El documento de informe, que finaliza con los anexos en el capítulo 12, termina con la presentación de las acciones de VECOL y CORPOICA como entidades adscritas al MADR. En lo que toca a VECOL se hace referencia a los dos principales proyectos desarrollados de la mano con el MADR en beneficio del sector Agropecuario: el Programa Nacional de Salud y Bienestar Animal de la ganadería bovina, porcina, equina, ovino-caprina y bufalina, y la creación de la línea de comercialización de fertilizantes. El capítulo de CORPOICA hace un recuento detallado de los diferentes frentes de la gestión en materia de desarrollo agropecuario y los distintos desafíos del sector.</p> <p>Como se colige del anterior recuento sintético del contenido del informe, es posible señalar una presentación más exhaustiva de las acciones del sector (no únicamente del MADR) y en especial resalta el hecho de que en algunos casos existen referencias al lugar que tiene la rendición de cuentas dentro de la dinámica institucional. Así, es posible establecer dentro del apartado dedicado a la labor del MADR y sus diferentes dependencias un subcapítulo dedicado al desarrollo de sistemas de información (en este caso AGRONET), a la labor del grupo de atención al ciudadano, y las políticas de dialogo social incorporadas en la gestión de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo de la Tierra.</p> <p>Comenzando por la dimensión de la información, es posible señalar múltiples procesos de generación de información sectorial que contribuyen a acercar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones. En ese sentido la experiencia de AGRONET resulta interesante, en tanto permite producir colectivamente y disponer de la información producida por fuentes oficiales a productores, asistentes técnicos, estudiantes, investigadores, decisores de política y en general población vinculada al sector agropecuario, con el propósito de facilitar la gestión del sector y tomar</p>

<p>decisiones basados en información generada en terreno. Teniendo en cuenta que este aspecto de la información resulta crítico a la hora de vincular a la ciudadanía a las decisiones, esta Subcomisión considera que allí se encuentra un avance, si bien aún incipiente, en el propósito de cualificar la participación de los agentes con incumbencia en las acciones del sector.</p> <p>Pasando al tema de la atención al ciudadano, institucionalmente enmarcado en las labores desarrolladas por la Secretaría General del MADR, en el informe se presentan las acciones realizadas por el grupo consolidado para hacer frente a estas responsabilidades. En el aparte se presentan además de una descripción de los canales institucionales habilitados para la ciudadanía, el conjunto de datos consolidados en relación con la recepción y respuesta de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes.</p> <p>De acuerdo con la información consolidada para 2016 se presentaron 2.029 atenciones presenciales, se recibieron 3.961 llamadas de las cuales 3.886 fueron atendidas y 75 fueron abandonadas, al tiempo que durante el periodo se recibieron 2.159 consultas en el chat interactivo de las cuales 2.157 fueron contestados y 2 de ellos abandonados. El panorama para 2017 presentó 2.368 atenciones presenciales, 5,749 llamadas recibidas, 5.543 atendidas y 206 abandonadas, en tanto que se recibieron 3.394 mensajes a través del chat interactivo, de los cuales se respondieron 3.393 y se abandonó.</p> <p>De igual modo vale la pena señalar que, de acuerdo con el informe sectorial presentado para la vigencia 2016-2017, se realizó en 2016 una encuesta de percepción para conocer el nivel de Satisfacción de los beneficiarios, frente a los programas ofrecidos por el Ministerio en la vigencia 2015 a la vez que se señala la realización de una versión para la vigencia 2016. Lo importante de este mecanismo, a pesar de que puede resultar sesgado muestrear solamente a los beneficiarios, es que, a partir del ejercicio, el grupo de atención ciudadana pudo sistematizar no solo el nivel de satisfacción de algunos ciudadanos, sino recopilar y sistematizar las propuestas y observaciones efectuadas por la ciudadanía.</p> <p>Así, es posible señalar como resultado de este ejercicio algunas conclusiones en relación con la gestión del MADR y algunas consideraciones y demandas de la ciudadanía. En primer lugar, la encuesta arroja la demanda de mayor asesoría y</p>	<p>acompañamiento respecto a la asistencia técnica a nivel regional para el mejoramiento de la producción agropecuaria. Asimismo, los encuestados reclamaron mayor acceso al crédito en especial dada la dificultad de lograr prestamos con el Banco Agrario y la reducción de los trámites y requisitos para acceder a los programas que dificultan la inscripción.</p> <p>Entre los aspectos señalados por los encuestados también es posible señalar el reclamo frente a la necesidad de realizar una divulgación más amplia y eficiente de los programas del Ministerio, la necesidad de implementar ayudas a los campesinos para proteger sus cosechas ante los eventos climáticos adversos, y lograr un mayor control en los precios de los insumos y fertilizantes.</p> <p>También es importante señalar que el informe de la vigencia 2016-2016 del MADR en cabeza del sector incluye en este apartado relativo al Grupo Atención al Ciudadano la implementación de reportes semanales de las estadísticas de PQRDS para que "los funcionarios y/o contratistas puedan revisar la información y efectúen los ajustes en el sistema Documental Orfeo ya sea por tipificación o asociación de la respuesta". El objeto de esta herramienta es realizar un seguimiento a las solicitudes ciudadanas enviadas a cada una de las dependencias del MADR.</p> <p>El informe sectorial incluye, de igual modo, en el aparte correspondiente a la gestión de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo de la Tierra un título relativo al dialogo social en el que se evidencia la existencia de mecanismos para el seguimiento a compromisos. En él se consigna el conjunto de compromisos y su estado a la fecha de consolidación del documento.</p> <p>De acuerdo con lo señalado en el informe, de los 105 compromisos realizados con las organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y ROM a lo largo del territorio nacional, 71 fueron cumplidos en tanto que 34 se encuentran en proceso. Ello revela un saldo de ejecución del 68% en compromisos efectivamente cumplidos.</p> <p>Finalmente, si bien el informe para la vigencia 2016-2017 representa una mejora en relación con la vigencia anterior, al incluir dimensiones de la rendición de cuentas, dicho avance no logra superar la visión de la rendición de cuentas como un formalismo y deja de lado aspectos como la revisión y ajuste de la planeación</p>
<p>institucional, las metas misionales, y los planes de mejoramiento del sector. Tampoco tiene en cuenta la canalización de propuestas para la mejora de políticas públicas ante control interno y los organismos competentes, la identificación de las lecciones aprendidas o la contribución a reiniciar la organización del proceso de rendición de cuentas.</p> <p>En cuanto al informe de la oficina de control interno sobre el proceso de rendición de cuentas, al igual que en la vigencia anterior se establecieron en una serie de reuniones, unas responsabilidades dirigidas al grupo conformado para hacer frente al proceso, dirigidas en su gran mayoría a avanzar en la planeación de la audiencia pública de rendición de cuentas del sector.</p> <p>Dichas reuniones se realizaron entre los meses de enero y junio del 2017 y tuvieron como propósito preparar los distintos aspectos requeridos para la construcción del informe sectorial y su presentación pública en una audiencia de rendición de cuentas. Es de anotar que, debido a cambio de representante legal, el MADR presentó un segundo informe de rendición de cuentas que no fue allegado entre los soportes a la Honorable Comisión Quinta.</p> <p>Por último, debe mencionarse que el informe de evaluación y seguimiento al proceso de rendición de cuentas elaborado por la oficina de control interno llama la atención sobre la necesidad de abordar las dimensiones administrativas en las audiencias públicas, ya que, según consta en este mismo documento, en dicho espacio se presentó únicamente el desempeño misional de la entidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2017 – 2018 "El campo es de todos".</b></li> </ul> <p>Para el periodo 2017-2018, el MADR presentó su informe de gestión sectorial, cuyo documento está estructurado en cuatro capítulos. En él se presenta la gestión del Ministerio a partir de una visión general de las principales funciones y acciones, y la descripción de la gestión y oferta institucional de sus viceministerios de Asuntos Agropecuarios y Desarrollo Rural. De igual modo se incluye un capítulo final denominado Gestión Institucional con los logros en materia de comercio exterior agropecuario de la vigencia presupuestal 2017-2018 y lo previsto para 2019.</p>	<p>Comenzando por el proceso de participación ciudadana y la posibilidad de ser consultada previa a la presentación del informe, el MADR estableció como canales de recepción de preguntas y propuestas sus canales: correos electrónicos, redes sociales (Facebook y twitter), ventanilla de atención al ciudadano virtual y presencial. Se contempló, además, un formulario de consulta en el que la ciudadanía, previo a la rendición del informe de cuentas, tuvo acceso para presentar sus preguntas, sugerencias y hacer los distintos aportes.</p> <p>Este formulario recogió las diferentes inquietudes ciudadanas, con la intención de resolverlas presencialmente el día de la audiencia de rendición de cuentas. Estas consultas, preguntas e inquietudes presentadas por la ciudadanía fueron recogidas, según se señala en el informe de la oficina de control interno, en un Excel previo a la realización de la audiencia el 29 de noviembre y el 4 de diciembre. Sin embargo, no fue posible acceder a este archivo, así como tampoco fueron allegados los documentos referenciados en el informe de evaluación y seguimiento de la oficina de control interno.</p> <p>Aunque el MADR destaca la rendición de cuentas como un diálogo para dar a conocer la gestión misional e institucional y los logros obtenidos desde los distintos programas ante la ciudadanía, no se enviaron a la Comisión Quinta los insumos que dan soporte a la sistematización de la participación ciudadana y de las organizaciones en el marco de la audiencia. En relación con la encuesta de satisfacción ciudadana, a la fecha de la entrega del informe, se encontraba en proceso de sistematización por lo que se desconoce cuál fue su resultado y el grado real de interlocución con la ciudadanía.</p> <p>Pasando al tema de la atención al ciudadano, en el informe sectorial se presentan las acciones realizadas por el grupo encargado. De acuerdo con la información consolidada para el periodo 2017-2018 se presentaron 2.624 atenciones presenciales, se recibieron 11.137 llamadas de las cuales 7.168 fueron atendidas y 3.969 fueron abandonadas, al tiempo que durante el periodo se recibieron 3.514 consultas en el chat interactivo. Teniendo en cuenta el tipo de requerimiento, 1.547 fueron consultas o conceptos, 1.427 solicitudes de información, 1.003 derechos de petición y 427 traslados a otras entidades por no competencia.</p>

<p>De igual forma al hacer una evaluación de la interacción a través de la página web del MADR es posible establecer que para el periodo 2017-2018 se registró un total de 2.454.181 de visitantes. De acuerdo con lo señalado en el informe sectorial, la Oficina TIC ha realizado mejoras en el portal web tanto en la prestación de los servicios a los ciudadanos, como en el cumplimiento de la normativa de gobierno en relación con este aspecto. Así por ejemplo se implementó una encuesta de percepción en página web para conocer el grado de satisfacción de la ciudadanía frente a este instrumento.</p> <p>En cuanto a la planeación institucional, el equipo técnico de participación ciudadana y rendición de cuentas del MADR, aprobó y dio cumplimiento a dos cronogramas para el desarrollo de actividades y la logística de la audiencia de rendición de cuentas para el periodo.</p> <p>A pesar de este conjunto de acciones, al igual que en la vigencia anterior, se echa de menos un enfoque más orgánico y menos instrumental de la participación y de los procesos de rendición de cuentas. Para este periodo, la rendición pública de cuentas cumplió un papel de legitimación de la acción institucional más que el de un instrumento que permita cualificar la respuesta de la entidad a las demandas ciudadanas.</p> <p>• <b>2018 – 2019 “Un campo para la equidad”.</b></p> <p>En la vigencia 2018-2019 el MADR cumplió con la presentación del informe de Rendición de cuentas. Se trata de un documento de 11 capítulos, que busca presentar, de manera detallada, los lineamientos de la política rural encaminada a la transformación productiva, la competitividad, el desarrollo rural, la equidad con la mujer rural, y la creación de canales que permitan igualdad en el acceso de la oferta institucional. Para hacerlo presenta la diversidad de programas y acciones establecidos dentro del MADR y las entidades adscritas para el cumplimiento de los objetivos y metas construidos por el sector y que fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>En el documento de informe de gestión del sector denominado “Campo con progreso: transformación productiva, competitividad y desarrollo rural”, se presenta la gestión del ministerio por temáticas. Dentro de los programas o</p>	<p>estrategias con participación ciudadana se encuentran los relacionados con la equidad de la mujer rural, en el aparte “mujer rural en cifras” trabajado en cooperación con la Unión Europea. Este capítulo diagnóstico presenta los indicadores básicos de la situación actual de la mujer en el campo.</p> <p>Otro de los procesos mencionados en el documento como parte de la estrategia de relación con la ciudadanía es el de la creación del Plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía y enfrentar los efectos de cambio climático. Dicho Plan se construyó con la participación de actores institucionales nacionales, regionales y locales y ciudadanía en general en respuesta al cumplimiento de la STC 4360 de 2018, de la acción de tutela interpuesto por 25 niños, niñas, jóvenes y adolescentes representado por el Centro de Estudios de Justicia.</p> <p>De igual modo, en el marco de la Sentencia T361 Páramo de Santurbán, se adelantó la fase de consulta de comunidades paramunas. El propósito de esta acción era la de recoger información para la delimitación del páramo y los programas de reconversión de actividades agropecuarias. De estas mesas de trabajo surgió la propuesta del proyecto piloto para la región de Santurbán con 100 familias beneficiarias.</p> <p>Finalmente, en lo que hace referencia a los procesos de participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones del MADR, que se encuentran incluidos en el informe de gestión, la estrategia con mayor participación fue la de transformación y ordenamiento en la producción agrícola. De acuerdo con el documento publicado en la página institucional del MADR, esta estrategia incluyó 28 mesas de trabajo en 14 departamentos abarcando todas las cadenas de producción.</p> <p>El segundo informe estudiado por esta subcomisión para la vigencia 2018-2019 al igual que en los periodos anteriores fue el documento construido por la oficina de control interno, que buscó hacer un análisis y evaluación del proceso público de rendición de cuentas del MADR con el propósito de generar recomendaciones enmarcadas en el CONPES 3654 de 2010 y los lineamientos construidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>
<p>De acuerdo con lo consignado por la oficina de control interno del MADR, se establecieron como canales de comunicación para la socialización y participación ciudadana en su informe de rendición de cuentas, el chat institucional, la página web del Ministerio, los correos electrónicos de consulta ciudadana y peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias PQRSD, las líneas telefónicas asociadas, así como las redes sociales (facebook y twitter).</p> <p>Además de estos canales, muchos de ellos virtuales, el MADR propició encuentros y reuniones presenciales y no presenciales entre los que se cuentan las reuniones zonales, los foros de discusión, las mesas de trabajo temáticas, los boletines virtuales y físicos. Del mismo modo se generaron contenidos para la transmisión de programas radiales y de televisión comunitarios y nacionales, publicaciones en periódicos de noticias a niveles local y nacional y la realización de ferias de la gestión en las que se expusieron los resultados de planes y servicios de la entidad.</p> <p>Todas estas acciones fueron realizadas previo a la realización de la Audiencia de Cierre de Rendición de Cuentas. En este periodo se adiciona, el documento “Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano 2019” encaminado a fortalecer la interacción entre el Estado y los ciudadanos. Además de los mecanismos anteriormente expuestos, que funcionan como herramientas para la socialización de la gestión del MADR, se cuenta con el formulario de participación web donde la ciudadanía y organizaciones del sector pueden presentar sus opiniones, quejas, sugerencias o peticiones frente al informe de rendición de cuentas.</p> <p>El informe de rendición de cuentas del MADR para este periodo ha sido garante de la participación ciudadana, estableciendo varios canales de interacción y los encuentros por sectores y por regiones. Esta información, que se presume está incluida en el informe de gestión, carece de la recopilación periódica y sistematizada de las propuestas y sugerencias con lo que se podría hacer el seguimiento del cumplimiento de compromisos.</p> <p>De esta forma, aunque, se califica positivamente el cumplimiento de recopilación de observaciones y propuestas de la ciudadanía, no existe evidencia de que este mecanismo tenga efecto alguno en la retroalimentación o de incidencia de la ciudadanía o de los grupos de valor del sector en las decisiones de lineamientos de políticas, programas o acciones del MADR. Es de señalar, en ese sentido, que en</p>	<p>ninguno de los documentos aportados por el MADR existe un soporte que indique cuales de las sugerencias obtenidas fueron atendidas e incluidas.</p> <p>De esta manera, según el documento analizado, informe cumple con la planeación institucional para la rendición de cuentas de la gestión y con las metas misionales del MADR y los planes de mejoramiento del sector. A pesar de ello, carece de mecanismos de evaluación y se evidencia una desarticulación con los informes de vigencias anteriores lo que dificulta identificar lecciones aprendidas y aspectos mejorados.</p> <p><b>C. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b></p> <p>Para la evaluación de los procesos de rendición de cuentas propios del MADS se realizó, inicialmente, una revisión documental de la información disponible para los periodos 2015 – 2019 que, de conformidad con el artículo 208 Constitucional fueron presentados al Congreso de la República, correspondientes tanto a informes de gestión como de informes de evaluación y conclusiones de rendición de cuentas por parte de la entidad, en cumplimiento del marco legal ya citado en páginas anteriores.</p> <p>En este sentido, una vez culminado el proceso de verificación de información disponible, no fue posible analizar el periodo correspondiente de 2015 – 2018, a partir de la fuente idónea para ello, los informes sobre los procesos de rendición de cuentas, ya que estos no fueron allegados por parte del MADS. Así las cosas, este recoge el único informe de evaluación del proceso de rendición de cuentas disponible, es decir el correspondiente al periodo 2018-2019. En los demás periodos lo contenido en este documento se apega a los apartes y resultados producto de la lectura de los informes de gestión sectoriales.</p> <p><b>2015 – 2016</b></p> <p>En el periodo de 2015-2016, el sector ambiental en cabeza del MADS presentó el informe de gestión institucional. El documento, estructurado en dos partes y cuatro capítulos, se ocupa de presentar las políticas claves para el desempeño del sector. Para ello el primer capítulo se enfoca en lo que tiene que ver con la protección y</p>

<p>uso sostenible del capital natural, así como el mejoramiento de la calidad y la gobernanza ambiental.</p> <p>El segundo capítulo avanza, asimismo, en las estrategias dirigidas hacia el logro de crecimiento resiliente, buscando la reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático. El tercer capítulo del informe, por su parte, enfatiza en la gestión dirigida hacia la protección y conservación de territorios y ecosistemas, la mitigación y adaptación al cambio climático y el ordenamiento ambiental en territorios de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom.</p> <p>Finalmente, el cuarto capítulo se ocupa de las políticas de buen gobierno. En este aparte se enfoca en las acciones destinadas a promover la eficiencia y eficacia administrativa, a partir de la optimización en la gestión de la información y la inversión de los recursos; el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la promoción y protección de los intereses nacionales de la política exterior y cooperación internacional.</p> <p>Si bien, el MADS no presenta un informe relacionado con los procesos de rendición de cuentas y de participación ciudadana, en algunos apartes del documento de gestión sectorial es posible advertir elementos generales sobre el estado de implementación de políticas en ese sentido.</p> <p>Así, al observar el informe sectorial que da cuenta de los resultados del sector, es posible señalar un esfuerzo institucional en vías de generar canales de interlocución del sector con la ciudadanía. Esto se desprende del desarrollo de diferentes herramientas tecnológicas, así como del avance en protocolos que están dirigidos a este propósito.</p> <p>En cuanto al primer aspecto, el documento advierte que se creó un Centro de Contacto buscando garantizar el acceso a la información, la realización de trámites y servicios, la atención oportuna de las peticiones a los ciudadanos con canales disponibles cumpliendo con las directrices y lineamientos impartidos por la Estrategia de Gobierno en Línea. Asimismo, se señala que en el mes de julio comenzó el procedimiento para mejorar la atención multicanal de Servicio al Ciudadano, para lo cual se realizaron los estudios previos que fueron publicados en la página de la Presidencia de la República.</p>	<p>Estos dos aspectos, aunque revelan lo embrionario de la importancia de los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas en la gestión institucional del sector ambiente, también insinúan una intención que se alinea con los principios de buen gobierno y acercamiento a la ciudadanía para la rendición de cuentas.</p> <p>El centro de contacto es un medio idóneo para la caracterización de usuarios y de necesidades y para generar insumos importantes para las áreas misionales con el fin de enfocar y mejorar la gestión. Asimismo, el desarrollo de herramientas tecnológicas como la creación de un botón para redes sociales en la página web del MADS, contribuye al enlace con otros canales de comunicación y aporta flujo a la información crítica del sector.</p> <p>Ello sin embargo no puede obviar, que se trata de herramientas tecnológicas que son altamente dependientes del acceso a las tecnologías. Este asunto no es menor si se tiene en cuenta que los grandes desafíos del sector se encuentran principalmente en zonas apartadas, donde la conectividad que habilita dichas tecnologías es muy precaria. Se evidencia allí un problema complejo que tiene que ver con la posibilidad real de que las comunidades puedan participar de las decisiones, y acciones del sector debido a brechas de oportunidades provenientes de los mecanismos de interlocución entra las instituciones y la ciudadanía.</p> <p>En relación con el segundo aspecto, el informe hace mención a la actualización del protocolo de Servicio al Ciudadano y su promulgación, a partir de la capacitación a varios grupos de trabajo del Ministerio. De igual manera, se actualizaron los formatos de calidad y los formatos para realizar las encuestas a los ciudadanos, con el fin de hacer más participativos los procesos de toma de decisión del MADS.</p> <p>En esta misma línea el informe sectorial señala que, para el mes de octubre, mediante Resolución 2247, se creó la Unidad Coordinadora para el Gobierno abierto del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible. Se trata de la instancia que representa, lidera, implementa y articula el modelo del Gobierno Abierto, con acciones concretas en sus componentes de transparencia, participación y colaboración ciudadana.</p>
<p>En igual sentido, durante la vigencia 2015-2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizó su proceso de "Formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas ambientales" de acuerdo con los resultados de la auditoría interna de calidad y la de certificación. Este proceso fue ajustado con el propósito de cumplir con los planes de mejoramiento y así fortalecer las capacidades institucionales para la formulación y seguimiento de sus políticas públicas.</p> <p>En lo que tiene que ver, finalmente, con la posibilidad de la ciudadanía de participar en acciones del MADS, el informe no revela una secuencia lógica producto de la recepción e identificación de las demandas, su sistematización y su gestión a través del conjunto de procesos institucionales articulado para tal fin. En todo caso menciona, un poco de soslayo, el espacio de consulta pública de la Política de gestión integral del Suelo que contó con participación de la ciudadanía para la toma de decisiones y la evaluación y análisis de la propuesta. De igual forma se hace mención a procesos de formación ambiental en los diferentes niveles.</p> <p>Asimismo, se menciona que a la Dirección para las Regiones (Alta Consejería para las Regiones) como la dependencia encargada de coordinar la realización de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos y las autoridades de ordenamiento territorial con el Gobierno Nacional. Entre sus acciones se recuentan los Acuerdos para la Prosperidad – APP, Encuentros Regionales-ER, Plan de Atención a Buenaventura-PAB, Presidente en las Regiones 2015 -PR2015.</p> <p>De acuerdo con lo señalado en el documento, en estas actividades se generan compromisos a los que se les debe realizar el seguimiento mes a mes y dar cumplimiento a la acción en la fecha establecida para la terminación. Se señala, de igual forma que el MADS a través de la Oficina Asesora de Planeación ha realizado esta labor en el sector ambiental, cumpliendo con lo establecido por las direcciones de Presidencia de la República.</p> <p>A pesar de esto, es posible por un lado resaltar que no se encontró la evidencia institucional que permita dar cuenta de esta afirmación, y que en todo caso ello no apunta a fortalecer los procesos de participación ciudadana, en la medida en que se trata de estrategias generales de gobierno y no de una serie de acciones y procesos institucionales que permitan desarrollar acciones de Estado e</p>	<p>identificación de responsabilidades específicas que permitan dar seguimiento a los compromisos.</p> <p><b>2016 – 2017</b></p> <p>Para el periodo 2016-2017, el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible presentó su informe anual de rendición de cuentas sobre la gestión institucional del sector. Este informe muestra homogeneidad con el de la vigencia inmediatamente anterior y está estructurado en los mismos cuatro capítulos: 1) uso sostenible del capital natural y mejoramiento de la gobernanza ambiental, 2) crecimiento resiliente y reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, 3) protección y conservación de territorios y ecosistemas, mitigación y adaptación del cambio climático, ordenamiento ambiental en territorios de los pueblos indígenas y 4) buen gobierno.</p> <p>Esta condición permite evidenciar tanto los avances como los vacíos y demoras en la estructuración, gestión y puesta en marcha del conjunto de procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana en el ámbito de lo establecido en la Ley 1757 de 2015. Así las cosas, es posible señalar en líneas generales que, si en el año anterior el Ministerio realizó los ajustes normativos, funcionales y algunos técnicos e informáticos, sin avanzar de modo decidido en la integración de la ciudadanía como agente determinante de los procesos de rendición de cuentas, durante el 2016 el sector se enfocó en atender aspectos tecnológicos e informáticos, avanzando muy poco en la segunda dimensión.</p> <p>En ese sentido, el informe anual da cuenta del desarrollo de acciones encaminadas a la puesta a punto de la infraestructura digital del MADS. En cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 se actualizó la estructura gráfica y el índice de contenido del link de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, se habilitó la opción de compartir las noticias a través de dispositivos móviles por medio de WhatsApp, se realizaron consultas públicas a través del portal institucional con apoyo de la Oficina TIC y se creó el mini sitio de Cambio Climático.</p> <p>De igual modo el MADS avanzó en el rediseño de los siete sub-portales de las Direcciones Misionales, se mejoró la accesibilidad del home portal web institucional, se inició el proceso de actualización de la Guía de publicación de contenido en el</p>

<p>portal y al rediseño gráfico y funcional y articulación con redes sociales, de acuerdo con los lineamientos de Gobierno en línea y Norma NTC 5854. Se trata como se adelantó algunas líneas arriba de un proceso puramente tecnológico que si bien no incorpora la participación ciudadana si constituye la base para adelantar procesos de integración con las demandas ciudadanas y sobre todo para generar institucionalmente avances en la rendición de cuentas.</p> <p>También se menciona en el informe que, a partir de un trabajo conjunto entre la Dirección de asuntos ambientales sectorial y urbana y la oficina TIC se logró desarrollo una nueva versión de la aplicación móvil (app) de red-posconsumo y de una herramienta de administración de puntos de recolección de residuos posconsumo, que a la fecha contaba con 5.092 puntos en 13 programas activos a nivel nacional, incorporando una nueva funcionalidad de georreferenciación de puntos y la integración de distintas herramientas.</p> <p>Como resultado de estas acciones a partir de 2016 es posible señalar un incremento del 32% en el número de vistas al portal con respeto al año inmediatamente anterior, para un total acumulado de 2.867.537 de visitas en 2016. Además, aunque no pudimos tener acceso esos documentos, el documento advierte de la publicación de contenidos sobre rendición de cuentas del MADS y se atendió la auditoría de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia.</p> <p>Finalmente, el informe ministerial menciona la elaboración de una encuesta electrónica de caracterización de usuarios y necesidades de información con el objeto de mapear el contenido de información que demandan las personas, modificar los contenidos de la página web institucional y crear canales de doble vía con la comunidad que generen espacios confianza y participación efectiva.</p> <p>Estos aspectos resaltados, aunque permiten evidenciar un avance necesario en el conjunto de dispositivos que habiliten la participación y la rendición de cuentas, son pobres y desalentadores teniendo en cuenta que se trata de las acciones de la cabeza de un sector y que la importancia tanto de la participación como de la rendición de cuentas debiera trascender los medios, los métodos y las tecnologías.</p> <p>Por el contrario, dichos procesos debieran insertarse en las acciones de gobierno, independientemente de si existe una infraestructura diseñada para tal propósito y</p>	<p>debiera estar incorporada en el espíritu institucional de un sector para el cual el contacto con la ciudadanía es vital. Queda la impresión, respaldada en la evidencia, de que ambos procesos son pensados desde el ejecutivo como dimensiones cosméticas de la acción institucional y no como elementos fundamentales de la democracia.</p> <p><b>2017 – 2018.</b></p> <p>Al igual que en la vigencia 2016-2017 para la anualidad 2017-2018 el MADS como rectora del sector ambiental presentó su informe de gestión. Este documento asimismo presenta las cuatro líneas de los dos últimos informes en protección del capital natural y mejoramiento de la gobernanza ambiental, crecimiento resiliente y reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, protección y conservación de territorios y ecosistemas, y buen gobierno.</p> <p>En relación con la participación de la ciudadanía y los procesos de rendición de cuentas, es posible apreciar nuevamente un énfasis en los procesos de ajuste tecnológico. De esta forma a los procesos iniciados en la vigencia anterior se suman a nivel nacional la apertura de las bases de datos de Negocios Verdes y Sostenibles.</p> <p>Se menciona también en el documento la realización de diferentes ejercicios de Rendición de Cuentas a través de los cuales se permitió la participación y retroalimentación de la ciudadanía a cerca de la gestión institucional. Estos ejercicios, sobre los que no fue aportada ninguna información ni evidencia, se llevaron a cabo con la coordinación con el Despacho del MADS.</p> <p>En lo que toca al diálogo con la ciudadanía, se hace mención en el informe sectorial, al desarrollo del aplicativo móvil PQRSD y el mejoramiento del Sistema de PQRSD, así como la integración del aplicativo móvil Webconserva al Sistema de PQRSD del Ministerio en el canal de denuncias. Dicha integración fue resultado del apoyo colaborativo entre el MADS y la Fundación Conserva, y permite hacer partícipe a la ciudadanía de los reportes de daños en contra de la naturaleza.</p> <p>Por último, el MADS actualizó del Plan de Participación con enfoque de Gobierno Abierto, en el marco del posconflicto y el respeto de los Derechos Humanos. En él se establece el marco general para buscar generar acceso a la información</p>
<p>relacionada con asuntos ambientales y promover espacios y estrategias de participación; reconociendo al ciudadano como parte y gestor de la solución.</p> <p><b>2018 – 2019</b></p> <p>La vigencia 2018-2019 es la única en la que se dispone de los dos insumos necesarios para realizar un seguimiento y evaluación cabal del desempeño ministerial y del sector en relación con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015. Comenzando por el informe sectorial, el documento presenta la información en tres partes: "Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo", "Pactos por la productividad y la equidad de las regiones" y "Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos".</p> <p>La primera, "Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo" aborda cuatro subcapítulos: 1) Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, 2) Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación, 3) Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y 4) Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales.</p> <p>La segunda, "Pactos por la productividad y la equidad de las regiones" establece las estrategias regionales correspondientes a 9 de ellas: Pacífico, Caribe, Seaflower, Central, Santanderes, Amazonía, Eje cafetero-Antioquia, Llanos-Orinoquía y Oceanos. La tercera, se ocupa de establecer el conjunto de estrategias dentro de los denominados pactos, para el caso de los territorios indígenas, de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y comunidades Rrom. Se trata en este caso de un aparte de apenas dos páginas que resulta apenas un diagnóstico escueto y una declaración de intención, más que un informe de rendición de cuentas.</p> <p>El documento, que marca un quiebre frente a la estructura formal de los anteriores informes presentados por el sector, se ocupa de exponer las estrategias concebidas desde el MADS para el sector ambiental y algunos diagnósticos someros que esbozan la situación encontrada por el nuevo gobierno. A pesar de ello, es posible</p>	<p>encontrar en él dos dimensiones persistentes que en algo señalan un cierto avance del sector en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas.</p> <p>Por un lado, se hace una descripción de los procesos de atención a la ciudadanía a través de los canales institucionales de recepción de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias PQRSD. Allí se establece que para el 2018 se recibió un total de 29.982 PQRSD, con un promedio mensual de 2.498 PQRSD, siendo la ventanilla única de correspondencia el canal más demandado por los usuarios del Ministerio. En cuanto al primer semestre del 2019 se registra la radicación de 7.078 PQRSD.</p> <p>De igual manera, se hace referencia a procesos institucionales de seguimiento de la interacción institucional del MADS con la ciudadanía, de modo que se hizo uso, por primera vez, del instrumento que permite medir el grado de satisfacción en la atención de canales de primer contacto. Se señaló que este indicador presentó, para 2018, un 93% de grado de satisfacción sobre consultas del sector de ambiente y desarrollo sostenible. De igual modo, luego de la actualización en 2018 del Protocolo de Servicio al Ciudadano, se aplicó una evaluación obteniendo como resultado un 91% de aprobación en promedio.</p> <p>En el informe sectorial de gestión del MADS, asimismo, se señala que durante el año 2018 y lo corrido del año 2019 la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto realizó atención a 1.300 usuarios que demandaron en territorio información del sector de ambiente y desarrollo sostenible, al tiempo que participó en 6 ferias de oferta institucional.</p> <p>En lo que tiene que ver con la participación ciudadana en los procesos misionales del MADS y la toma de decisión, se pueden advertir asuntos puntuales en los que se contó con el concurso de los ciudadanos. El primero de ellos correspondió a la formulación de la Estrategia para el mejoramiento de la calidad del aire en centros urbanos. En dicho proceso se llevaron a cabo ocho (8) espacios de socialización de la propuesta de estrategia, sometiéndose a la discusión de la ciudadanía, autoridades ambientales, la academia, el sector privado, consultores, laboratorios ambientales, organizaciones no gubernamentales y entidades del orden nacional.</p>

<p>Otro de los espacios que contó con la participación de la ciudadanía (si bien se trató de una participación informativa y consultiva más que decisoria) fue el conjunto de sesiones informativas relacionadas con el cumplimiento de medidas judiciales para la delimitación de los páramos de Pisba y Santurbán. En el marco de este proceso se realizaron, de acuerdo con el documento, 8 sesiones informativas en el páramo de Pisba y 37 sesiones de consulta municipal en los departamentos de Santander y Norte de Santander (paramo jurisdicciones Santurbán – Berlín).</p> <p>El informe también resalta el papel cumplido por el MADS durante las jornadas de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con grupos étnicos del país. En ellos se concertaron un total de 62 compromisos distribuidos con los pueblos indígenas (44), las comunidades negras, afrocolombianas, palanqueras y raizales (15) y con el pueblo ROM (3). Por último, en lo que corresponde a la revisión el informe de gestión sectorial, se hace referencia, como mecanismo de participación ciudadana, a las cinco audiencias públicas realizadas por la Agencia Nacional de Licencia Ambientales ANLA, así como las 48 consultas previas y las dos mesas técnicas realizadas por esta misma entidad durante el periodo.</p> <p>En lo que tiene que ver con el Informe de Evaluación y Conclusiones de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2018 – 2019 del sector Ambiente, el documento allegado se encuentra estructurado en tres partes. En la primera, se realiza una exposición sobre la gestión para la coordinación y organización conjunta por parte de las entidades del sector, así como del encuentro de redición de cuentas. De igual modo, provee evidencia de la convocatoria al encuentro y, posteriormente, la invitación para la inscripción de preguntas de la ciudadanía asistente.</p> <p>En cuanto al proceso de organización, según el registro de pantallazos presentados en el informe, se evidencia la campaña de divulgación y convocatoria ciudadana para la participación de la jornada de rendición de cuentas desde las cuentas oficiales y redes sociales de las entidades respectivas, dentro de las cuales se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) MADS</li> <li>2) Agencia Nacional de Licencias Ambientales</li> <li>3) Parques Nacionales de Colombia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4) Instituto Humboldt</li> <li>5) Instituto SINCHI</li> <li>6) IDEAM</li> <li>7) INVEMAR</li> </ol> <p>En la segunda parte, se describe el desarrollo de la audiencia de rendición de cuentas, detallando fecha, lugar, alcance, responsables, una unidad temática por entidad y un inventario de preguntas recolectadas a lo largo de la audiencia. Finalmente, presenta un tercer capítulo en el que aborda los criterios de evaluación de la audiencia pública, al tiempo que describe el ejercicio de aplicación de una encuesta y realiza una presentación gráfica de sus resultados, además de presentar, en el aparte final, las conclusiones del encuentro.</p> <p>En relación con la recopilación periódica de las propuestas y observaciones efectuadas por la ciudadanía durante el proceso de rendición de cuentas, si bien no es posible establecer una periodicidad, dada la escasa información disponible, puede observarse que existe recopilación de las peticiones ciudadanas del universo de participantes en el evento. Este contó a su vez con dos canales de recepción, uno físico y otro digital, mecanismos que dan cuenta del relativo interés de interlocución de la entidad con los asistentes al encuentro.</p> <p>Ahora bien, se resalta dentro de la sistematización de las preguntas y propuestas recibidas por parte de la ciudadanía participante, la tabulación de la información enviada. Ello sugiere que las preguntas formuladas por los asistentes fueron respondidas en su totalidad de manera inmediata, aunque esto pueda deberse a la poca cantidad de preguntas realizadas y registradas.</p> <p>En todo caso, no existe evidencia de la realización de un análisis periódico de las propuestas y observaciones presentadas por los ciudadanos asistentes y, por ende, tampoco existen indicios de mecanismos de seguimiento a las peticiones y propuestas presentadas. De esto, es posible concluir que en la entidad los procesos de rendición de cuentas no son un proceso continuo, institucionalizado y de permanente mejora como lo exige el espíritu de la ley.</p> <p>Sobre la revisión y ajuste de la planeación institucional, es posible señalar, a la luz de los documentos revisados, que en efecto estos se han realizado. Sin embargo,</p>
<p>dichos ajustes no se han materializado en cambios sustanciales que visibilicen un mejoramiento de las condiciones generales de la acción institucional y de su relación con la ciudadanía. Sobre todo, se evidencia el carácter subordinado del MADS en relación con el conjunto de conflictos socioambientales producidos por los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.</p> <p>En cuanto el papel de la participación en el ajuste de las metas misionales, en las vigencias 2018 y 2019 aunque estas mostraron mejoría, muchas no parecen responder a la realidad de los subsectores frente a las consecuencias y al desarrollo de la realidad del medio ambiente y su connotación con el cuidado del entorno.</p> <p>Sobre el ajuste de los planes de mejoramiento del sector, existe una cierta continuidad en el discurso, aunque algunas acciones denotan mejoramiento. Puede decirse que, en el papel, se observa la voluntad de realizar reajustes, pero al adentrarse en los subsectores, se evidencia que los ajustes a los planes no reflejan los efectos esperados en la mayoría de los casos. Asimismo, la planificación posee vacíos en temas de previsión, de desarrollo y de ejecución, en el sector ambiental del país.</p> <p>En cuanto a la canalización de propuestas, se infiere que control interno o los organismos competentes no son lo suficientemente rigurosos para generar cambios contundentes respecto de la realidad del sector. Existe, por tanto, falta de coherencia entre lo escrito y la realidad en relación con la gestión de la máxima autoridad ambiental. Un caso relevante es que, pese a que en los informes se habla de sostenibilidad, de mitigación del cambio climático, los hechos evidencian lo contrario y no es posible evidenciar una mejoría significativa en los indicadores de gestión frente a estos aspectos.</p> <p>En lo que toca a la socialización de los resultados de la rendición de cuentas y de los planes de mejora con la comunidad, debe mencionarse que esta se hace a través del despliegue en redes sociales y otros medios masivos. Se debe subrayar, sin embargo, que estas herramientas tecnológicas plantean un dilema en torno a la brecha digital.</p> <p>Así las cosas, la población rural presenta mayores dificultades para acceder a los beneficios de los programas y proyectos institucionales debido al poco o nulo</p>	<p>acceso a la internet, correos electrónicos para suscribirse, buscar o cumplir los requisitos solicitados por los entes que así lo estipulan. Ello evidencia una desigualdad de oportunidades que se refleja en el ámbito que más interesa al Ministerio y el sector: las zonas rurales.</p> <p>Observando la contribución de la rendición de cuentas a la gestión pública para identificar las lecciones aprendidas, se hace necesario señalar que la rendición de cuentas debe generar inquietudes, porque permite cuestionar la posibilidad de mejoramiento en diferentes áreas o procedimientos. Así las cosas, aunque hay lecciones reiterativas señaladas por la ciudadanía, no existe evidencia de que se incorporen en el proceso.</p> <p>Por esta razón, se hace un llamado a estas corporaciones, para que las evaluaciones no pasen de largo, sino que se ejecuten cambios reales que, de ser necesario, puedan pasar a una fase sancionatoria que sirva de garante para efectos de cambio verdadero. Es hora de pasar del discurso al hecho, del papel al territorio. Es la madre tierra quien silenciosamente pide ayuda a través de sus manifestaciones en el cambio climatológico, la pluviosidad, los diferentes eventos que conlleva el abuso en la extracción de sus recursos, sin miramientos de las consecuencias de su extracción.</p> <p><b>2019 – 2020</b></p> <p>El informe de gestión del MADS para la anualidad 2019-2020 recoge, en su estructura, los tres capítulos de la información presentada para la vigencia del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, incorpora un cuarto capítulo sobre la implementación del acuerdo de paz. En este acápite se aborda el conjunto de acciones desarrolladas por la cartera dirigido a la implementación del acuerdo de paz: zonificación para esclarecimiento de la frontera agrícola, generación de ingresos para poblaciones en áreas colindantes con zonas de protección ambiental, normativa y gobernanza forestal, entre otras.</p> <p>En relación con los procesos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, el informe incluye información sobre la interacción entre la ciudadanía y la entidad, especialmente en lo que tiene que ver con las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias PQRS. Allí, otra de las dimensiones abordadas en</p>

<p>relación con la gestión, tiene que ver con la relación con la ciudadanía ante los efectos de la pandemia de Covid. Frente a esto se advierte que, para corte de 31 de mayo del 2020, se habían recibido 14.165 solicitudes de diversa índole (facturas, procesos judiciales, invitaciones, solicitudes congresistas, entre otras) a través de la ventanilla única de correspondencia y del correo electrónico.</p> <p>La actualización tecnológica de gobierno en línea adelantado en los años anteriores sirvió, de igual forma, para habilitar canales de consulta que permitieron el dialogo con la ciudadanía a pesar de las medidas de confinamiento impuestas por las autoridades para el control de la pandemia. Así, de acuerdo con el informe los canales de primer contacto más usados por la ciudadanía en general (después de la ventanilla única de atención al ciudadano), fueron el conmutador y el Chat. A mayo 31 de 2020 se habían recibido 442 llamadas y se habían atendido 357 solicitudes a través de chat. A ello se suma que el MADS habilitó el chat de WhatsApp corporativo como nuevo canal de atención la ciudadanía. A través de este medio, entre abril y mayo, se respondieron 112 solicitudes ciudadanas.</p> <p>Al igual que en la últimas tres vigencias, para el 2019-2020 el MADS realizó un análisis de la capacidad de respuesta y la idoneidad de las mismas en una evaluación de calidad realizada por la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto – UCGA. De acuerdo con estas mediciones el 91% tiene una calificación de 4 sobre 5 o superior, el 96% cumple con el criterio de objetividad y motivación en la respuesta y el 89% de las peticiones evaluadas presentaron un cumplimiento de los criterios.</p> <p>Frente a la relación con la ciudadanía, durante el periodo 2018-2019 a nivel general, el MADS lideró y participó en más de 100 espacios de participación ciudadana sobre temáticas ambientales relacionadas con el cumplimiento de medidas judiciales (Santurbán, Arroyo Bruno, río Atrato, Carijonas entre otras) y diálogos en el marco de movilizaciones sociales en los departamentos del Cauca, Tolima y Caldas.</p> <p>Asimismo, el marco de la Conversación Nacional el MADS lideró la realización de 6 mesas ambientales a nivel nacional en la ciudad de Bogotá. En estos espacios participaron activistas ambientales, exministros, estudiantes universitarios, colectivos ciudadanos, académicos, empresarios, habitantes de ecosistemas de</p>	<p>páramos y comunidad en general. Los temas abordados fueron la firma y ratificación del acuerdo de Escazú, el fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental SINA, la prevención de la deforestación y el uso sostenible de los recursos naturales, la crisis climática, los páramos y los derechos de sus habitantes entre otros.</p> <p>Finalmente, de acuerdo con el documento de informe, en el marco del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato – PECIG” y atendiendo la solicitud de audiencia pública realizada por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, la ANLA realizó tres reuniones informativas preparatorias los días 7, 9 y 11 de mayo de 2020. Estas reuniones fueron transmitidas por redes sociales y por 76 emisoras del país, en 104 municipios de 14 departamentos, donde el equipo de la ANLA y la Policía Nacional de Colombia atendieron 574 inquietudes de la ciudadanía.</p> <p>Sin embargo, la Audiencia Pública Ambiental programada para el 27 de mayo de 2020 en cumplimiento de la orden contenida en el Auto Admisorio del 14 de mayo de 2020 proferido por el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Pasto, en el trámite de la acción de tutela 2020-00074, fue suspendida hasta tanto se decida de fondo la acción.</p> <p><b>V. CONCLUSIONES</b></p> <p>Un primer aspecto que resalta de la evaluación de los diferentes informes sectoriales tanto de gestión, como frente a las audiencias de rendición de cuentas (en los casos en que estos últimos existen) es la enorme diversidad en relación con la información que presentan. A ello puede contribuir una cierta generalidad y falta de claridad en la Ley 1757, que no establece claramente la diferencia y obligación en relación con los tipos de informe que deben presentarse. Debido a ello se ha asumido en los Ministerios que la evaluación debe realizarse sobre la gestión del sector y por lo tanto han omitido consignar (excepción hecha del MME y del MADS para la vigencia 2018-2019) los informes de participación ciudadana y rendición de cuentas.</p> <p>Así, mientras el MME, por la naturaleza de su gestión y respondiendo a la gran cantidad de conflictos socioambientales ligados a la actividad del sector, ha</p>
<p>incorporado al menos desde 2013 estrategias de rendición de cuentas a través de una audiencia y el respectivo informe, para el caso del MADR la evaluación de la estrategia y parte de la información recogida sobre el mismo ha corrido por cuenta de la oficina de control interno, la cual realiza seguimiento a las audiencias anuales de rendición de cuentas, pero cuyo ámbito de circulación es sobre todo interno. El caso del MADS es quizás el más crítico, pues aparte de algunas menciones dispersas sobre aspectos de participación ciudadana y declaraciones de intenciones en los informes anuales de gestión, solo ha hecho seguimiento al proceso de rendición de cuentas de la vigencia 2018-2019.</p> <p>Otro aspecto que se refleja producto de la disparidad de los informes es la ausencia de un modelo estandarizado de evaluación de los procesos de rendición de cuentas y de participación ciudadana. A ello se debe que la consolidación de la evaluación y la consulta resulte dispendiosa, pues aparece dispersa a lo largo de los diferentes informes sectoriales y de la gestión de los Ministerios y entre ellos. En ese sentido, resulta necesario subsanar esta dificultad para los informes ulteriores, para lo cual lo dispuesto en el MURDC constituye un insumo importante, frente a la información estandarizada que dichos informes deben contener.</p> <p>En el caso de la gestión de los diferentes sectores, es evidente que la rendición de cuentas, como una herramienta para permitir la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, se queda en los propósitos y es entendida a partir del conjunto de procedimientos reglados para tal fin; sin embargo, aún está lejos de ser una realidad.</p> <p>En todo caso, es importante destacar que el establecimiento de la ley 1757 de 2015 ha permitido que, en efecto, la ciudadanía (o parte de ella) sea participe y conozca las decisiones que son tomadas en cada una de las entidades de la administración pública, a partir de la promoción del diálogo y la participación ciudadana por medio de herramientas de evaluación, observación y socialización. De esta manera, se ha logrado garantizar un mayor acercamiento de la ciudadanía a las instituciones gubernamentales.</p> <p>Sin embargo, es necesario mencionar que para dar un cumplimiento efectivo a lo estipulado en la ley mencionada previamente, es fundamental fortalecer el compromiso por parte de las entidades gubernamentales con la ciudadanía,</p>	<p>robusteciendo las herramientas de participación y estableciendo mecanismos de seguimiento reales frente a las observaciones y sugerencias realizadas por la ella, para, de esta manera, garantizar la promoción y protección del derecho a participar en la vida política, administrativa y realizar un control ciudadano al poder político.</p> <p>En especial es importante entender y, en consecuencia, actuar, incorporando los reclamos ciudadanos para cada sector, buscando trascender la simple funcionalidad del proceso. Para ello es necesario generar mecanismos de seguimiento y evaluación no solo a las políticas sectoriales (algo que no debería advertirse porque es de Perogrullo) sino también a las demandas de la ciudadanía.</p> <p>En ese sentido, sin duda, se hace urgente establecer estrategias innovadoras para la entrada de esas demandas al sistema de gestión institucional, así como de otras que permitan detallar su recorrido por las diversas instancias del sector y otras que permitan superar la brecha de acceso a las tecnologías que para los tres Ministerios se mantiene como una constante, siendo estos los que tal vez más dependan de su expresión territorial.</p> <p><b>Minas y Energía</b></p> <p>En lo que concierne al sector de Minas y Energía, se debe resaltar que, en general, la cartera ha venido realizando un trabajo responsable en el proceso de rendición de cuentas, con el fin de integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y acciones, y así, mejorar el desempeño y los resultados del sector minero energético del país.</p> <p>En todo caso, debe señalarse que a pesar de tener un relativamente juiciosos ejercicio de rendición de cuentas, estos no pueden vincularse con la acción institucional del Ministerio ni del Sector. De hecho, aunque se menciona en sus distintos aparados el cumplimiento de las diferentes condiciones impuestas por la Ley y la normatividad reglamentaria, no fue posible, en la mayoría de los casos encontrar la evidencia de estas dimensiones.</p> <p>Ahora bien, el MME tiene a su cargo la dirección de políticas nacionales en temas fundamentales para el desarrollo social y económico del país: minería, hidrocarburos e infraestructura energética, por lo que la participación ciudadana es</p>

aún más imperante en las decisiones tomadas por esta cartera. Es importante mencionar que los mineros del país, en todas las escalas, deben ser tenidos en cuenta y realizar un trabajo articulado con las entidades vinculadas a este sector, toda vez que, las determinaciones tomadas por este Ministerio tienen consecuencias en el desarrollo de sus actividades y en la transformación y el desarrollo minero energético del país.

Igual ocurre con la necesidad de lograr una coordinación interinstitucional con el MADR intentado generar alternativas consultadas con la ciudadanía y la población objeto del sector. Hoy por hoy los conflictos socioambientales son uno de los mayores desafíos del sector, y mal harían desde el MME en obviar ese desafío o actuar de espaldas a él. Para eso, el fortalecimiento de la participación ciudadana constituye no un obstáculo, como pareciera colegirse de la acción institucional concentrada en las formas, sino una respuesta y una posible solución, si se entiende que, aunque ella expresa diversas ideas (a veces hasta contrarias) todas están inspiradas y orientadas hacia la construcción de un mejor país.

**Agricultura y Desarrollo Rural**

La información sobre la rendición de cuentas en el caso del MADR es dispar tanto en lo que se refiere a los informes de gestión del sector como los informes de evaluación de los procesos de rendición de cuentas. Esto, por un lado, muestra la tendencia a entender la rendición de cuentas como un simple conjunto de procedimientos sin conexión con la gestión del ministerio y, por otro, dificulta la incidencia de la ciudadanía en las acciones desarrolladas. Esta condición repercute en la capacidad de vigilar y hacer veeduría de esas acciones e impide que se tomen medidas, corrijan líneas de intervención y se evalúen objetivamente los logros del sector.

A pesar de estos problemas en necesario resaltar que, durante las vicencias analizadas en el presente informe, se advierte de parte del MADR un interés por avanzar en las dimensiones formales que permiten la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Entre estos avances cabe resaltar la implementación de un sistema de interacción con la ciudadanía, del cual las Audiencias de Rendición de Cuentas constituyen su eslabón final. Se trata de plataformas tecnológicas para la

recepción, y tramite de inquietudes, peticiones y demandas ciudadanas, así como de otras destinadas a comunicar al sector con su entorno de acción.

Dicho esto, resulta fundamental señalar a nivel sectorial, la necesidad de incorporar a estas herramientas de entrada y salida de demandas y soluciones, otras que permitan consolidar un sistema de trazabilidad de la información para la gestión institucional. Con ellos se podrá contribuir a la realización de un seguimiento de las acciones tanto del MADR como de las entidades adscritas y vinculadas, de sus acciones, permitiendo asimismo acopiar ejemplos de buenas prácticas y corregir derivas institucionales percibidas por la ciudadanía como problemáticas.

Un aspecto importante que debe resaltarse, frente a los aspectos evaluados en este informe, tiene que ver con el modo en que el sector ha establecido su estrategia de relaciones con su población objetivo. Sobre esto hay que señalar solo en uno de los documentos consultados y revisados fue posible establecer el modo en que se enfrenta el desafío de la brecha tecnológica, que resulta un aspecto central en este sector quizás como en ninguno otro. En él se hizo explícita la estrategia de contacto en terreno, a través de encuentros y reuniones presenciales con el propósito de presentar, redirigir y cuestionar la acción institucional de la entidad.

No es nuevo que la conectividad y el acceso a internet genera desigualdad de oportunidades de acceso a la acción institucional y ello es particularmente apremiante en el caso de las poblaciones rurales. Este elemento introduce un cuestionamiento importante a los esfuerzos por generar plataformas tecnológicas que tienen como objetivo lograr interlocución entre la ciudadanía y sus instituciones. Por esta razón deberán pensarse estrategias desde el sector para cubrir ese amplio espectro ciudadano cuyo derecho a la participación queda restringido por sus condiciones materiales.

Por último, resulta necesario advertir que para que la participación ciudadana y los ejercicios de rendición de cuentas generen los resultados que el espíritu de la Ley 1757 de 2015 encarna y se desarrollen reales procesos de accountability, debe avanzarse en instrumentos que trasciendan la formalidad tecnológica y normativa a la que se encuentran atados actualmente y generen espacios en los que las ideas y demandas ciudadanas tengan importancia en la toma de decisiones.

**Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Aunque formalmente puede señalarse un avance del sector ambiental en el propósito de generar herramientas que habiliten la participación de la ciudadanía en las decisiones y permitan su información sobre las acciones del sector, es evidente que este avance no es suficiente. En especial, dada la importancia de la gestión y acción de las entidades del sector para el desarrollo del país, se echa de menos un mayor compromiso en la integración de las demandas ciudadanas en su quehacer.

De los tres sectores analizados en este informe, quizás el de Ambiente y Desarrollo Sostenible sea el que un mayor rezago presenta a la hora e incorporar los aspectos formales de la participación y rendición de cuentas. Eso genera la sensación de lejanía con la ciudadanía y dificulta la gestión en el territorio. Aunque se evidencia un esfuerzo por incorporar, a través de herramientas tecnológicas, tanto para la entrada y salida de demandas y soluciones de y para la ciudadanía, como de otras que apuntan a cualificar la planeación, estas herramientas no consultan la realidad de las poblaciones a las que están dirigidas.

Se trata de un Ministerio con un alto componente técnico, pero muy poco cercano a la ciudadanía y a su población objeto. A ello debe agregarse que no se evidencian esfuerzos por superar esa distancia, de modo que, al igual que los otros sectores analizados en el marco de este informe, la participación queda restringida por la brecha tecnológica que presentan las zonas no interconectadas de la ruralidad. Este aspecto es de enorme gravedad, pues es justamente en esas zonas donde se encuentra el nudo de la gestión y de la acción de las entidades del sector.

Un aspecto final que resalta de los informes sectoriales del MADR tiene que ver con que buena parte de sus acciones y gestiones se enuncian como propósito de modo recurrente. En ese sentido, se hace necesario reiterar lo señalado en el aparte correspondiente a este sector y pasar de los discursos y enunciados a los hechos, pero, sobre todo, del papel al territorio. La dimensión esencial y estratégica de esta cartera así lo reclama, para lo cual seguramente deberá avanzarse en aspectos presupuestales y de recursos.

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en los anteriores aspectos evaluados, y teniendo como orientación la disposición emanada del Artículo 57° de la Ley 1757 de 2015, de manera respetuosa nos permitimos someter el presente informe a consideración de la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los Honorables Representantes,



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
Coordinador



**EDWIN G. BALLESTEROS ARCHILA**  
Integrante Subcomisión



**CRISANTO PISSO MAZABUEL**  
Integrante Subcomisión



**HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá



**CÉSAR AUGUSTO ORTÍZ ZORRO**  
Integrante Subcomisión



**CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY**  
Integrante Subcomisión

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 576 - Viernes, 4 de junio de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCIONADAS

**Págs.**

Ley 2088 de 2021, por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones. 1

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

Informe de subcomisión de análisis de los informes de rendición de cuentas sectoriales de competencia de la honorable Comisión Quinta. (Artículo 57 de la ley 1757 de 2015) .. 3