

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

(CO-L1236)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Juan Cruz Vieyra (IFD/ICS); Jefe de Equipo; Diego Arisi (ICS/CCO) Co-Jefe de Equipo; Jorge Kaufmann, Robert Pantzer, Alejandro Barón y Sonia Rojas (IFD/ICS); Gabriela Cohen (ICS/CCO); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Gastón Pierri (SPD/SDV); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO); Viviana Maya Iglesias (LEG/SGO); y Alix Cortés (Consultora).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

COLOMBIA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo		
Número de Proyecto:	CO-L1236		
Equipo de Proyecto:	Juan Cruz Vieyra (IFD/ICS); Jefe de Equipo; Diego Arisi (ICS/CCO) Co-Jefe de Equipo; Jorge Kaufmann, Robert Pantzer, Alejandro Barón y Sonia Rojas (IFD/ICS); Gabriela Cohen (ICS/CCO); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Gastón Pierri (SPD/SDV); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO); Viviana Maya Iglesias (LEG/SGO); y Alix Cortés (Consultora).		
Prestatario:	República de Colombia		
Organismo Ejecutor:	Defensoría del Pueblo de Colombia (DPC)		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	18 millones
	Local:	US\$	0.00
	Total:	US\$	18 millones
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.01, B.02, B.03, B.07 y B.17	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1. **Contexto.** La demanda de los ciudadanos por mejores servicios públicos ha aumentado considerablemente en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Los ciudadanos canalizan sus demandas a través de entidades públicas, organizaciones de la sociedad y entes autónomos de vigilancia y control público.
- 2.2. Una de las entidades que recibe mayor cantidad de demandas de los ciudadanos y que constituye una pieza clave en el ecosistema nacional de rendición de cuentas es la Defensoría del Pueblo (DP) u Ombudsman. Si bien las funciones de las DP varían entre países, sus roles principales son el aseguramiento de la adecuada atención al ciudadano en el marco de prestación de los servicios públicos, y la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos (DDHH)¹. Para cumplir con estos roles, las DP operan como puente entre la ciudadanía y la administración pública, asistiendo como última instancia en el tratamiento de los reclamos. Su accionar puede motivar ajustes institucionales,

¹ Bash. F. [Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo en América Latina y Europa](#), 2015.

políticas y/o inversiones públicas que aseguren la óptima prestación de servicios al ciudadano².

- 2.3. La Defensoría del Pueblo de Colombia³ (DPC) forma parte del Ministerio Público⁴ (MP). La DPC tiene funciones de prevención, promoción y divulgación de los DDHH a nivel central y descentralizado, así como de facilitación del acceso a la justicia mediante la función de Defensoría Pública. Asimismo, ejerce la rendición de cuentas y promueve la participación ciudadana⁵, como insumo para mejorar la calidad de los servicios. Los beneficiarios de la DPC son los habitantes de Colombia y los colombianos en el exterior.
- 2.4. Para cumplir con su mandato, la DPC cuenta con herramientas como la atención y tramitación de quejas ciudadanas, la provisión de representación judicial y extrajudicial, y mecanismos de mediación, litigios y conciliaciones⁶. También emite recomendaciones y alertas que coadyuvan en la formulación de políticas para mejorar la prestación de servicios públicos.
- 2.5. La DPC afronta desafíos de gestión institucional que implican: (i) asimilar el constante crecimiento de las demandas ciudadanas por mejores servicios; (ii) transitar desde un modelo de protección de derechos e incidencia en políticas públicas basado en un enfoque reactivo hacia uno preventivo y basado en datos⁷; y (iii) organizarse estratégicamente para cumplir con nuevos mandatos legales⁸.
- 2.6. **Problema y desafíos.** El principal problema identificado es la baja efectividad en la gestión institucional de la DPC, lo que contribuye principalmente al limitado cumplimiento⁹ por parte de los agentes públicos y privados de las alertas y recomendaciones realizadas por la DPC. Una muestra en el sector salud de las alertas y recomendaciones emitidas por la DPC evidencia que solo un 20%¹⁰ han sido adoptadas. Las buenas prácticas internacionales indican que las recomendaciones y alertas tempranas son las herramientas de mayor impacto de las DP, y que de ellas depende la efectividad de las mismas¹¹. Las principales causas de la baja efectividad son:
- 2.7. **Baja eficiencia y eficacia en la gestión institucional.** Se explica por: (i) debilidades en la planeación estratégica y duplicidad de funciones a lo largo del ciclo de gestión institucional¹²; (ii) la falta de oportunidad y trazabilidad de las

² Uggle, F. *The Ombudsman in Latin America*. 2004.

³ La DPC tiene 1.848 funcionarios: 629 a nivel central y 1.219 a nivel territorial. Adicionalmente, contrata cerca de 4.200 defensores públicos.

⁴ Compuesto por la Procuraduría General de la Nación (PGN) y las personerías.

⁵ [Plan Estratégico de la DPC \(2017-2020\)](#).

⁶ 4 direcciones nacionales, 10 Defensorías Delegadas y 36 oficinas regionales. Ver [Organigrama](#).

⁷ Kirkham, R. *The 21st Century Ombudsman Enterprise*. 2012.

⁸ Los cambios legales de mayor impacto son el Plan Decenal de Justicia 2017-2027, el Acuerdo de Paz (AP) de 2016 y el [Decreto 895/17](#), que imponen nuevas responsabilidades para la protección de poblaciones vulnerables.

⁹ Los factores principales que inhiben este cumplimiento son: (i) limitada oportunidad en la entrega de las recomendaciones y alertas; (ii) limitada información con la que se generan las mismas; y (iii) inexistencia de un sistema de monitoreo que permita trazabilidad.

¹⁰ Fuente: DPC, 2017

¹¹ Dube, P. *Ombudsman Strategies*. Acceptance and Implementation of Recommendations, April 2017.

¹² Nueve áreas presentan algún grado de superposición de funciones. Fuente: DPC 2017.

alertas y recomendaciones¹³; (iii) debilidades en las políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)¹⁴; (iv) limitada coordinación con la PGN y las Personerías¹⁵; y (iv) herramientas tecnológicas insuficientes y desintegradas que impiden gestionar información y conocimiento¹⁶.

2.8. **Limitada calidad y eficiencia en la prestación de servicios y atención al ciudadano.** Se explica por: (i) atención inoportuna de trámites y requerimientos ciudadanos¹⁷; (ii) baja cobertura en la atención y prestación de servicios a grupos poblacionales vulnerables; (iii) baja capacidad para prestar el servicio de defensoría pública¹⁸; y (iv) dificultades operativas para acceder, registrar y clasificar las peticiones ciudadanas¹⁹. Si bien no existe un estudio que identifique las brechas de cobertura de servicios, 8.2 millones de víctimas son susceptibles de acceder a la oferta de la DPC²⁰. Mientras que el 67% de estas personas vive por debajo de la línea de pobreza en zonas rurales, el 70% de los servicios de la entidad ocurre en las capitales departamentales²¹.

2.9. **Insuficiente capacidad para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana.** Se explica por: (i) debilidades en los lineamientos y mecanismos sobre rendición de cuentas y participación ciudadana²²; (ii) deficiencias en los canales de acceso a la información a nivel interno y externo²³; y (iii) un limitado conocimiento de la oferta institucional de la DPC²⁴. Si bien la DPC ejerce un rol de vigilancia, no tiene capacidad sancionatoria legal. Su accionar está condicionado a su reputación y sanción moral. Al respecto, las brechas en materia de transparencia y confianza institucional²⁵ pueden afectar la efectividad de su gestión institucional. Por otro lado, los temas de rendición de cuentas y participación afectan directamente la efectividad de la DPC en tanto que las alertas y recomendaciones dependen de los insumos de la ciudadanía.

2.10. **El objetivo del programa** es mejorar la efectividad de la gestión institucional de la DPC. Esto comprende: (i) incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión

¹³ No hay un sistema integral para dar seguimiento a recomendaciones. Fuente: Idem.

¹⁴ Se cumple con el 10% de los lineamientos obligatorios del MINTIC. Fuente: Diagnóstico TIC.

¹⁵ La estructura de la DPC responde a un enfoque de complementariedad de funciones con la PGN y las Personerías. Este enfoque está afectado por la baja capacidad institucional de la DPC para generar intervenciones conjuntas y articuladas. Fuente: DPC.

¹⁶ Hay cuatro sistemas de información que soportan solo el 44% de los procesos y servicios institucionales impidiendo gestionar información confiable e integrada. Fuente: Idem.

¹⁷ El tiempo promedio de respuesta a trámites y solicitudes ciudadanas es de 62 días. En el caso de derechos fundamentales, este periodo debería ser de 5 días. Fuente: DPC.

¹⁸ Los defensores públicos no cuentan con herramientas para afrontar la carga de procesos. Aproximadamente 3.800 defensores deben atender 598.535 procesos activos y se estima un incremento de al menos un 50% de procesos por el AP. Fuente: Idem.

¹⁹ Por ejemplo, no existe un número telefónico para atender a poblaciones vulnerables.

²⁰ Registro Único de Víctimas. 2018.

²¹ DANE. 2016.

²² El Índice de Transparencia de Entidades Públicas (ITEP) califica los mecanismos de control social “en riesgo alto” debido a debilidades en las políticas, espacios y herramientas disponibles. [Ver índices de transparencia.](#)

²³ La [página web](#) presenta 123 problemas y 639 advertencias incumpliendo estándares nacionales e internacionales. Fuente: Diagnóstico TIC.

²⁴ Sólo el 59% de las personas de 18 años y más conocen los instrumentos de protección de derechos (promedio entre diversos instrumentos). Encuesta de Cultura Política DANE (2017).

²⁵ Se registra una caída en los niveles de confianza institucional de la DPC, que ha pasado del 40.3% en 2015 al 32.9% en 2017. Fuente: Idem.

institucional (ii) mejorar calidad y eficiencia en los servicios que presta la DPC; y (iii) fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana. El programa representa un esfuerzo por mejorar la capacidad institucional de la DPC de manera transversal, poniendo a su disposición nuevos modelos y herramientas de gestión que apoyen las funciones misionales. El mismo se implementará con tres componentes:

- 2.11. **Componente 1. Fortalecimiento de la Gestión y Planeación Estratégica. (US\$9 millones).** Busca mejorar la eficiencia y eficacia de la DPC mediante el fortalecimiento de capacidades de planeación y gestión estratégica. Actividades: (i) diseño e implementación de un Modelo de Gestión Defensorial por Resultados (MGDR), que incluya los sistemas de planeación estratégica, presupuestación, monitoreo y evaluación; (ii) diseño e implementación de un Modelo de Arquitectura Empresarial, arquitectura de software y gobernanza de TI y datos; (iii) fortalecimiento de capacidades para realizar Inteligencia de Negocios y Analítica; (iv) diseño e implementación de una Plataforma Integrada para la Gestión Institucional²⁶; (v) adquisición de servicios, infraestructura y *software*²⁷; (vi) diseño e implementación de una estrategia de gestión de conocimiento sobre defensoría pública²⁸; (viii) implementación de un piloto para fortalecer la coordinación institucional con la PGN y las Personerías²⁹; y (vii) capacitación y gestión del cambio para la asimilación del MGDR, nuevos procesos y TICs.
- 2.12. **Componente 2. Atención y Servicio al Ciudadano (US\$6 millones).** Busca mejorar la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios al ciudadano. Actividades: (i) diagnóstico de procesos de gestión de requerimientos ciudadanos identificando brechas que afectan su desempeño; (ii) diseño e implementación de un modelo de atención de requerimientos ciudadanos; (iii) piloto para ampliar la cobertura en la prestación de servicios y atención a poblaciones vulnerables³⁰; y (iv) diseño e implementación de un sistema multi-canal³¹ de relacionamiento con los ciudadanos.
- 2.13. **Componente 3. Rendición de cuentas y Participación Ciudadana (US\$3 millones).** El objetivo es mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Actividades: (i) diagnóstico de los mecanismos para promover la rendición de cuentas; (ii) rediseño e implementación de una estrategia de rendición de cuentas a nivel nacional; (iii) rediseño e implementación del portal web interactivo para acceso y promoción de la oferta multi-canal; (iv) diseño e

²⁶ Incluirá un tablero de control y visualización de datos, y un instrumento de reportes internos y externos. Se considerarán tres módulos: (i) seguimiento a alertas y recomendaciones; (ii) gestión de requerimientos ciudadanos; y (iii) defensoría pública.

²⁷ La infraestructura de TIC incluye equipos de procesamiento y comunicaciones, *software* de base y redes inalámbricas. No se prevén obras civiles. Se procurará la contratación de servicios que garanticen la sostenibilidad y actualización de las herramientas tecnológicas.

²⁸ Se buscará crear líneas de actuación en casos recurrentes y/o similares.

²⁹ El piloto buscará: (i) facilitar el seguimiento a alertas y recomendaciones para focalizar actuaciones disciplinarias y/o investigativas de la PGN; (ii) brindar acceso multi-canal al registro de solicitudes e integrar a las personerías en su gestión; y (iii) presentar información con enfoque de género, poblacional y territorial.

³⁰ El piloto comprenderá: (i) revisión de procesos de gestión y atención ciudadana, (ii) capacitación a funcionarios en atención a poblaciones vulnerables específicas; y (iii) actividades de promoción de la oferta institucional.

³¹ Por ejemplo: web, telefonía y redes sociales.

implementación de una estrategia de participación ciudadana e incidencia en políticas públicas; y (v) diseño e implementación de una estrategia de comunicaciones, promoción y divulgación de la oferta institucional.

- 2.14. **Resultados esperados.** El principal impacto del programa es la mayor efectividad de la gestión institucional, cuya medición se realizará por el incremento del cumplimiento por parte de agentes públicos y privados de las alertas y recomendaciones emitidas por la DPC. La mejora en la efectividad de la gestión institucional se derivará de los siguientes resultados: (i) reducción del tiempo de respuesta de requerimientos ciudadanos; (ii) aumento de la cobertura de servicios y atención al ciudadano³²; y (iii) incremento de la participación ciudadana en la gestión institucional.
- 2.15. **Mecanismos de ejecución.** El OE será la DPC. Este es el primer préstamo que el BID realiza con la entidad. Las adquisiciones se harán de acuerdo con las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9.
- 2.16. **Financiamiento Retroactivo.** El Banco proporcionará hasta el 20% de financiamiento retroactivo con cargo a los recursos del préstamo para gastos elegibles efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo, pero posteriores a la fecha de aprobación del perfil de proyecto. Dichos gastos se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas.
- 2.17. **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación. Adicionalmente se alinea con el área transversal de (i) igualdad de género y diversidad; e (ii) instituciones y estado de derecho; y con la Estrategia BID con el país (GN-2832) en lo referente al aumento en la eficiencia y la calidad de la justicia.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 La operación se basa sobre la experiencia del Banco en el área de reforma del Estado, como el Programa para Mejorar la Eficiencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (ATN/SF-9107-GU), entre otros. En Colombia el Banco apoya el fortalecimiento institucional de la PGN (4443/OC-CO), permitiendo sinergias entre esta entidad y la DPC para mejorar la actuación coordinada del MP.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con el programa. Según la directiva B.03 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias

³² La ampliación de la cobertura se realizará en el marco legal vigente. Su alcance será definido en base a temáticas específicas como: (i) atención a reclamos de poblaciones vulnerables; (ii) temas de género; o (ii) servicios con problemas recurrentes.

del Banco (GN-2208-20 y OP-703), la operación fue clasificada como categoría "C". No se identifican riesgos relevantes a nivel fiduciario.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1. Se prevé la distribución del POD a QRR para el 16 de abril de 2018, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 8 de junio de 2018 y la aprobación de la operación para el 18 de julio de 2018. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$70.000 (US\$63.000 para consultorías financiadas por recursos administrativos, y US\$7.000 para misiones) y el personal requerido será de 1,36 FTE.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
CO-L1236 Support for Strengthening the Institutional Capacity of the Ombudsman's Office		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
COLOMBIA	CO-DDP - Defensoría del Pueblo)	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Strategic Planning & Dev Eff	MODERNIZATION & ADMINIST OF JUSTICE	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JUAN CRUZ VIEYRA		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$18,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
9 Mar 2018	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	5 Mar 2018	
QRR (Estimated)	24 Apr 2018	
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.3 Screening and Classification](#)

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.17. Procurement](#)

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
CO-L1236 Support for Strengthening the Institutional Capacity of the Ombudsman's Office		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
COLOMBIA	CO-DDP - Defensoría del Pueblo)	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Strategic Planning & Dev Eff	MODERNIZATION & ADMINIST OF JUSTICE	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JUAN CRUZ VIEYRA		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$18,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
9 Mar 2018	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	5 Mar 2018	
QRR (Estimated)	24 Apr 2018	
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.

Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.)

The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

C

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 **El objetivo del programa** es mejorar la efectividad de la gestión institucional de la DPC. Esto comprende: (i) incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión institucional (ii) mejorar la calidad en los servicios y ampliar la cobertura de atención a poblaciones vulnerables; y (iii) fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- 1.2 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con el programa. Según la directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”.

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Descripción	Estado de Preparación
Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Elaborado
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	En proceso de elaboración
Anexo Técnico DPC (estándares y métricas)	pendiente
OCDE (2016) <i>"Making the most of Public Investment in Colombia"</i>	Elaborado
Información local e internacional para análisis económico, costo beneficio y Plan de Monitoreo y Evaluación	pendiente
OECD; (2005). Policy Brief: Public Sector Modernization: Open Government.	Elaborado
OCDE. (2014). "OECD Territorial Reviews: Colombia".	Elaborado

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).