

XIV Informe de seguimiento al Decreto Ley Étnico 4634 de 2011

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
de los Decretos Ley (CSMDL) 2026

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

Bogotá D.C. 20 Agosto 2026

#BuenFuturoHoy





Gregorio Eljach Pacheco

Procurador General de la Nación



Iris Marín Ortiz

Defensora del Pueblo



Carlos Hernán Rodríguez

Contralor General de la Republica

Judith Rosina Salazar Andrade

Procuradora delegada
procuraduría delegada preventiva y
de control de gestión 4: para
asuntos étnicos

Tania Esperanza Guzmán Pardo

Procuradora Delegada con Funciones
Mixtas 2 para la Restitución de
Tierras

Milena Margoth Mazabel Cuasquer

Defensora delegada para
los Pueblos étnicos

Fabio Alberto Álzate Carreño

Contralor delegado para el
posconflicto

Delegados del Pueblo Rrom

David Eduardo Gómez Barreto

Eduardo Gómez Triana

Profesionales de Procuraduría de la Nación

Lilia Fernanda Benavides Burbano
Saul Aníbal Rodríguez Hinojosa
Harol Tapia Mena
Claudia Liliana Hurtado Delgado
Henry Oswaldo López Suarez
Madeleine Ahumada Casas
Carlos Alexander Mosquera Mosquera
Martha Cecilia Polo Orozco
Adriana Fernanda Tarazona Bermúdez
Erick Andrés Pérez Álvarez
Paola Andrea Perdomo Martínez
Ángela Ginneth Rodríguez Suárez

Profesionales de Defensoría del Pueblo

Juan Alberto Carabali Ospina
Carmen Emith Ulcue Pichicue
Aura Neila Cuaspué Tarapues
Alec Yamir Sierra Montañez
Derly Aldana Quiceno

Profesionales de Contraloría general de la República

Eliana Jahinver Díaz Lemus
Diana Yised Quesada Alvis
Dora Yadira Palacios Murillo
Elkin Yesid Cabrejo Sánchez
Carlos Eduardo Martínez Martínez
José Fernando Zúñiga Burbano
Claudia Andrea Sánchez Krieger
Wendy Jholany Quevedo Rodríguez
María Isabel Galvis Suarez
Hasley Naidú Bello Marín

COMITÉ EDITORIAL

Lilia Fernanda Benavides Burbano
Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos

Eva María Sáenz Pulido
Delegada de Pueblos Étnicos
Defensoría del Pueblo

José Fernando Zúñiga Burbano
Elkin Yesid Cabrejo Sánchez
Contraloría General de República

Siglas y abreviaciones

AAHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CGR	Contraloría General de la República
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
COALICO	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONTCEPI	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DUE	Directorio Único de Establecimientos
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESE	Empresas Sociales del Estado
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
EETT	Entes Territoriales
FEST	Fondo de Educación para Todos
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICNT	Indicador de Coordinación Nación Territorio
ICT	Índice de Capacidad Territorial
IDIPRON	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
IDSN	Instituto Departamental de Salud de Nariño
IED	Instituciones Educativas Distritales
IES	Instituciones de Educación Superior
IFVR	Índice de Focalización de Vivienda Rural
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
IPES	Instituto para la Economía Social
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
ITI	Intervenciones Territoriales Integrales
LEE	Laboratorio de Economía de la Educación
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral
MOE	Misión de Observación Electoral
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCDPVR	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
OCPDVR	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PAD	Plan de Acción Distrital
PAE	Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado
PAT	Planes de Acción Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territoriales
PEC	Proyectos Educativos Comunitarios
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PME	Programa de Movilidad Escolar PMU

PMU	Puesto de Mando Unificado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPV	Política Pública de Víctimas
PTAFI	Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral
PRR	Planes de Retorno y Reubicación
RIAS	Rutas Integrales de Atención en Salud
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SDARIV	Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGO-PAT	Sistema de Información y Gestión de la Oferta Institucional - Planes de Acción Territorial
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SISPI	Sistema de Indígena de Salud Propia e Intercultural
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	Servicio Público de Empleo
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SSEVR	Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Vivienda Rural
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras

Contenido

Introducción

1. Situación humanitaria del Pueblo Rrom en el marco del Conflicto Armado

2. Presupuesto: Seguimiento Financiero

2.1. Aspectos sobre la financiación de los Decretos Leyes

2.2. Estado de las fuentes de información presupuestal para el seguimiento de los recursos orientados los Decretos Leyes

2.2.1. Presupuesto General de la Nación para la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011

2.2.2. Evolución histórica de la inversión Víctimas Rrom

2.2.3. Ejecución de recursos vigencia 2025 para Víctimas de Comunidades Rrom

2.3. Riesgos

2.4. Recomendaciones

3. Derecho a la educación población Rrom o gitano víctima del conflicto armado

3.1. Resultados Nacionales identificados en matrícula e inversión

3.2. Análisis territorial y regional: Departamento de Sucre

3.3. Contexto DDHH, crisis humanitaria, respuesta institucional y caracterización poblacional

3.4. Balance Indicadores

3.5. Retos de política pública

3.6. Recomendaciones

4. Derecho a la Salud para el pueblo Rrom o Gitano víctimas del conflicto armado

4.1. Resultados Obtenidos en 2025 a Nivel Nacional, según el Ministerio de Salud y Protección Social

4.1.1. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)

4.1.2. Ejecución y Cumplimiento de Metas

4.1.3. Perfil Sociodemográfico de las Víctimas con Pertenencia Étnica en Colombia

**4.1.4. Fortalecimiento de la infraestructura y dotación en salud para el pueblo Rrom
- Vigencia 2025**

4.1.5. Análisis territorial y regional: Gobernación de Sucre

4.1.6. Retos de política pública

4.2. Recomendaciones

5. Derecho a la vivienda población Gitana o Rrom víctima del conflicto armado

5.1. Principales acciones adelantadas por las entidades de orden nacional y territorial en cumplimiento del Decreto

5.2. Recomendaciones

6. Adecuación y articulación institucional

6.1. Gestión de la información y adecuación institucional para el acceso efectivo a derechos del pueblo Rrom o Gitano en el territorio

6.2. Recomendaciones

7. Participación

7.1. Reglamentación y efectividad del Protocolo de Participación para el Pueblo Rrom o Gitano en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011

7.2. Recomendaciones

8. Derechos Territoriales y Restitución

8.1. Recomendaciones

9. Atención, asistencia y reparación Integral para Pueblos Indígenas.

9.1. Atención humanitaria

9.2. Atención humanitaria inmediata y subsistencia mínima

9.3. Recomendaciones

9.4. Asistencia y restablecimiento de derechos

9.4.1. Educación

9.4.2. Vivienda

9.4.3. Generación de Ingresos

9.4.4. Salud

Conclusiones

9.5. Recomendaciones

10. Reparación Integral

10.1. Recomendaciones

11. Voces, pensares y sentires del Pueblo Rrom o Gitano

Sampués - Sucre

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Recursos comprometidos 2016-2026* orientados a Pueblo Rrom o Gitano, en millones de pesos constantes de 2025

Ilustración 2. Tendencia de la Matrícula del Pueblo Rrom en Educación Preescolar, Básica y Media (2021-2025)

Ilustración 3. Impactos sobre el derecho a la educación

Ilustración 4. Radiografía de la Población Étnica Víctima: Acceso a Salud y Perfil de Vida

Ilustración 5. Ilustración 1, Mesa técnica con las 11 Kumpaño

Ilustración 6. Avance metodológico caracterización

Ilustración 7. Matriculas Pueblo Rrom 2021-2025

Índice de tablas

Tabla 1. Reporte del nuevo trazador DNP - Cruce de Políticas Transversales Víctimas - Grupos Étnicos (Pueblo Rrom o Gitano), vigencias 2025 y 2026 (pesos corrientes)

Tabla 2. Recursos comprometidos 2016-2026 por entidad, orientados a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 3. Recursos comprometidos a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano por componente, 2016-2026, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 4. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 5. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad y medida, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 6. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos UARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 7. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 8. Avance de indicadores relacionados con el derecho a la educación para el pueblo Rrom

Tabla 9. Asignación presupuestal para el cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011 (Población Rrom víctima del conflicto armado)

Tabla 10. Cumplimiento de Indicadores de salud población Rrom o Gitana

Tabla 11. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población víctima étnica registrada (2026)

Tabla 12. Atenciones en salud de la población víctima étnica registradas en los RIPS según tipo de procedimiento (2026)

Tabla 13. Proyectos de Infraestructura y dotación dirigidos al pueblo Rrom

Introducción

Este documento corresponde al XIV Informe elaborado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo - CSMDL, al Decreto Ley 4634 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al Pueblo Rrom o Gitano”, durante la vigencia 2023-2025.

Su elaboración responde al mandato legal establecido en el artículo 109 del Decreto Ley 4634 de 2011, el cual señala como función primordial de la Comisión hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en este Decreto en materia de atención, asistencia y reparación integral al Pueblo Rrom víctima del conflicto armado.

El informe se produce en un escenario de doble relevancia: el cambio de gobierno nacional y el balance de mediano plazo de la política de víctimas en el periodo 2023-2025, con horizonte al año 2031. Este escenario exige tanto evaluar el cumplimiento de los compromisos institucionales, como proyectar recomendaciones estratégicas para fortalecer la ejecución territorial de la norma.

La metodología adoptada integra los enfoques: cualitativo, cuantitativo, de derechos humanos, garantía de los derechos de los Pueblos Étnicos y territorial, para la incidencia en política pública. El análisis se estructura en tres líneas: la visibilización de las condiciones sociales, humanitarias e institucionales en los territorios; el análisis de los factores que han facilitado u obstaculizado la ejecución de la política; y la incorporación de la percepción del Pueblo Rrom a través de sus organizaciones.

En ese sentido, a pesar de que el informe realiza un análisis nacional de la ejecución de esta política pública, el trabajo territorial constituyó un eje central

del presente documento. Las visitas se concibieron como mecanismos cualitativos y participativos que permitieron contrastar los avances normativos con la realidad vivida en las comunidades del Pueblo Gitano o Rrom. El ejercicio se estructuró en dos espacios de diálogo complementarios: uno institucional, orientado a recoger información oficial sobre avances programáticos y presupuestales; y otro con las Kumpanias, para conocer las percepciones y demandas locales en condiciones culturalmente adecuadas. La visita a Sampués, Sucre, se realizó con especial énfasis en el Pueblo Rrom.

En este informe fueron priorizados los siguientes componentes de la política pública de víctimas orientada a los Pueblos Étnicos: situación humanitaria de la región priorizada, presupuesto, educación, vivienda, salud, participación, restitución derechos territoriales, adecuación institucional, asistencia y ayuda humanitaria, reparación, prevención y protección. Al respecto, se requirió a entidades competentes para que informen sobre su gestión y la ejecución de sus programas dirigidos a la implementación y fortalecimiento de esta política. Las organizaciones de la sociedad civil también remitieron aportes.

Este informe no es un ejercicio de rendición de cuentas ex post: es un instrumento de incidencia activa. Las recomendaciones aquí formuladas están dirigidas a las entidades del Estado con competencia en la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, y su adopción es urgente. La CSMDL insta a las instituciones responsables a transformar los hallazgos de este informe en acciones concretas, culturalmente adecuadas y con plazos razonables y verificables, orientadas a cerrar las brechas históricas de atención y reparación que aún afectan a los Pueblos Étnicos víctimas del conflicto armado en el país.

1. Situación humanitaria del Pueblo Rrom en el marco del Conflicto Armado

El Decreto Ley 4634 de 2011 reconoció que, en el marco del conflicto armado, el Pueblo Rrom y sus kumpaňy sufrieron violencias y daños que comprometieron su integridad étnica y cultural. Entre ellos se advierte que han sido víctimas de persecución cultural, desplazamiento forzado, amenazas, despojo de bienes y restricción de la itinerancia. Siendo esta última su principal forma de vida y de sostenimiento económico.

El capítulo étnico del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV, titulado Resistir no es aguantar, documentó estas violencias a partir de entrevistas a víctimas individuales, autoridades de las kumpaňy, informes de organizaciones gitanas (Kumpaňy de Sabanalarga y de Bogotá/ProRrom), y una encuesta aplicada a 231 hogares (735 personas), concluyendo que la itinerancia —eje de la identidad Rrom— fue confundida por los actores armados con un desplazamiento continuo, y que la presencia de grupos armados en las rutas comerciales y en los territorios de asentamiento generó amenazas, despojo, tortura, discriminación racista y, en última instancia, exilio (CEV, 2022, pág. 606).

La CEV (2022) identificó que la amenaza fue la modalidad de mayor ocurrencia contra el Pueblo Rrom desde la década de 1990, ejercida por guerrillas, paramilitares y, más recientemente, estructuras armadas urbanas, con mayor concentración en el nororiente, la Orinoquia y el suroccidente del país. Estas amenazas estuvieron asociadas a la sospecha de que los Rrom eran informantes, a la estigmatización de sus oficios tradicionales (adivinación, comercio itinerante, orfebrería) y al uso de la lengua romaní como marcador de "extrañeza" frente al control territorial armado.

El resultado documentado por la CEV es un patrón sostenido: prohibición de circular y comerciar, despojo de mercancías y vehículos, abandono forzado de las carpas como forma de habitar el territorio, y un subregistro significativo de víctimas explicado por el miedo persistente a denunciar ante las mismas estructuras que aún controlan los territorios.

Continuidad de las afectaciones en 2023-2025

Los testimonios recogidos por la CSMDL en el encuentro con la Kumpaño de Sampués (Sucre, junio de 2026) confirman que estos patrones no pertenecen únicamente al pasado, sino que se mantuvieron activos durante el periodo 2023-2025 por la persistencia de actores armados en los territorios de itinerancia y asentamiento Rrom:

- Restricción de la movilidad comercial: los representantes de la Kumpaño señalaron que la comunidad ha perdido la posibilidad de desplazarse libremente a otros municipios para el comercio tradicional, por temor a zonas de riesgo y a hechos de violencia recientes (CSMDL, 2026).
- Erosión de la itinerancia como práctica cultural: se reiteró que la vida en carpas –abandonada en distintas regiones del país por amenazas de grupos armados o pandillas– no puede entenderse solo como una forma de vivienda, sino como una práctica cultural afectada por la violencia, con efectos sobre la reunión familiar, la transmisión de saberes y la seguridad comunitaria (CSMDL, 2026).
- Afectación económica acumulada: el aumento de costos, sumado a la inseguridad y a la imposibilidad de ingresar a determinados pueblos, ha debilitado la economía propia Rrom, generando dependencia de bienes

materiales (tierra, vivienda) sin el acompañamiento institucional necesario para convertirlos en sostenibilidad real (CSMDL, 2026).

- Daño cultural no resuelto: se insistió en que la reparación colectiva no puede reducirse a infraestructura, y que persisten vacíos en el reconocimiento vinculante del daño a la lengua propia, las formas de reunión y la transmisión intergeneracional, así como en la administración concertada de espacios de reparación como la casa cultural (CSMDL, 2026).

Sistema de Alertas Tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas -SAT de la Defensoría del Pueblo ha emitido alertas estructurales y de inminencia en departamentos y municipios que coinciden con los corredores de itinerancia histórica y los territorios de asentamiento de las kumpaño Rrom. Para el periodo de evaluación del presente informe se han emitidos tres alertas tempranas, que dan cuenta de escenarios de riesgo que podrían afectar al pueblo Rrom.

Las alertas 019-23, 027-24 y 020-25 se emitieron íntegramente dentro del periodo 2023-2025, y las tres coinciden con departamentos por donde histórica o actualmente itineran o se asientan las kumpaño (Amazonas-Antioquia, Norte de Santander/Cúcuta y La Guajira). Esto reafirma desde una fuente institucional distinta a los testimonios recogidos por la CSMDL, que el riesgo señalado por el pueblo Rrom en Sampués no es un hecho aislado sino parte de un patrón de control armado territorial vigente y georreferenciado por el SAT.

En síntesis, se puede concluir que, durante el periodo estudiado (2023-2025), tuvieron lugar escenarios de riesgo que afectaron los territorios en los que hay presencia del Pueblo Rrom. En este sentido, las comunidades del este Pueblo

que participaron en el encuentro de Sampués manifestaron directamente ante la CSMDL que persiste la restricción a la itinerancia y al comercio propio, el confinamiento territorial, la pérdida de prácticas culturales asociadas a la vida en carpas y el temor a denunciar por la persistencia de actores armados que aún controlan los territorios. Las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo entre 2019 y 2025 confirman, que estos escenarios no fueron hipotéticos ni residuales, sino dinámicas de control territorial activas y georreferenciadas en los mismos departamentos por donde itineran o se asientan las kumpañ.

2. Presupuesto: Seguimiento Financiero

El presente capítulo analiza el presupuesto asignado a la asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos del Pueblo Rrom o Gitano víctima del conflicto armado interno. El Decreto Ley 4634 de 2011 reconoce las particularidades de esta comunidad, pero con una historia de vulneraciones específicas que requieren un enfoque diferencial. Este análisis identifica las brechas entre el diseño normativo y la realidad de la ejecución, y propone una reflexión técnica sobre la necesidad de instrumentos presupuestales adaptados a esta población.

2.1. Aspectos sobre la financiación de los Decretos

Leyes

En el marco de la Ley 2421 de 2024 (artículo 73), el costeo de la política de víctimas para el periodo 2025-2031 se estimó en \$167 billones de pesos constantes de 2025, de los cuales \$31,3 billones corresponden a la población víctima perteneciente a Pueblos Étnicos.

Debido a que la metodología utilizada se sustentó en la inversión registrada durante la vigencia 2024 en proyectos asociados a la asistencia, atención y reparación de víctimas de comunidades étnicas, los recursos fueron proyectados para el periodo 2025-2031 mediante su actualización anual con una variación equivalente al IPC del 3%, sin incorporar estimaciones específicas de universos de atención ni costos unitarios diferenciados para cada pueblo étnico.

Al respecto, el DNP¹ que durante 2025 adelantó ajustes metodológicos para la actualización prevista en 2026, incorporando variables asociadas a universos de atención, costos misionales y fijos, proyecciones de crecimiento de la población víctima y desagregación específica para Comunidades Gitanas o Rrom, con el propósito de mejorar la estimación de necesidades financieras y reducir la dependencia de ejercicios basados exclusivamente en extrapolaciones históricas.

Con el propósito de aproximar de manera más realista las necesidades de financiación de la población víctima perteneciente a comunidades étnicas, la Contraloría General de la República -CGR en la vigencia 2025 desarrolló un ejercicio de estimación basado en múltiples fuentes de información², dando como resultado una aproximación técnica al esfuerzo fiscal requerido para la atención de la población víctima étnica de \$101,1 billones de pesos constantes de 2025 durante el periodo 2025-2031.

Lo anterior confirma la necesidad de incorporar una metodología basada en universos de atención, costos unitarios y necesidades específicas para los Pueblos Étnicos en este caso especial para el Pueblo Rrom. Mientras estos elementos no sean incluidos plenamente en los ejercicios de costeo, la estimación financiera asociada al Decreto Ley 4634 continuará presentando limitaciones para

¹ Solicitud CGR Cuestionario Rad. 20266630385092 DNP, pág. 4

²(i) Información del costeo presentado por el gobierno en 2024, (ii) datos de formulación de proyectos asociados al trazador de pueblos étnicos orientados a la política de víctimas, para obtención de costos unitarios, (iii) información del Registro Único de Víctimas (RUV), (iv) costos unitarios y universos reportados por entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y v) información de universos de atención según resultados de la Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad cierre 2024 y marzo 31 de 2025.

reflejar con precisión los recursos requeridos para su implementación tales como la atención psicosocial con enfoque diferencial, el fortalecimiento del Kriss Romaní y las acciones de reparación colectiva dirigidas a los Kumpañy, entre otras.

Recorte presupuestal 2025

El Decreto 0069 del 24 de enero de 2025, aplazó \$12 billones del PGN 2025. Las respuestas remitidas por las entidades indican que el aplazamiento no tuvo impacto directo sobre la implementación del Decreto Ley 4634, en tanto los proyectos de inversión con trazador de víctimas étnicas no fueron incluidos en el aplazamiento.

Lo anterior fue corroborado por el DNP³ a través de la Dirección de Gobierno Derechos Humanos y Paz confirmando que el aplazamiento presupuestal determinado en el Decreto 0069 de 2025 y aplazamientos posteriores no generaron impacto sobre la implementación de los Decretos Ley.

Soluciones Duraderas con enfoque Pueblo Rrom

El CONPES 4180 de 2025 contempla 22 acciones con enfoque étnico, de las cuales el PAS menciona específicamente al Pueblo Rrom en el marco del Objetivo 1 (superar barreras de articulación institucional, coordinación Nación-Territorio y gestión de información) y del Objetivo 2 (consolidar el arraigo).

En este CONPES precisó el DNP, no se establecieron asignaciones presupuestales desagregadas por grupo poblacional ni constituye una fuente independiente de financiación para las víctimas étnicas. Su implementación se materializa mediante la priorización, focalización y reorientación de inversiones sectoriales ya existentes, promoviendo que la oferta institucional incorpore criterios

³ CUESTIONARIO DNP, página 14

diferenciales para la atención de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

Las acciones del PAS se ejecutarán progresivamente en 2026 y 2027 con seguimiento en SISCONPES a partir del segundo semestre de 2026 y bajo metodologías distintas a las utilizadas para los proyectos de inversión. Estas acciones no cuentan con la posibilidad de marcación en la PIIP, por lo que para 2026 no será posible cuantificar el aporte específico de Soluciones Duraderas al cierre de las brechas de financiación identificadas para la población Rrom víctima objeto del Decreto Ley 4634.

Teniendo en cuenta las anteriores limitaciones, la CGR advierte que, dada la escala reducida del universo Rrom, el aporte de Soluciones Duraderas podría ser proporcionalmente significativo si se focaliza adecuadamente, pero esto requiere instrumentos de marcación específica que actualmente no existen.

La CGR recomienda incorporar en el PAS acciones diferenciales que reconozcan: (i) la naturaleza itinerante histórica del Pueblo Rrom y la consecuente particularidad de las medidas de retorno y reubicación; (ii) la concentración territorial actual en Kumpaño urbanas (Bogotá, Cúcuta, Sahagún, Pasto, Sabanalarga, San Pelayo, entre otras); (iii) la dimensión cultural específica (Kriss Romaní, idioma Romanés, prácticas tradicionales).

2.2. Estado de las fuentes de información presupuestal para el seguimiento de los recursos orientados los Decretos Leyes

El DNP⁴ indicó que durante las vigencias 2025 y 2026 avanzó en la implementación de un trazador para los recursos de inversión orientados a las

⁴Departamento Nacional de Planeación (DNP). Oficio 20266000479411 del 15 de mayo de 2026, mediante el cual la Secretaría General remite alcance a la solicitud de información para el 14° Informe al Congreso de la República – Componente Financiero «Víctimas Étnicas». En dicha comunicación, el equipo del Trazador Étnico de la Dirección de

víctimas étnicas mediante la habilitación en la Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP del Reporte de Avance del Cruce de Políticas, herramienta que permite registrar y consultar información sobre apropiaciones, compromisos, obligaciones, pagos y beneficiarios asociados al cruce entre la Política de Víctimas y la política de Pueblos Étnicos.

No obstante, dicho instrumento se encontraba durante 2026 en fase de revisión de consistencia y consolidación progresiva, por lo que la información reportada aún presenta limitaciones en términos de cobertura, completitud y validación por parte de las entidades responsables del registro.

De la consulta por parte de la CGR a este reporte preliminar y del envío por parte del DNP el Anexo 1 se extrajo la siguiente información:

Tabla 1. Reporte del nuevo trazador DNP - Cruce de Políticas Transversales Víctimas - Grupos Étnicos (Pueblo Rrom o Gitano), vigencias 2025 y 2026 (pesos corrientes)

Entidad / Proyecto de inversión	Apropiado 2025	Apropiado 2026
Centro de Memoria Histórica	\$42.729.671	\$18.000.000
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel	\$42.729.671	\$18.000.000
Fondo Rotatorio de la Registraduría	\$107.124.718	\$0
Fortalecimiento de jornadas de registro civil e identificación dirigidas a la población en condición de vulnerabilidad y víctimas del conflicto armado. APD	\$107.124.718	\$0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	\$4.472.000	\$0
Fortalecimiento De Capacidades Y Disposición De Condiciones Y Oportunidades Que Promuevan El Desarrollo Integral De Las Niñas, Niños, Adolescentes, Familias Y Comunidades a nivel	\$4.472.000	\$0
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$200.638.959	\$319.387.891
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel	\$182.938.390	\$0

Proyectos e Información para la Inversión Pública remite información desagregada por BPIN y por entidad ejecutora de los proyectos de inversión que programaron recursos en el trazador presupuestal de víctimas - grupos étnicos durante la vigencia 2025.

Entidad / Proyecto de inversión	Apropiado 2025	Apropiado 2026
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	\$0	\$35.648.543
Fortalecimiento en la Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Étnicas a nivel	\$17.700.569	\$261.481.274
Mejoramiento De la información del registro único de víctimas	\$0	\$22.258.074
Total general	\$354.965.348	\$337.387.891

Fuente: Elaboración propia con base en el Reporte de Avance del Cruce de Políticas Transversales del DNP - archivo «Reporte Cruce de políticas» (Radicado DNP 20266000479411 del 15/05/2026).

En esta información se identifican cinco proyectos de inversión para el caso específico del Pueblo Rrom o Gitano, sin embargo, la información se encuentra a nivel de “apropiación” por lo que no se registra compromisos, obligaciones, pagos ni beneficiarios.

Si bien este mecanismo constituye un avance importante para mejorar la trazabilidad de los recursos orientados a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos, no obstante, para analizar sus resultados se debe esperar que culminen el proceso de depuración y fortalecimiento de la calidad de la información reportada.

En consecuencia, para este informe se utilizará la misma metodología de los anteriores informes, es decir los proyectos de inversión que tenían recursos presupuestales programados en el trazador de Víctimas y los proyectos de inversión que tienen presupuestos programados en los trazadores presupuestales de Pueblos Étnicos⁵.

Respecto a los recursos de funcionamiento orientados a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Ministerio de Hacienda señaló que el aplicativo TRAZA dispone de los trazadores presupuestales

⁵Anexo 2 oficio DNP

correspondientes a Víctimas, Construcción de Paz y Grupos Étnicos; sin embargo, no cuenta con una desagregación que permita identificar específicamente los recursos destinados a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos.

En consecuencia, aunque existen herramientas para el seguimiento de cada política de manera independiente, persisten limitaciones para determinar con precisión los recursos efectivamente dirigidos a las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos, dificultando la consolidación de una trazabilidad presupuestal integral de estas medidas.

2.2.1. Presupuesto General de la Nación para la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011

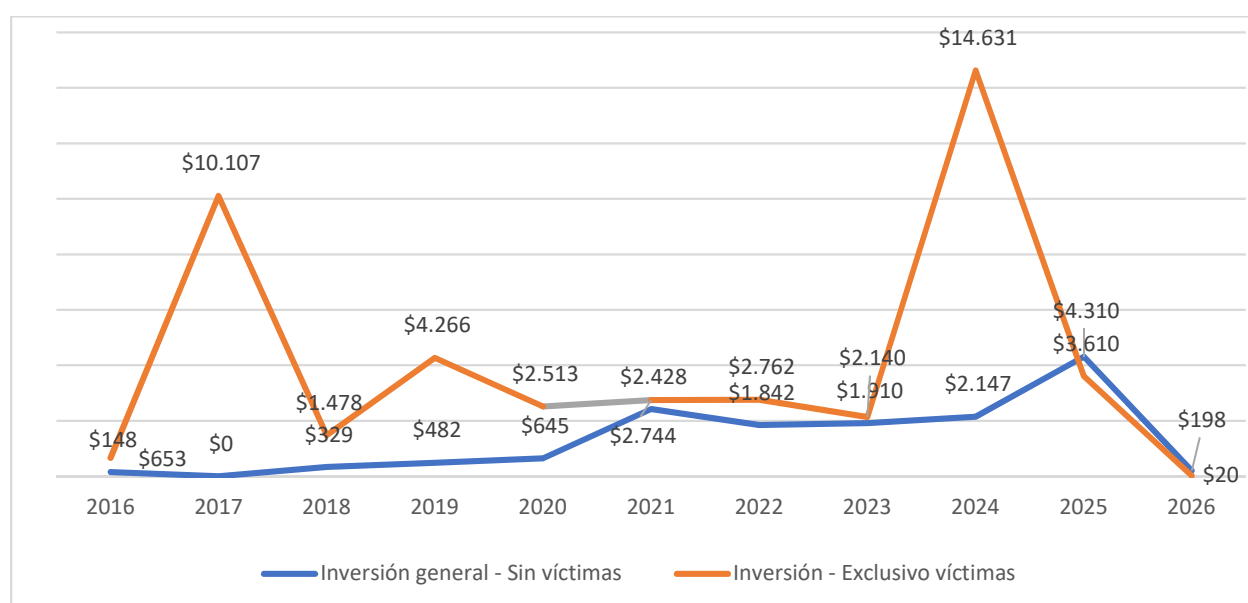
El Decreto Ley 4634 de 2011 establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución para el Pueblo Rrom o Gitano víctima del conflicto armado. La concreción de sus objetivos depende de una asignación presupuestal que reconozca las particularidades demográficas y culturales de las Kumpaño (organizaciones territoriales del Pueblo Rrom) y de los Sere Rromengue (autoridades tradicionales).

Entre 2012 y 2025, el Gobierno Nacional ha destinado recursos a través de entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- y el Ministerio de Educación Nacional para implementar medidas sectoriales prioritarias, incluyendo la subsistencia mínima, la generación de ingresos y la educación. A pesar de esta asignación, los informes oficiales y las auditorías sectoriales continúan evidenciando una ejecución presupuestal desigual entre las regiones. Esta disparidad territorial refleja que el Pueblo Rrom aún se encuentra a la espera de la formulación o de la implementación efectiva de su PIRC.

2.2.2. Evolución histórica de la inversión Víctimas Rrom

De acuerdo con la información registrada en el SPI y la PIIP, entre las vigencias 2016 y 2026 se comprometieron un total de \$44,924 millones de pesos constantes de 2025 en proyectos con destino a Pueblo Rrom o Gitano destacándose la vigencia 2024 los recursos reportados por FONVIVIENDA.

Ilustración 1. Recursos comprometidos 2016-2026 orientados a Pueblo Rrom o Gitano, en millones de pesos constantes de 2025*



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI) y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

No obstante, el análisis de la trayectoria histórica evidencia que los recursos comprometidos exclusivamente para víctimas de Pueblo Rrom o Gitano pasaron de \$14,631 millones en 2024 a \$3,610 millones en 2025, lo que representa una disminución del 75,3%. En cuanto a la inversión general (sin marca de víctimas), esta ascendió a \$4,310 millones en 2025, lo que muestra que el enfoque

diferencial étnico se ha consolidado gradualmente en las asignaciones sectoriales del PGN.

Tabla 2. Recursos comprometidos 2016-2026 por entidad, orientados a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
CNMH								22	503	257	17	799
CSJ							169					169
DEFENSORÍA	56	157										213
DPS							997	0				997
FONVIVIENDA								646	11,119			11,765
F. ROTATORIO R							38	59	0	0		97
FUTIC								138				138
ICBF							458	774	965	2,283	0	4,480
JEP				352		34	574					960
MINCOMERCIO				147		547		0	0			693
MINCULTURA							308	88	0	350	0	746
MINSALUD									0	500	0	500
MINEDUCACIÓN							107	34	1,471	0	0	1,613
PRESIDENCIA								0				0
SENA							5		4	10	1	21
UApA							24	23	23	23	0	94
UARIV	597	9,950	1,478	3,767	2,513	2,163	81	355	544	187	1	21,637
TOTAL	653	10,107	1,478	4,266	2,513	2,744	2,762	2,140	14,631	3,610	20	44,924

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI) y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

El análisis por entidad ejecutora entre 2016 y 2026 evidencia que las principales asignaciones de recursos y compromisos con destino a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano corresponden a: UARIV con \$21,637 millones (48.2%); FONVIVIENDA con \$11,765 millones (26.2%); ICBF con \$4,480 millones (10%); y Ministerio Educación Nacional con \$1,613 millones (3.6%). En conjunto, estas cuatro entidades concentran el 87,9% del total agregado del periodo analizado (\$44,924 millones de pesos constantes de 2025).

Tabla 3. Recursos comprometidos a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano por componente, 2016-2026, en millones de pesos constantes de 2025

Componente	Total
Asistencia	33,104
Atención	300
Costos Institucionales	214
Ejes transversales	2,487
Prevención y Protección	0
Reparación	8,819
TOTAL	44,924

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión -SPI y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026.

Durante el periodo 2016-2026, la asignación de recursos para las víctimas del Pueblo Rrom o Gitano se concentró principalmente en el componente de asistencia (74 %), seguido por reparación (20%) y Ejes Transversales con (6%), destacándose que la UARIV es quien aporta los mayores recursos a través de proyectos orientados a estos componentes.

Esta concentración de recursos en asistencia evidencia que el esfuerzo financiero se ha orientado principalmente a la atención de necesidades básicas de la población víctima del Pueblo Rrom o Gitano, mediante medidas como subsistencia mínima, alimentación, educación, vivienda, identificación y generación de ingresos, mientras que los recursos destinados a procesos de reparación integral presentan una participación comparativamente menor.

2.2.3. Ejecución de recursos vigencia 2025 para Víctimas de Comunidades Rrom

A continuación, se describen las principales entidades del SNARIV que tienen injerencia en la atención a víctimas de población Rrom:

Tabla 4. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad	Vigente Total Proyectos Asociados	% Rrom Víctimas en el Total de Entidades	Vigente Rrom Víctimas	% Entidades en el total Rrom víctimas	% Compromisos Rrom Víctimas	% Obligaciones Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
CNMH	9,427	4.79%	452	3.1%	57%	52%	52%
DPS	182,287	1.99%	3,620	25%	0.0%	0%	0%
F. ROTATORIO R	9,809	0.57%	56	0.4%	0.0%	0%	0%
ICBF	6,563,274	0.07%	4,655	32%	49%	20%	20%
MINCULTURA	17,788	1.97%	350	2.4%	100%	100%	100%
MINSALUD	193,000	0.26%	500	3.4%	100%	0%	0%
MINEDUCACIÓN	290,841	1.51%	4,400	30%	0%	0%	0%
SENA	2,748,223	0.00%	10	0.1%	100%	100%	100%
UAPA	2,175,660	0.00%	23	0.2%	100%	100%	100%
UARIV	1,002,877	0.06%	556	3.8%	34%	34%	34%
TOTAL	13,193,187	0.11%	14,622	100.0%	25%	12%	12%

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

En 2025 del valor total vigente asignado a la política pública de víctimas Rrom \$14.622, se comprometieron \$3.610 millones (25%) y se obligaron \$1,729 millones (12%), lo que podría evidenciar riesgos en la materialización oportuna de las medidas de asistencia, atención y reparación integral establecidas en el Decreto Ley para la población Rrom.

Con corte al 31 de diciembre de 2025, las entidades con mayor apropiación vigente destinada a víctimas de Pueblo Rrom o Gitano fueron: ICBF con \$4,655 millones (31.8%) y una ejecución de 20% sobre su apropiación; Ministerio de Educación con \$4,400 millones (30,1%) y DPS con \$3,620 millones (24,8%) estas dos últimas sin reporte de ejecución.

Adicionalmente, se identifican casos particulares que ameritan seguimiento, por su baja ejecución como el ICBF con una ejecución de obligaciones del 20% sobre su apropiación vigente de \$4,655 millones, y tres entidades sin reporte de compromisos sobre su apropiación vigente como DPS con \$3,620 millones; Fondo Rotatorio de la Registraduría apropiación de \$56 millones; y por último Ministerio de Educación con \$4,400 millones.

En el extremo opuesto, entre las entidades con mayor tasa de ejecución se destacan el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes con 100% (\$350 millones); el SENA con 100% (\$10 millones); la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar con 100% (\$23 millones), lo cual evidencia discrepancias importantes entre entidades en el cumplimiento de sus compromisos con la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011.

Tabla 5. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad y medida, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad / Medida	Vigente Víctimas	Compromisos	Obligaciones	Pagos
ICBF	4,655	2,283	925	925
Subsistencia mínima	2,004	957	925	925
Alimentación	2,651	1,325	0	0
SENA	10	10	10	10
Generación de ingresos	10	10	10	10
DPS	3,620	0	0	0
Generación de ingresos	3,620	0	0	0
UARIV	556	187	187	187
Coordinación nacional	10	0	0	0

Subsistencia mínima	183	163	163	163
Orientación y Comunicación	33	23	23	23
Retorno y reubicación	330	0	0	0
CNMH	452	257	234	234
Reparación Colectiva	412	217	194	194
Satisfacción	40	40	40	40
MINCULTURA	350	350	350	350
Satisfacción	350	350	350	350
MINSALUD	500	500	0	0
Rehabilitación	500	500	0	0
UApA	23	23	23	23
Educación	23	23	23	23
MINEDUCACIÓN	4,400	0	0	0
Educación	4,400	0	0	0
F. ROTATORIO R	56	0	0	0
Identificación	56	0	0	0
Total general	14,622	3,610	1,729	1,729

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

Al analizar el comportamiento presupuestal en las medidas que concentran la mayor asignación de recursos, se observan niveles de ejecución muy bajos. Específicamente, el sector de Educación cuenta con \$4,423 millones apropiados y \$23 millones en obligaciones, equivalente al 0,5% de ejecución; el componente de Generación de ingresos registra \$3,630 millones apropiados y \$10 millones en obligaciones, lo que representa un 0,3% de ejecución; mientras que el rubro de alimentación dispone de \$2,651 millones apropiados y no muestra obligaciones, situándose en un 0% de ejecución.

En contraste, se identificó un mayor dinamismo y cumplimiento en el reporte de obligaciones para otros componentes evaluados. Es así como la medida de subsistencia mínima registra \$2,187 millones apropiados y \$1,089 millones en obligaciones, alcanzando un 49.8% de ejecución; el rubro de satisfacción cuenta con \$390 millones apropiados y la totalidad de los recursos obligados por \$390

millones, registrando el 100% de ejecución; finalmente, el componente de reparación colectiva presenta \$412 millones apropiados y \$194 millones en obligaciones, lo que equivale al 47% de ejecución.

Tabla 6. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos UARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Proyecto	\$ Vigente proyecto	% Rrom Víctimas en el total de proyectos	\$ Vigente Víctimas	% Proyectos total Rrom víctimas	% Compr.	% Oblig.	% Pagos
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional	723,984	0.03%	183	32.9%	89%	89%	89%
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	110,356	0.03%	33	6%	70%	70%	70%
Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional	40,966	0.02%	10	2%	0%	0%	0%
Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional	127,572	0.26%	330	59%	0%	0%	0%
TOTAL	1,002,877	0.06%	556	100%	34%	34%	34%

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

Durante 2025, la apropiación vigente de la UARIV con destino al Pueblo Rrom o Gitano ascendió a \$556 millones, de los cuales se registraron \$187 millones en pagos, lo que representa una tasa de ejecución del 33,6%. En cuanto a la distribución por proyectos de inversión, el rubro principal correspondió a Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades

étnicas a nivel nacional, con \$330 millones (59% del total), aunque reportó un 0% en la ejecución de obligaciones. Le siguió el proyecto Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional con \$183 millones (32.9%) y un cumplimiento de obligaciones del 89%. Por su parte, Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional asignó \$33 millones (6%) con el 70% obligado, mientras que Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional recibió \$10 millones (2%), registrando una ejecución de obligaciones del 0%.

De acuerdo con la información reportada por la UARIV a la Contraloría⁶ sobre el avance presupuestal de los productos asociados a los proyectos de inversión con enfoque diferencial étnico durante la vigencia 2025, la entidad informó la ejecución específica para el Pueblo Rrom o Gitano de cuatro (4) proyectos de inversión:

- Proyecto BPIN 2021011000045 Mejoramiento de la Información del RUV - Nacional se identificaron 96 personas Rrom en el ejercicio de caracterización étnica –de 376.421 totales caracterizadas– y se incluyeron 99 víctimas Rrom en el RUV –de 586.899 incorporaciones.
- Proyecto BPIN 2021011000069 Fortalecimiento de los Canales de Atención y Orientación» se atendieron 8.840 solicitudes de víctimas autorreconocidas como Rrom por un costo obligado de \$23.262.532.

⁶Frente al requerimiento de la Contraloría General de la República (oficio radicado N.º 2026EE0100081 del 8 de mayo de 2026), la UARIV respondió mediante radicado N.º 9256157 del 1 de junio de 2026, complementado por la Dirección de Asuntos Étnicos mediante oficio N.º 9359178 –en atención al alcance solicitado con radicado 2026-0497195-2– que anexa el archivo diligenciado «Requerimiento_UARIV_Productos_2025 - Consolidado.xlsx» con la información presupuestal y de productos de los cuatro proyectos de inversión de la entidad para la vigencia 2025.

- Proyecto BPIN 2021011000134 Fortalecimiento de las Medidas de Prevención y Asistencia se brindó atención humanitaria a 300 hogares Rrom por \$163.482.450.
- Proyecto BPIN 202300000000408 Fortalecimiento en la Implementación de la Política Pública Étnica se ejecutaron tres sesiones de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom, con 90 beneficiarios y un costo obligado de \$659.520.923.

En cuanto a los avances no presupuestales durante 2025, la entidad reporta la culminación de la revisión del proyecto de acto administrativo reglamentario, la expedición de la Resolución 1709 de 2025 (protocolo de participación del Pueblo Rrom), la concertación de los parámetros del Plan Integral de Reparación Colectiva Kumpaño -PIRCK, la radicación del proyecto de decreto ante la oficina jurídica del DPS y la contratación de ocho profesionales para la implementación del Decreto Ley.

Como prospectiva 2026 se prevé el fortalecimiento territorial del PIRCK mediante Casas Culturales y Rruatas, la implementación de la Resolución 1709 de 2025 y la sanción presidencial del Decreto Reglamentario.

Tabla 7. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Rrom, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compro. Rrom Víctimas	% Oblig. Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	9,427	4.79%	452	3%	57%	52%	52%
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel nacional	6,805	0.59%	40	0%	100%	100%	100%
Implementación de acciones de memoria histórica a nivel nacional	2,623	15.71%	412	3%	53%	47%	47%
DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL	182,287	1.99%	3,620	26%	0%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compro. Rrom Víctimas	% Oblig. Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
Implementación del programa Generación de Ingresos y Oportunidades Sostenibles para las Personas, Familias y Micronegocios de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria - genios de la Economía Popular - FIP Nacional	182,287	1.99%	3,620	26%	0%	0%	0%
FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA	9,809	0.57%	56	0%	0%	0%	0%
Fortalecimiento de jornadas de registro civil e identificación dirigidas a la población en condición de vulnerabilidad y víctimas del conflicto armado. APD Nacional	9,809	0.57%	56	0%	0%	0%	0%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	6,563,274	0.07%	4,655	33%	49%	20%	20%
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	380,833	0.70%	2,651	19%	50%	0%	0%
Fortalecimiento De Capacidades Y Disposición De Condiciones Y Oportunidades Que Promuevan El Desarrollo Integral De Las Niñas, Niños, Adolescentes, Familias Y Comunidades A Nivel Nacional	6,182,441	0.03%	2,004	14%	48%	46%	46%
MINISTERIO DE CULTURA	17,788	1.97%	350	2%	100%	100%	100%
Desarrollo de políticas públicas culturales para la implementación del enfoque diferencial étnico, y territorial para el fortalecimiento y protección de los derechos culturales de los grupos étnicos y poblaciones nacional	17,788	1.97%	350	2%	100%	100%	100%
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	193,000	0.26%	500	4%	100%	0%	0%
Incorporación del enfoque diferencial para el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social, que potencien la	193,000	0.26%	500	4%	100%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Rrom Víctimas Total Proyectos	Vigente Rrom Víctimas	% Proyecto Total Rrom Víctimas	% Compro. Rrom Víctimas	% Oblig. Rrom Víctimas	% Pagos Rrom Víctimas
seguridad humana y oportunidades de bienestar para las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Nacional							
MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL	290,841	1.51%	4,400	31%	0%	0%	0%
Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz nacional	290,841	1.51%	4,400	31%	0%	0%	0%
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	2,748,223	0.00%	10	0%	100%	100%	100%
Fortalecimiento de la prestación del servicio de formación profesional y el reconocimiento de saberes previos con énfasis en poblaciones campesinas y populares en Colombia Nacional	2,748,223	0.00%	10	0%	100%	100%	100%
UApA	2,175,660	0.00%	23	0%	100%	100%	100%
Ampliación programa: alimentación escolar a nivel nacional	2,175,660	0.00%	23	0%	100%	100%	100%
Total	12,190,310	0.12%	14,066	100%	24%	11%	11%

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

Por otra parte, si bien la UARIV es la entidad central en el cumplimiento de la política pública, los demás miembros del SNARIV desempeñan un rol fundamental en la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación dirigidas al Pueblo Rrom afectado por el conflicto armado. Para la vigencia 2025, el análisis de los proyectos de inversión y los recursos ejecutados a través de estos sectores evidencia un comportamiento institucional dispar.

En el grupo de entidades con ejecuciones sobresalientes se destaca el Ministerio de Cultura, el cual tuvo una apropiación de \$350 millones para el proyecto

Desarrollo de políticas públicas culturales para la implementación del enfoque diferencial étnico, y territorial para el fortalecimiento y protección de los derechos culturales de los grupos étnicos y poblaciones nacional (2% de participación dentro del total del grupo étnico), logrando \$350 millones en compromisos (100%) y \$350 millones en obligaciones (100%).

Por su parte, el CNMH, con una participación del 3% en este esfuerzo institucional, contó con una apropiación de \$452 millones asignados principalmente al proyecto Implementación de las Acciones de Memoria Histórica a Nivel Nacional con \$412 millones, de los cuales comprometió \$217 millones (53%) y obligó \$194 millones (47%). Asimismo, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, cuya representatividad es del 0.2%, destinó \$23 millones al proyecto Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a Nivel Nacional, alcanzando el 100% de ejecución tanto en compromisos como en obligaciones.

En contraste, para efectos de seguimiento fiscal, se identifican entidades que, a pesar de concentrar las apropiaciones más significativas orientadas a las víctimas del Pueblo Rrom, presentan una baja gestión de sus obligaciones durante la vigencia 2025. Este escenario lo encabeza el ICBF, que con una apropiación de \$4,655 millones (33% de participación) reporta un 49% en compromisos y apenas un 20% en obligaciones.

Una situación más crítica se registra en el Ministerio de Educación Nacional, que con \$4,400 millones (31% de participación), y en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con \$3,620 millones (26% de participación), reportan un 0% tanto en compromisos como en obligaciones. A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social, con una asignación de \$500 millones (4% de participación), muestra el 100% de sus recursos comprometidos pero un 0% en la ejecución de obligaciones.

Esta situación pone de manifiesto riesgos en la ejecución oportuna de las medidas de asistencia, atención y reparación integral establecidas en el Decreto Ley respectivo, lo cual demanda una supervisión reforzada por parte de la CSMDL.

2.3. Riesgos

Al 31 de diciembre de 2025, el seguimiento al Decreto Ley 4634 de 2011 evidencia una baja ejecución global para el Pueblo Rrom: de \$14.622 millones apropiados en 2025, se comprometieron \$3.610 millones (25 %) y se obligaron \$1.729 millones, fijando la ejecución global en un 11,8 %, lo que representa una disminución del 75,3 % frente a los \$14.631 millones de 2024.

Este rezago se concentra en los tres organismos con el 86,7 % de la asignación anual: el ICBF (\$4.655 millones; 31,8 % de participación) obligó solo el 20 %, mientras que el Ministerio de Educación Nacional (\$4.400 millones; 30,1 %) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (\$3.620 millones; 24,8 %) no reportaron compromisos ni obligaciones. En consecuencia, las líneas de mayor presupuesto muestran niveles críticos: Educación ejecutó el 0,5 % (\$23 millones de \$4.423 millones apropiados), Generación de Ingresos el 0,3 % (\$10 millones de \$3.630 millones) y Alimentación el 0 % (\$0 de \$2.651 millones).

En la perspectiva histórica 2016-2026, de un total comprometido de \$44.924 millones (pesos constantes de 2025), el 87,9 % se concentró en cuatro entidades: la UARIV (\$21.637 millones; 48,2 %), FONVIVIENDA (\$11.765 millones; 26,2 %), el ICBF (\$4.480 millones; 10 %) y el Ministerio de Educación Nacional (\$1.613 millones; 3,6 %).

Estructuralmente, de la apropiación total de este periodo (\$86.819 millones), Asistencia absorbió el 75,8 % (\$65.777 millones), Reparación el 16,6 % (\$14.438 millones), Ejes transversales el 6,7 % (\$5.817 millones), atención el 0,4 % (\$371

millones), mientras que prevención y protección registró una nula ejecución. Este desequilibrio contrasta con ejecuciones del 100 % en el Ministerio de Cultura (\$350 millones).

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (\$23 millones), el SENA (\$10 millones) y la medida de Satisfacción (\$390 millones), frente a un 47 % en reparación colectiva (\$194 millones obligados de \$412 millones). No obstante, al interior de la UARIV, su principal proyecto de implementación (\$330 millones; 59 % de su presupuesto) cerró con 0 % obligado, en contraste con la línea de prevención y asistencia que alcanzó un 89 % (\$183 millones).

En este orden de ideas, los instrumentos de planificación evidencian limitaciones técnicas de visibilización. La metodología del DNP proyectó la inversión étnica de forma inercial a través del trazador PIIP indexado al IPC, sin desglose propio para el Pueblo Rrom. El DNP confirmó que en 2025 no se actualizó el costeo y que la desagregación para las Comunidades Gitanas Rrom se incluirá en 2026, modelo que subestima necesidades como atención psicosocial, el Kriss Romaní y la reparación a Kumpaño.

Asimismo, el CONPES 4180 de 2025, aunque incluye 22 acciones étnicas (Objetivos 1 y 2), carece de presupuesto independiente para 2025; sus metas se ejecutarán progresivamente entre 2026 y 2027, y la falta de marcación PIIP en SISCONPES impide cuantificar el aporte de Soluciones Duraderas al financiamiento del Decreto Ley 4634.

Bajo este enfoque de gobernanza, se registran avances de gestión: en 2026 el DNP implementó el Reporte de Avance del Cruce de Políticas incorporando 14 proyectos con apropiación efectiva, de los cuales 5 aplican al Pueblo Rrom, revelando la persistencia de barreras técnicas en el SNARIV.

Finalmente, la UARIV reportó progresos operativos en 2025 que sientan la base para 2026, destacando la Resolución 1709 de 2025 (protocolo de participación),

la concertación del Plan Integral de Reparación Colectiva Kumpaño (PIRCK), la radicación del decreto ante el DPS y la vinculación de ocho profesionales.

2.4. Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Incorporar de manera efectiva la desagregación obligatoria por Comunidad Gitana Rrom en el «Reporte de Avance del Cruce de Políticas» de la PIIP habilitado en la vigencia 2026, de modo que a partir del segundo semestre de 2026 la información presupuestal permita el seguimiento diferenciado de la implementación del Decreto Ley 4634 (Incluyendo compromisos, obligaciones y pagos, así como los beneficiarios).

En la actualización del costeo de la política pública de víctimas prevista para el segundo semestre de 2026, calcular costos unitarios específicos para el Pueblo Rrom con base en los universos del RUV (Sere Rromengue y Kumpaño reconocidas) y en medidas culturalmente apropiadas.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el DNP:

Avanzar en lineamientos complementarios a la Circular Externa 0005 de 2026 y a la Circular Conjunta 039 de 2024 que obliguen a las entidades del SNARIV a registrar en el aplicativo TRAZA el cruce explícito entre el trazador de Víctimas y el trazador del Pueblo Rrom, incluyendo la identificación de las Kumpaño beneficiarias entre otras.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

Clarificar la metodología de captura del PAPSIVI Rrom, distinguiendo entre apropiación inicial y ejecución efectiva, con el propósito de subsanar la

inconsistencia identificada durante la vigencia 2025 entre el 100% de compromisos y el 0% en obligaciones registrados frente a una apropiación de \$500 millones para el Pueblo Rrom (sección 1.3.2).

A las entidades del SNARIV con mayor apropiación en 2025 (ICBF, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social):

Adelantar las gestiones administrativas necesarias para incorporar en los próximos proyectos de presupuesto las apropiaciones que fenecieron en la vigencia 2025 por falta de compromisos (DPS y MINEDUCACION) y elevar la tasa de obligaciones del ICBF, actualmente en 20% sobre una apropiación de \$4.655 millones (sección 1.3.2).

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV):

Priorizar durante el primer semestre de 2026 la ejecución del proyecto Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional (BPIN 202300000000408), cuya apropiación 2025 de \$330 millones para el Pueblo Rrom (59 % del total UARIV para esta población) reportó 0 % de ejecución en obligaciones al cierre de la vigencia (Tabla 5).

Culminar el trámite de sanción presidencial y protocolización del decreto reglamentario del Decreto Ley 4634 de 2011, así como la implementación territorial del PIRCK mediante Casas Culturales y Rruatas, de conformidad con la prospectiva 2026 reportada por la entidad (sección 1.3.2).

3. Derecho a la educación población Rrom o gitano víctima del conflicto armado

El derecho a la educación de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano trasciende el acceso al sistema educativo y comprende la garantía de procesos formativos acordes con su identidad cultural, sus tradiciones y formas propias de transmisión del conocimiento. En este sentido, el Decreto Ley 4634 de 2011 establece medidas orientadas a asegurar una educación libre de discriminación, con enfoque diferencial y respetuosa de los elementos que configuran la pervivencia cultural del pueblo Rrom.

El presente capítulo examina los avances y desafíos en la implementación de las disposiciones relacionadas con el derecho a la educación previstas en dicho decreto, a partir de la información reportada por el Ministerio de Educación Nacional-MEN, el ICETEX y las entidades territoriales. El análisis se desarrolla desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, evaluando el alcance de las acciones orientadas a garantizar el acceso, la permanencia y la pertinencia de la oferta educativa para esta población.

3.1. Resultados Nacionales identificados en matrícula e inversión

Con base en la información reportada por el Ministerio para 2025, correspondiente a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 del pueblo Rrom o Gitano, se identificó una asignación específica de recursos en el marco del proyecto de inversión *“Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz”*.

Para este propósito se apropiaron \$4.400 millones, orientados a fortalecer las acciones educativas dirigidas a esta población.

No obstante, la información reportada evidencia que, al cierre del periodo evaluado, no se registraron recursos comprometidos, obligados ni pagados, por lo que no se refleja ejecución financiera de la asignación correspondiente al pueblo Rrom. Esta situación contrasta con los avances reportados para otros grupos étnicos y limita la posibilidad de evidenciar resultados concretos en materia de acceso, permanencia, pertinencia o fortalecimiento de los procesos educativos dirigidos a esta comunidad durante la vigencia analizada.

En consecuencia, si bien se observa una intención de incorporar al pueblo Rrom dentro de la planeación presupuestal del sector educativo, la ausencia de ejecución de los recursos asignados impide verificar la materialización de acciones orientadas al cumplimiento de las medidas previstas en el Decreto Ley 4634. Lo anterior constituye un aspecto relevante para el seguimiento de la política pública, en la medida en que la disponibilidad presupuestal pudo no traducirse en intervenciones efectivamente ejecutadas que contribuyan al fortalecimiento del derecho a la educación de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

El sector educativo informó que no dispone de un trazador presupuestal específico para víctimas étnicas, sino de mecanismos independientes de clasificación para grupos étnicos y para víctimas del conflicto armado. En consecuencia, la identificación de los recursos efectivamente dirigidos a víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras o al pueblo Rrom requiere realizar cruces de información entre los registros de beneficiarios de los programas sectoriales y el RUV.

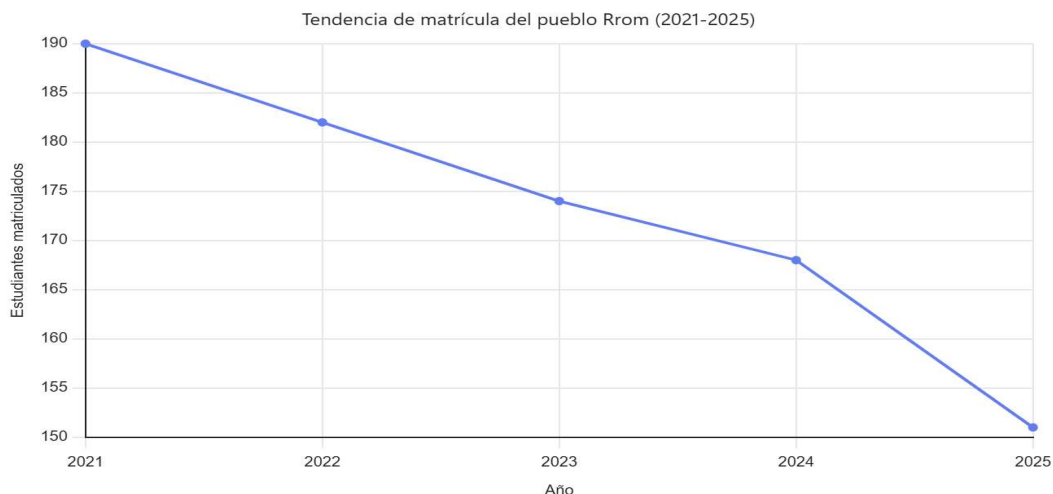
Esta situación no constituye un hallazgo nuevo, de hecho, ya había sido advertida por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de los Decretos Ley Étnicos, la cual señaló la necesidad de fortalecer los mecanismos de identificación, registro y seguimiento presupuestal de las inversiones destinadas a las víctimas étnicas, con el fin de mejorar la trazabilidad de los recursos y la evaluación de los resultados alcanzados. La ausencia de un instrumento que articule simultáneamente las variables de pertenencia étnica y condición de víctima representa una limitación para el seguimiento de la política pública, pues dificulta determinar con precisión el volumen de recursos invertidos, el número de beneficiarios atendidos y el impacto específico de las acciones desarrolladas en cumplimiento de los Decretos Ley étnicos.

Aunque el sector cuenta con trazadores diferenciados para grupos étnicos y para víctimas, la falta de un trazador específico para víctimas étnicas restringe la capacidad institucional para generar información consolidada, realizar análisis comparativos y disponer de evidencia suficiente para la toma de decisiones y la evaluación de la implementación de estas medidas de reparación integral.

La matrícula del pueblo Rrom o gitano ha presentado una disminución sostenida durante los últimos años, pasando de 190 estudiantes en 2021 a 182 en 2022, 174 en 2023 y 168 en 2024. Esta tendencia descendente se profundiza en 2025, cuando el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT) registra únicamente 151 estudiantes matriculados en los niveles de Educación Preescolar, Básica y Media (EPBM) en todo el territorio nacional. Esta cifra resulta especialmente preocupante si se considera que, de acuerdo con los registros del RUV de la Unidad para las Víctimas (UARIV), la población Rrom en edad escolar (0 a 18 años) supera las 3.000 personas. Lo anterior evidencia importantes desafíos estructurales relacionados con la permanencia educativa, el

acceso efectivo al sistema escolar y la capacidad institucional para identificar y focalizar esta población.

Ilustración 2. Tendencia de la Matrícula del Pueblo Rrom en Educación Preescolar, Básica y Media (2021-2025)



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes CGR. Información reportada por Min Educación

Aunque la participación de esta población en el sistema educativo es reducida frente a otros grupos étnicos, su distribución territorial evidencia la necesidad de fortalecer las acciones de acceso, permanencia y atención con enfoque diferencial, especialmente para los estudiantes afectados por el conflicto armado.

El MEN avanzó en la ampliación de la cobertura de educación inicial mediante la articulación con el ICBF y el fortalecimiento de modelos de atención integral con enfoque diferencial. Entre las acciones desarrolladas se destacan el acompañamiento a comunidades étnicas mediante contratos y estrategias pedagógicas territoriales, la incorporación de enfoques interculturales en los procesos educativos y el fortalecimiento de la participación familiar en la educación inicial. Asimismo, se implementaron estrategias de educación inicial

rural itinerante y se promovió la creación de Centros de Educación Inicial en territorios priorizados.

Respecto a la cobertura, para septiembre de 2025 se reportaron 23.339 niñas y niños víctimas pertenecientes a grupos étnicos atendidos en educación inicial en el marco de la atención integral, de los cuales 15.820 fueron atendidos por el ICBF y 7.519 por el Ministerio de Educación Nacional. No obstante, los reportes consolidados de atención integral revisados no registran información específica sobre la participación de niños y niñas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano.

Desde una perspectiva de política pública, la falta de información desagregada constituye una limitación para el seguimiento de la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, dado que impide establecer con precisión el nivel de acceso de la niñez Rrom a la educación inicial, así como evaluar la suficiencia y pertinencia de las medidas adoptadas para garantizar sus derechos. En este sentido, resulta necesario fortalecer los mecanismos de identificación étnica, los procesos de reporte estadístico y la articulación con las autoridades representativas del pueblo Rrom, con el propósito de mejorar la caracterización de esta población y asegurar que las acciones institucionales respondan efectivamente a sus necesidades y particularidades culturales.

Dentro de las acciones reportadas para la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, el MEN informó la destinación de \$4.700 millones para la formulación de la Política Nacional de Educación para el Pueblo Rrom de Colombia (Drom Sichares) y para el diseño de un Modelo Educativo Flexible que responda a los usos, costumbres y principios propios contenidos en el Zakonó Romanó. Esta iniciativa busca consolidar una política educativa diferencial orientada a reducir brechas de acceso, permanencia y calidad, promover una educación intercultural y garantizar trayectorias educativas completas para la población Rrom mediante

la articulación de las entidades territoriales, las instituciones educativas y las autoridades representativas del pueblo gitano.

No obstante, pese a la relevancia estratégica de esta medida, la revisión de los reportes presupuestales y de ejecución correspondientes a 2025 no permite evidenciar de manera específica la apropiación, ejecución o resultados asociados a estos \$4.700 millones, situación que limita el seguimiento a los avances efectivos de la política y dificulta determinar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con el pueblo Rrom. Asimismo, los informes revisados tampoco presentan indicadores de resultado, cobertura o beneficiarios asociados a la formulación de esta política educativa.

Por otra parte, el Decreto 4634 de 2011 ordena que las instituciones públicas de educación superior establezcan mecanismos de admisión, selección y matrícula que permitan el acceso preferencial de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom a programas técnicos, tecnológicos y universitarios. Además, dispone que el MEN promueva su inclusión dentro de las estrategias de atención a poblaciones diversas y facilite su acceso preferente a créditos y subsidios del ICETEX.

En concordancia con este mandato, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 plantea estrategias orientadas a ampliar la cobertura, fortalecer la infraestructura educativa, avanzar en la gratuidad de la matrícula y robustecer financieramente las instituciones de educación superior públicas, con el propósito de alcanzar una tasa de cobertura bruta del 62 % en educación superior para el año 2026.

Dado lo anterior, en el marco de la Política de Gratuidad “*Puedo Estudiar*”, establecida mediante la Ley 2307 de 2023 y reglamentada por el Decreto 2271 de 2023, se garantiza la gratuidad de la matrícula ordinaria para estudiantes de programas de pregrado (técnicos, tecnológicos y universitarios) en 64 instituciones

de educación superior públicas del país, con el propósito de avanzar hacia el acceso universal y equitativo a la educación superior en Colombia. En 2025, aproximadamente 167.000 personas accedieron al beneficio otorgado por la política de gratuidad en la matrícula. El Ministerio no suministró información desagregada por población beneficiaria ni por territorio, lo que limita el análisis diferencial y la identificación de avances, brechas y niveles de cobertura en los distintos grupos poblacionales y regiones del país.

Con base en la información reportada por el ICETEX para el Decreto Ley 4634 de 2011, se evidencia que el apoyo al acceso y permanencia en la educación superior de la población Rrom o gitana se ha financiado mediante la modalidad de Fondos en Administración. Para las vigencias 2023 y 2024 se registran apropiaciones y pagos por \$308.993 millones y \$332.461 millones, respectivamente, destinados a matrícula y sostenimiento de estudiantes en programas técnicos, tecnológicos y universitarios.

Para 2025 no se reportó una asignación específica para este fondo; en su lugar, se registró un rubro consolidado denominado “*Fondo de Reparación para Educación Superior*” por \$113,6 millones, orientado de manera conjunta a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, cuyos recursos son administrados por el ICETEX bajo la modalidad de Fondos en Administración. En consecuencia, no resulta metodológicamente adecuado realizar una comparación directa con las vigencias anteriores ni concluir la existencia de una reducción efectiva de la inversión destinada a esta población.

Más allá de la disminución cuantitativa observada entre las vigencias 2024 y 2025, el principal problema radica en que la nueva forma de reporte no permite identificar qué proporción de los recursos consolidados fue efectivamente destinada a estudiantes pertenecientes al pueblo Rrom ni establecer si se

mantuvo, redujo o incrementó el esfuerzo presupuestal previamente realizado a través del precitado Fondo.

Entre 2023 y 2025, el Estado implementó mecanismos de condonación de créditos educativos dirigidos a estudiantes pertenecientes a poblaciones priorizadas y en condición de vulnerabilidad, con el propósito de facilitar el acceso, la permanencia y la culminación de estudios en educación superior.

No obstante, la información reportada por el ICETEX presenta limitaciones en su nivel de desagregación, lo que dificulta identificar de manera precisa el alcance de estos beneficios para la población Rrom durante todo el periodo analizado. Mientras que para 2025 se registra únicamente un beneficiario perteneciente a este pueblo, con una condonación por valor de \$3.458.100 en el departamento de Nariño, los reportes correspondientes a 2023 y 2024 no permiten determinar el número de beneficiarios ni los recursos efectivamente destinados a esta comunidad. Esta situación restringe la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las medidas de acceso y permanencia educativa previstas en el Decreto Ley 4634 de 2011 y evidencia debilidades en los sistemas de información y en los mecanismos de seguimiento diferencial para el pueblo Rrom o gitano.

Aunque el ICETEX realizó entre 2023 y 2025 diferentes acciones de divulgación de las convocatorias y beneficios del Fondo para la Población Rrom a través de comunicados de prensa, portal web y redes sociales, los bajos niveles de beneficiarios identificados sugieren que aún persisten barreras para el acceso a la educación superior por parte de esta población. Esta situación podría estar asociada a una difusión insuficientemente focalizada en los territorios donde habitan las Kumpaño, limitaciones en el acceso a canales digitales de información y una débil articulación con las autoridades representativas del pueblo Rrom para socializar las oportunidades disponibles.

En consecuencia, resulta necesario complementar las estrategias de comunicación virtual con acciones territoriales y culturalmente pertinentes que permitan ampliar el conocimiento y aprovechamiento de los mecanismos de financiamiento educativo previstos en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011.

En general, se identifican avances parciales; sin embargo, persisten limitaciones en la disponibilidad de información, la medición de resultados y la verificación del cumplimiento de algunas de las medidas contempladas en el Decreto Ley 4634 de 2011, lo que evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos institucionales para garantizar plenamente este derecho.

3.2. Análisis territorial y regional: Departamento de Sucre

La Gobernación de Sucre, durante 2025 reportó que se adelantaron acciones orientadas a fortalecer la inclusión educativa de los grupos étnicos mediante procesos de caracterización y registro de estudiantes en los sistemas oficiales de información. En este marco, se realizaron siete jornadas de asistencia técnica para el registro de población étnica en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), con el propósito de mejorar la identificación y trazabilidad de estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom o gitanas. Estas acciones resultan relevantes para reducir posibles escenarios de subregistro y facilitar la focalización de la oferta institucional dirigida a estas poblaciones.

Asimismo, la administración departamental promovió el fortalecimiento de la educación con enfoque diferencial mediante el acompañamiento a establecimientos educativos étnicos en el proceso de transición de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) hacia Proyectos Educativos Comunitarios (PEC). Esta estrategia buscó incorporar de manera más efectiva los saberes, prácticas culturales y formas propias de organización de las comunidades étnicas dentro

de los procesos pedagógicos, contribuyendo al reconocimiento de la diversidad cultural y al fortalecimiento de la pertinencia educativa. No obstante, el informe no reporta cifras específicas de cobertura, beneficiarios o resultados diferenciados para el pueblo Rrom.

En materia de acceso y permanencia educativa, la Gobernación reportó intervenciones relacionadas con el mejoramiento de infraestructura y dotación de sedes educativas ubicadas en territorios con presencia de grupos étnicos. Sin embargo, la información suministrada no permite determinar el número de estudiantes Rrom beneficiados ni el alcance específico de estas medidas sobre dicha población.

Una de las principales acciones con incidencia potencial para el pueblo Rrom corresponde a la suscripción de un convenio para la elaboración del Plan de Etnodesarrollo de las comunidades Negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y Rom del departamento de Sucre, concebido como un instrumento para mejorar las condiciones de vida de estas comunidades e incorporar componentes educativos dentro de la planificación territorial. Esta iniciativa constituye el principal avance identificado en materia de reconocimiento diferencial del pueblo Rrom, al contemplar sus necesidades y expectativas en la formulación de políticas públicas departamentales. No obstante, no se detalla información sobre los recursos específicos destinados al componente educativo del plan ni sobre metas de cobertura asociadas a la población gitana.

En términos generales, si bien la Gobernación de Sucre reporta acciones orientadas al fortalecimiento de la educación para grupos étnicos, la información disponible evidencia limitaciones para evaluar su impacto sobre el pueblo Rrom, debido a la ausencia de indicadores, metas, cobertura, beneficiarios y recursos

desagregados para esta población. Esta situación dificulta determinar el grado de avance en la implementación de medidas diferenciales previstas en el Decreto Ley 4634 de 2011 y limita el seguimiento al acceso, permanencia y pertinencia de la educación dirigida al pueblo Rrom en el departamento.

3.3. Contexto DDHH, crisis humanitaria, respuesta institucional y caracterización poblacional

La respuesta institucional frente a la violencia y la deserción escolar de las comunidades Indígenas víctimas del conflicto armado evidencia acciones de permanencia educativa, articulación interinstitucional y atención diferencial, pero aún presenta limitaciones frente a la magnitud del riesgo. El MEN ha reportado acciones de acompañamiento y articulación con Entidades Territoriales Certificadas-ETC para disminuir la deserción escolar y fortalecer la permanencia en el sistema educativo, así como gestiones específicas con la Unidad para las Víctimas orientadas a la permanencia de la población víctima del conflicto armado.

A continuación, se presentan las cifras y datos más relevantes para análisis:

Ilustración 3. Impactos sobre el derecho a la educación



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes - CGR. Información reportada por Min Educación

“La garantía del derecho a la educación requiere fortalecer las estrategias de prevención del reclutamiento, protección de las comunidades educativas y permanencia escolar en territorios afectados por el conflicto armado”.

3.4. Balance Indicadores

En términos generales, los indicadores asociados al pueblo Rrom evidencian avances relevantes en la consolidación de una educación propia y culturalmente pertinente, destacándose el cumplimiento total de la meta cuatrienal relacionada con el programa de educación propia. Sin embargo, persisten desafíos en la formulación e implementación de la política educativa diferencial y, especialmente, en la ampliación del acceso y permanencia en educación superior, donde los niveles de cumplimiento siguen siendo bajos. Estos resultados reflejan la necesidad de fortalecer las acciones institucionales, el seguimiento a los compromisos establecidos y las estrategias de inclusión educativa para garantizar

el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos al pueblo Rrom en el Decreto Ley 4634 de 2011, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 8. Avance de indicadores relacionados con el derecho a la educación para el pueblo Rrom

 Indicador	 Meta Cuatrienio	 Avance Cuatrienio	 Estado	 Análisis
Diseño e implementación de una política pública de educación inicial, básica y media para el pueblo Rrom en sus usos y costumbres (ID 241)	100%	60%	 Medio	Registra avances sostenidos durante 2023 y 2024; sin embargo, para 2025 no se reportan resultados, por lo que aún persisten desafíos para culminar el proceso de formulación e implementación de la política educativa diferencial para el pueblo Rrom.
Programa de educación propia para el pueblo Rrom diseñado, concertado e implementado (ID 242)	100%	100%	 Alto	Es el indicador con mejor desempeño. Refleja avances en la consolidación de estrategias educativas acordes con los usos, costumbres y principios culturales del pueblo Rrom.
Estudiantes beneficiados de educación superior gratuita y con sostenimiento para el pueblo Rrom (ID 244)	60 estudiantes	36,7%	 Bajo	Aunque en 2025 se reportan avances, el cumplimiento acumulado es inferior al 40% de la meta cuatrienal. Este resultado evidencia dificultades para ampliar el acceso y la permanencia de estudiantes Rrom en educación superior, situación consistente con los vacíos identificados en la información del ICETEX y otros sistemas de seguimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en anexo de indicadores étnicos 2025 - MEN/Sinergia

3.5. Retos de política pública

Con base en la información analizada, uno de los principales retos para la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 en materia educativa radica en las debilidades de los sistemas de información y seguimiento diferencial para el pueblo Rrom. Aunque se reportan acciones, programas y recursos asociados a grupos étnicos y víctimas del conflicto armado, persiste una limitada disponibilidad de información desagregada que permita identificar con precisión el número de beneficiarios, los recursos efectivamente ejecutados y los resultados alcanzados específicamente para esta población.

Esta situación se evidencia tanto en los reportes de educación inicial, donde no se registra información sobre niños y niñas Rrom atendidos, como en los programas de educación superior y condonación de créditos educativos, en los que la información disponible no permite establecer el alcance real de los beneficios otorgados al pueblo gitano.

Otro aspecto relevante, corresponde a la baja ejecución y trazabilidad de los recursos destinados a acciones educativas para el pueblo Rrom. Si bien el Ministerio de Educación Nacional reportó la apropiación de recursos por \$4.400 millones para fortalecer acciones educativas dirigidas a esta población, no se registraron recursos comprometidos, obligados ni pagados durante la vigencia evaluada, lo que representó una ejecución financiera del 0 %.

De igual manera, la formulación de la Política Nacional de Educación para el Pueblo Rrom (Drom Sichares) y del Modelo Educativo Flexible asociado contó con una asignación anunciada de \$4.700 millones, pero no fue posible evidenciar información sobre su apropiación efectiva, ejecución o resultados. Estas situaciones limitan la materialización de las medidas previstas en el Decreto y

dificultan la evaluación de su impacto sobre el goce efectivo del derecho a la educación.

Otro desafío importante se relaciona con la ampliación del acceso, permanencia y tránsito hacia la educación superior. Aunque el Decreto 4634 establece mecanismos de acceso preferencial para las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom y promueve su vinculación a créditos, subsidios y programas de apoyo, los resultados observados muestran avances limitados. El indicador de estudiantes beneficiados con educación superior gratuita y apoyo de sostenimiento apenas alcanza un cumplimiento acumulado del 36,7 % de la meta prevista, evidenciando dificultades para garantizar trayectorias educativas completas y reducir las brechas de acceso a la educación superior para esta población.

Asimismo, persiste el reto de consolidar una política educativa diferencial e intercultural plenamente implementada, que responda a los usos, costumbres, procesos de aprendizaje y formas propias de transmisión del conocimiento del pueblo Rrom. Aunque se registran avances en el diseño e implementación de programas de educación propia y en la formulación de la política educativa específica, los resultados muestran avances parciales y la ausencia de evidencias suficientes para determinar su nivel de implementación territorial y su incidencia efectiva en la reducción de las brechas educativas

Finalmente, un reto transversal está asociado a la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención de vulneraciones de derechos, permanencia escolar y protección de las comunidades educativas en contextos afectados por el conflicto armado. La persistencia de factores de riesgo vinculados al conflicto, sumada a las limitaciones de cobertura y seguimiento identificadas, exige una mayor articulación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación

Integral a las Víctimas, las autoridades educativas y las organizaciones representativas del pueblo Rrom, con el fin de garantizar que la educación opere efectivamente como una medida de reparación integral, inclusión social y preservación de la identidad cultural reconocida en el Decreto Ley 4634 de 2011.

3.6. Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Culminar y poner en marcha la **Política Nacional de Educación para el Pueblo Rrom (Drom Sichares)** y el Modelo Educativo Flexible, definiendo metas, indicadores, cronogramas, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento que permitan materializar los avances alcanzados en la etapa de formulación. Asimismo, es necesario garantizar que los recursos programados para estas iniciativas se traduzcan en acciones efectivamente ejecutadas y en resultados verificables sobre el acceso, la permanencia y la calidad educativa de la población Rrom.
- Fortalecer los sistemas de información del sector educativo mediante la incorporación de variables que permitan identificar simultáneamente la pertenencia étnica y la condición de víctima del conflicto armado. Esto facilitaría la generación de datos desagregados sobre matrícula, permanencia, deserción, transición educativa y cobertura de programas, permitiendo evaluar con mayor precisión el cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Ley 4634 de 2011.

Al Ministerio de Educación Nacional y a las Entidades Territoriales

Certificadas:

- Fortalecer los procesos de caracterización, autorreconocimiento y registro de la población Rrom en el SIMAT y demás sistemas sectoriales, con el fin de reducir riesgos de subregistro y mejorar la focalización de la oferta educativa. Este esfuerzo debe ir acompañado de jornadas de asistencia técnica a las entidades territoriales y de procesos de articulación con las autoridades representativas del pueblo Rrom, garantizando que la información reportada refleje de manera adecuada la realidad educativa de esta población.
- Implementar estrategias de acceso, permanencia y tránsito educativo para estudiantes Rrom,

Al ICETEX:

- Implementar mecanismos de seguimiento diferencial que permita identificar de manera expresa a los beneficiarios pertenecientes al pueblo Rrom dentro de los programas de créditos, subsidios, fondos de administración, gratuidad y condonación de obligaciones educativas. La ausencia de información desagregada limita la evaluación de los resultados alcanzados y dificulta determinar si las medidas de acceso preferencial previstas por el Decreto Ley 4634 de 2011 están beneficiando efectivamente a esta población.
- Fortalecer las estrategias de divulgación, acompañamiento y orientación dirigidas a jóvenes Rrom para facilitar su acceso a programas de educación superior, apoyos de sostenimiento, créditos condonables y demás instrumentos de financiación educativa. El bajo avance reportado en educación superior evidencia la necesidad de incrementar los esfuerzos institucionales en este componente.

A las Gobernaciones y Entidades Territoriales:

- Se recomienda incorporar metas e indicadores específicos para el pueblo Rrom dentro de los planes sectoriales de educación y en los procesos de seguimiento a los planes de etnodesarrollo, de manera que sea posible evaluar el impacto de las acciones implementadas y verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del Decreto Ley 4634 de 2011.

Recomendación transversal al SNARIV

- Se insta a las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalecer las estrategias de prevención del reclutamiento, protección de comunidades educativas y permanencia escolar en territorios con alta afectación por el conflicto armado. Lo anterior resulta fundamental para garantizar la educación como medida de reparación integral, preservar la identidad cultural de los pueblos indígenas y contribuir a las garantías de no repetición establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011.

4. Derecho a la Salud para el pueblo Rrom o Gitano víctimas del conflicto armado

El derecho a la salud constituye uno de los pilares fundamentales para la garantía de los derechos individuales y colectivos de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom (Gitano), reconocido por el Decreto Ley 4634 de 2011 como sujeto de especial protección constitucional, en consideración a sus particularidades culturales, formas de organización social, prácticas tradicionales y dinámicas propias de movilidad. En este contexto, el Estado colombiano tiene la

responsabilidad de adoptar medidas que aseguren una atención integral, diferencial e intercultural, orientada no solo a la prestación de servicios de salud, sino también a la reparación integral de las afectaciones derivadas del conflicto armado.

Con el propósito de evaluar los avances alcanzados en la implementación de estas disposiciones del Decreto Ley 4634 de 2011, la Comisión realiza un seguimiento a las acciones desarrolladas por las entidades responsables, a partir del análisis de la información oficial reportada y de los resultados alcanzados en la vigencia 2025.

Durante el período analizado, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) reportó avances relacionados con la incorporación del enfoque diferencial étnico en los instrumentos de planeación, la implementación de acciones de rehabilitación física, mental y psicosocial, la ejecución del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI) y la promoción de espacios de participación para el pueblo Rrom. Asimismo, se evidencian esfuerzos orientados al reconocimiento de la interculturalidad en salud, la adecuación de lineamientos técnicos y la articulación entre los saberes tradicionales y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

No obstante, persisten desafíos que limitan la efectividad de las medidas adoptadas, entre ellos la ausencia de una política pública específica de salud para el pueblo Rrom, la inexistencia de una ruta integral de atención diferencial, las dificultades para garantizar una participación efectiva de las Kumpanias en la toma de decisiones, las barreras de acceso asociadas a las dinámicas de movilidad de esta población y las debilidades en los sistemas de información para el seguimiento de los resultados. A ello se suma la tendencia decreciente de los recursos destinados a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011,

situación que plantea retos para la sostenibilidad de las acciones orientadas a la garantía del derecho a la salud y a la reparación integral.

En este contexto, el presente capítulo expone los principales resultados, avances, retos y recomendaciones identificados en materia de salud para el pueblo Rrom (Gitano) víctima del conflicto armado, con el propósito de aportar elementos de análisis sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones institucionales, las brechas existentes y las oportunidades de fortalecimiento de la política pública, contribuyendo al ejercicio de seguimiento y control previsto en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011.

4.1. Resultados Obtenidos en 2025 a Nivel Nacional, según el Ministerio de Salud y Protección Social

Durante la vigencia 2025, el MSPS desarrolló acciones concentradas principalmente en el componente de rehabilitación y atención psicosocial, mediante la incorporación del enfoque diferencial étnico en los instrumentos de planeación, la implementación del PAPSIVI y la promoción de la participación del pueblo Rrom en la toma de decisiones.

Durante el período 2022-2025 se apropiaron \$269,7 millones para la implementación de medidas de reparación dirigidas al pueblo Rrom, de los cuales el **55,7 %** correspondió a gastos de funcionamiento (\$150,1 millones) y el **44,3 %** a inversión (\$119,6 millones). La ejecución reportada evidencia un nivel de cumplimiento financiero del 100%.

Tabla 9. Asignación presupuestal para el cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011 (Población Rrom víctima del conflicto armado))

Vigencia	Funcionamiento (\$)	Inversión (\$)	Total anual (\$)	Variación (%)
2022	71.112.000	59.734.080	130.846.080	-
2023	49.414.658	43.776.744	93.191.402	-28,8%
2024	14.573.130	12.878.580	27.451.710	-70,5%
2025	14.974.260	3.208.770	18.183.030	-33,8%
Total 2022-2025	150.074.048	119.598.174	269.672.222	-86,1%*

Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud

Los recursos destinados a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 presentan una tendencia decreciente durante todo el período analizado. Entre 2022 y 2023 la asignación se redujo en \$37,7 millones (-28,8%), pasando de \$130,8 millones a \$93,2 millones. Posteriormente, entre 2023 y 2024 se observa la disminución más pronunciada del período, con una reducción de \$65,7 millones (-70,5%), situando la asignación en apenas \$27,5 millones. Finalmente, en 2025 los recursos disminuyeron en \$9,3 millones (-33,8%) frente a la vigencia anterior.

Desde la perspectiva de cumplimiento de la política pública de víctimas étnicas, los datos reflejan que el MSPS ha mantenido una línea de financiación para el pueblo Rrom orientada al componente de reparación, especialmente mediante acciones de rehabilitación y atención psicosocial. Esto demuestra la existencia de mecanismos institucionales para incorporar el enfoque diferencial étnico en la oferta de salud dirigida a víctimas gitanas.

El Ministerio ha desarrollado diversas acciones para garantizar la atención, asistencia, rehabilitación y reparación de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano, incorporando un enfoque diferencial étnico en el sector salud, esto mediante la adopción de instrumentos normativos y de política pública que reconocen las particularidades culturales del pueblo Rrom. En este sentido, la Resolución 464 de 2022 incorpora un capítulo diferencial para el pueblo Rrom en los planes territoriales de salud, mientras que el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 contempla lineamientos específicos para esta población,

promoviendo la interculturalidad y la articulación entre los saberes tradicionales y el sistema general de salud.

Por otro lado, se ha promovido espacios de participación y concertación con las organizaciones representativas del pueblo Rrom para la formulación, implementación y evaluación de las acciones en salud. Esta participación busca garantizar que las intervenciones respondan a las necesidades, prácticas culturales y formas organizativas propias de esta comunidad.

Dentro de las medidas de reparación a víctimas, se destacan las acciones de rehabilitación física, mental y psicosocial con pertinencia cultural. Estas intervenciones están dirigidas a mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y personas mayores del pueblo Rrom, buscando mitigar las afectaciones derivadas del conflicto armado y contribuir al fortalecimiento de la identidad cultural y la transmisión de saberes ancestrales.

Actualmente, el MSPS no cuenta con una única ruta que integre todos los mecanismos técnicos, administrativos y operativos para la atención integral en salud de los grupos étnicos. Sin embargo, ha desarrollado un conjunto de instrumentos normativos y técnicos que incorporan el enfoque diferencial e intercultural, entre ellos el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 y la Resolución 464 de 2022 para el pueblo Rrom. Adicionalmente, se han formulado lineamientos para la implementación del enfoque diferencial, la adecuación intercultural de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) y la articulación de la medicina tradicional con estrategias como los Equipos Básicos de Salud, fortaleciendo así la prestación de servicios de salud con enfoque diferencial y el reconocimiento de la diversidad cultural.

4.1.1. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)

Se destaca la implementación del PAPSIVI como una de las principales estrategias de atención a las víctimas Rrom. A través de este programa se desarrollan acciones de atención psicosocial individual, familiar y comunitaria, orientadas a la recuperación emocional, la reconstrucción del tejido social y la garantía del derecho a la salud de la población víctima perteneciente al pueblo gitano.

Para su ejecución, se asignaron \$24.209.102.186 con cargo al presupuesto de funcionamiento, recursos transferidos mediante Resolución 1162 de 2025 dirigida a Empresas Sociales del Estado (ESE) ubicadas en 175 municipios priorizados, de los cuales se les brindó atención a 47 beneficiarios que pertenecen al pueblo Rrom. Sin embargo, el Ministerio dio a conocer que estos recursos no fueron destinados exclusivamente al Pueblo Rrom ni corresponden a una estrategia diferencial para la población en mención.

En consecuencia, la implementación del Decreto Ley 4634 continúa desarrollándose de manera transversal dentro de programas los cuales están dirigidos a la población víctima en general, sin sustento de una política pública específica de salud para el pueblo Rrom.

De igual manera, se incluyen la incorporación de facilitadores culturales, el reconocimiento de la medicina tradicional Rrom y la adaptación de los servicios de salud a las dinámicas propias de esta comunidad, favoreciendo una atención culturalmente pertinente y la eliminación de barreras de acceso. Además, se han priorizado los territorios donde existe presencia de comunidades gitanas, con

el propósito de fortalecer la atención en salud, la rehabilitación psicosocial y las medidas de reparación integral.

En términos de cumplimiento de política pública, estas medidas constituyen avances en la garantía del derecho a la salud y en la implementación de las medidas de reparación previstas para las víctimas gitanas; sin embargo, el documento también reconoce desafíos relacionados con el acceso efectivo a los servicios de salud, la movilidad característica de esta población y la necesidad de fortalecer la formación del personal de salud en enfoque diferencial étnico.

4.1.2. Ejecución y Cumplimiento de Metas

Con corte al 30 de junio de 2026, el indicador de salud identificado para el pueblo Rrom bajo responsabilidad del MSPS se encuentra en estado de incumplimiento. Este resultado pone de manifiesto rezagos en la implementación de mecanismos de diálogo, participación y concertación con las Kumpanias y organizaciones del pueblo Rrom, elementos fundamentales para incorporar sus particularidades culturales en la prestación de los servicios de salud.

Asimismo, el incumplimiento limita el fortalecimiento del enfoque diferencial en salud y puede afectar la construcción participativa de acciones orientadas a garantizar el acceso efectivo y pertinente a los servicios de salud para esta población.

Tabla 10. Cumplimiento de Indicadores de salud población Rrom o Gitana

Código	Indicador	Estado reportado	Semáforo
RT2-22	Encuentros territoriales realizados por año para la socialización y retroalimentación de las dimensiones y acciones constitutivas de la atención diferencial con el pueblo Rrom y las Kumpanias	No cumplido	●

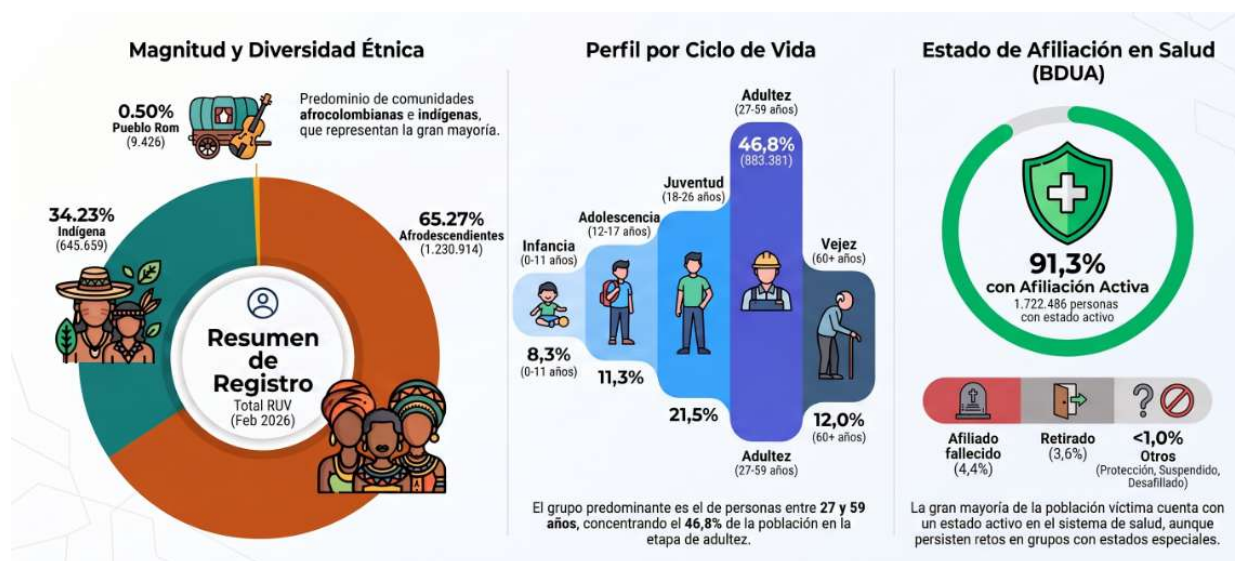
Fuente: Elaboración propia con base en la matriz Gestión Étnica, indicadores étnicos Rrom a cargo del MSPS, con corte al 30 de junio de 2026; e información complementaria del Informe de Seguimiento Técnico y Presupuestal del MSPS sobre el cumplimiento de los acuerdos con pueblos Rrom, vigencia 2025.

4.1.3. Perfil Sociodemográfico de las Víctimas con Pertenencia Étnica en Colombia

De acuerdo con la información del Registro Único de Víctimas (RUV) reportada en el cubo de poblaciones especiales del SISPRO, a febrero de 2026 se registran 1.885.999 víctimas que se reconocen como pertenecientes a grupos étnicos. La mayoría corresponde a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera con 1.213.014 personas (65,3%), seguida por la población indígena, con 645.659 personas (34,2%). En menor proporción se registran personas pertenecientes al pueblo Rom o gitano 9.426 con un 0.5% de participación del total de víctimas con pertenencia étnica registradas en el país.

En términos de acceso a salud, existe una cobertura mayoritariamente activa en el BDUA, con 1.722.486 personas bajo este estado. Demográficamente, la población se concentra de forma predominante en la etapa de la adultez (27 a 59 años), que representa casi la mitad del registro total con 883.381 personas.

Ilustración 4. Radiografía de la Población Étnica Víctima: Acceso a Salud y Perfil de Vida



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud

Según el MSPS, la mayoría de las víctimas étnicas registradas cuentan con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS. Del total de 2.657.501 personas, el 48,2% (1.279.770) pertenece al régimen subsidiado y el 35,4% (941.239) al régimen contributivo, concentrando conjuntamente más del 83% de la población. En menor proporción se encuentran personas afiliadas bajo otras modalidades, como particular, vinculado o regímenes especiales para población desplazada, mientras que solo el 2,0% corresponde a registros sin definición de afiliación. Estos resultados muestran una amplia cobertura del aseguramiento en salud entre la población víctima étnica registrada, con predominio del régimen subsidiado.

Tabla 11. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población víctima étnica registrada (2026)

Tipo de Usuario RIPS	Personas
0 - No definido	53.111
1 - Contributivo	941.239

Tipo de Usuario RIPS	Personas
2 - Subsidiado	1.279.770
3 - Vinculado	81.185
4 - Particular	127.031
5 - Otro	118.321
6 - Desplazado con afiliación a régimen contributivo	16.059
7 - Desplazado con afiliación a régimen subsidiado	21.343
8 - Desplazado no asegurado o vinculado	19.442
Total general	2.657.501

Fuente: MSPS-SISPRO- Cubo de poblaciones especiales, RegistroUnicoVíctimas2026. Fechas actualización: 20260223

Por otro lado, los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) evidencia un total de 3.374.548 atenciones realizadas a la población víctima étnica registrada. La mayor proporción corresponde a procedimientos e intervenciones no quirúrgicas, con 1.634.768 registros (48,4%), lo que refleja un predominio de actividades relacionadas con consultas, diagnósticos, tratamientos y acciones de atención integral en salud.

En segundo lugar, se ubican los procedimientos e intervenciones quirúrgicas, con 863.862 registros (25,6%), lo que muestra una demanda importante de servicios especializados.

Tabla 12. Atenciones en salud de la población víctima étnica registradas en los RIPS según tipo de procedimiento (2026)

Procedimientos RIPS	Personas
00 Procedimientos e intervenciones quirúrgicas	863.862
01 Procedimientos e intervenciones no quirúrgicos	1.634.768
02 Procedimientos e intervenciones sobre la comunidad, su entorno y salud	82.947
03 Procedimientos e intervenciones hacia la protección de la salud de los trabajadores	30
04 - Servicios de salud	214
1 - No definido	771.150
NA - Anexos	21.577

Total general	3.374.548
----------------------	------------------

Fuente: MSPS-SISPRO- Cubo de poblaciones especiales, RegistroUnicoVictimas2026. Fechas actualización: 20260223

Estos resultados evidencian que la respuesta del sistema de salud hacia la población víctima étnica se concentra principalmente en la atención individual, con una menor participación de acciones colectivas y comunitarias de promoción y prevención. Asimismo, muestra diferencias entre la información registrada en el RUV y la reportada por el MSPS.

4.1.4. Fortalecimiento de la infraestructura y dotación en salud para el pueblo Rrom - Vigencia 2025

A continuación, se relacionan los principales proyectos de infraestructura, dotación hospitalaria, construcción, reposición y fortalecimiento de servicios de salud ejecutados en territorios con presencia de pueblo Rrom durante 2025.

Tabla 13. Proyectos de Infraestructura y dotación dirigidos al pueblo Rrom

Departamento	Cantidad de municipios	Cantidad de proyectos	Valor Asignado MSPS
Bogotá, D.C.	1	2	\$203.708.566.061
Norte de Santander	1	7	\$46.292.318.266
Santander	2	10	\$3.649.718.744
Valle del Cauca	1	1	\$1.119.848.630
Total	5	20	\$254.770.451.701

Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud

La asignación de recursos del MSPS para la ejecución de 20 proyectos en 5 municipios asciende a \$254.770,5 millones, observándose una alta concentración presupuestal en Bogotá, D.C., que recibe \$203.708,6 millones (80,0%) del total con solo dos proyectos. En segundo lugar, se ubica Norte de Santander, con 7 proyectos y \$46.292,3 millones (18,2%), mientras que Santander, pese a concentrar la mitad de los proyectos financiados (10 de 20), recibe únicamente

\$3.649,7 millones (1,4%). Por su parte, Valle del Cauca cuenta con un proyecto financiado por \$1.119,8 millones (0,4%). En conjunto, los resultados evidencian una distribución desigual de los recursos, donde el número de proyectos no guarda relación directa con los montos asignados, concentrándose la mayor inversión en un reducido número de iniciativas localizadas en Bogotá.

4.1.5. Análisis territorial y regional: Gobernación de Sucre

Al revisar la información aportada por la Gobernación de Sucre, **no se identifican acciones específicas dirigidas al pueblo Rrom**, ya éstas se concentran principalmente en la población indígena del pueblo Zenú. Sin embargo, sí reporta acciones de salud con enfoque étnico desarrolladas por la Gobernación de Sucre que podrían beneficiar de manera indirecta a poblaciones étnicas presentes en el departamento. Adicionalmente, el **no presenta cifras de presupuesto ejecutado para el pueblo Rrom**, ni datos de cobertura desagregados para esta población.

Para el componente de salud pública, la Gobernación adelantó jornadas de promoción y prevención de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) y Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en municipios con presencia de población étnica como Morroa, San Antonio de Palmito, San Marcos, San Benito Abad y San Onofre, mediante procesos de educación comunitaria, fortalecimiento de la vigilancia comunitaria, capacitación de líderes étnicos y articulación intersectorial con entidades como ICBF y los sectores de agua potable y saneamiento básico.

En materia de vacunación, la Secretaría de Salud implementó estrategias extramurales, puntos móviles de vacunación, jornadas casa a casa y diálogos de saberes en territorios priorizados, especialmente en los municipios de Sampués, Tolúviejo, San Antonio de Palmito, Sincelejo y San Onofre. Como resultado, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) reportó la aplicación de **57.495 dosis de vacunas** a población étnica durante 2025; sin embargo, el informe

aclara que las coberturas no fueron desagregadas por pueblo étnico específico, por lo que no es posible identificar cuántas correspondieron al pueblo Rrom.

Adicionalmente, la Gobernación desarrolló procesos de fortalecimiento comunitario mediante diálogos de saberes y encuentros comunitarios en municipios como Toluviejo, Tolú, San Antonio de Palmito, Sampués, Majagual, Guaranda, Corozal, Betulia, Morroa, San Pedro, La Unión, Caimito, Los Palmitos y San Onofre, orientados a la promoción de la salud, prevención de enfermedades, autocuidado y adaptación al cambio climático.

Respecto a los recursos, informó que el Ministerio de Salud y Protección Social asignó recursos a las Empresas Sociales del Estado para la operación de Equipos Básicos de Salud basados en Atención Primaria en Salud (APS) y que el departamento complementó la estrategia mediante recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para su implementación en **25 municipios**, excluyendo Sincelejo. No obstante, **no se especifican montos presupuestales, recursos ejecutados ni asignaciones diferenciadas para el pueblo Rrom.**

4.1.6. Retos de política pública

Aunque se evidencian avances normativos y programáticos orientados a garantizar el derecho a la salud del pueblo Rrom víctima del conflicto armado; persisten importantes desafíos estructurales que limitan la efectividad de las medidas adoptadas.

Uno de los principales retos es la ausencia de una política pública específica de salud para el pueblo Rrom, dado que las acciones desarrolladas por el MSPS continúan ejecutándose de manera transversal a programas dirigidos a la población víctima en general. Si bien se han incorporado lineamientos

diferenciales a través de instrumentos como la Resolución 464 de 2022 y el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, aún no existe un modelo integral que responda de manera exclusiva a las particularidades culturales, sociales y territoriales de esta población.

Otro desafío relevante corresponde a la falta de una ruta integral de atención en salud que articule de manera clara los mecanismos técnicos, administrativos y operativos requeridos para garantizar una atención diferencial e intercultural. El propio Ministerio reconoce que actualmente no cuenta con un instrumento único que consolide estos elementos, situación que dificulta la coordinación institucional, el seguimiento de las acciones y la garantía efectiva del acceso a servicios de salud culturalmente pertinentes. Aunque se han desarrollado lineamientos para la adecuación intercultural de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) y se promueve la articulación con prácticas de medicina tradicional, estos avances aún requieren consolidación y mayor desarrollo operativo.

La participación efectiva del pueblo Rrom en la formulación, seguimiento y evaluación de las acciones en salud constituye igualmente un reto prioritario. Se evidencia que el único indicador específico de salud identificado para esta población, relacionado con la realización de encuentros territoriales para la socialización y retroalimentación de la atención diferencial con las Kumpanias, registró estado de incumplimiento. Esta situación refleja debilidades en los mecanismos de diálogo, concertación y construcción participativa de las intervenciones, elementos fundamentales para garantizar que la oferta institucional responda a las necesidades y dinámicas propias de este pueblo étnico.

En materia de acceso a los servicios de salud, persisten barreras asociadas a las características de movilidad y organización social del pueblo Rrom. En el

análisis efectuado por la comisión se reconoce que, pese a los avances alcanzados en rehabilitación física, mental y psicosocial, continúan existiendo dificultades para asegurar un acceso efectivo, continuo y oportuno a los servicios. Estas limitaciones exigen fortalecer los mecanismos de atención territorial, las estrategias de búsqueda activa, la incorporación de facilitadores culturales y el reconocimiento de las prácticas tradicionales de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de lograr una atención verdaderamente intercultural.

Por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades institucionales también representa un desafío significativo. El Ministerio identifica la necesidad de ampliar la formación del talento humano en enfoque diferencial étnico, con el propósito de reducir barreras de acceso y mejorar la pertinencia cultural de las intervenciones. En este sentido, resulta fundamental avanzar en procesos de capacitación que permitan a los prestadores de servicios comprender las particularidades culturales, las dinámicas organizativas y las prácticas tradicionales propias del pueblo Rrom.

Asimismo, preocupa la sostenibilidad financiera de las acciones dirigidas a esta población. Aunque entre 2022 y 2025 se ejecutó el 100% de los recursos asignados para la implementación de medidas de reparación, la asignación presupuestal presenta una tendencia decreciente. Los recursos pasaron de \$130,8 millones en 2022 a \$18,2 millones en 2025, lo que representa una reducción acumulada del 86,1 % durante el período analizado. Esta disminución puede afectar la capacidad institucional para ampliar coberturas, fortalecer estrategias diferenciales y garantizar la continuidad de las acciones orientadas a la rehabilitación y reparación integral del pueblo Rrom.

Finalmente, se identifican debilidades en la generación y disponibilidad de información específica para el seguimiento de la política pública. Las acciones, coberturas y recursos suelen reportarse de manera agregada dentro de programas dirigidos a la población víctima en general, lo que dificulta medir resultados concretos para el pueblo Rrom y evaluar el impacto real de las intervenciones. En consecuencia, resulta necesario fortalecer los sistemas de información, los indicadores de seguimiento y los mecanismos de monitoreo, de manera que permitan contar con evidencia suficiente para orientar la toma de decisiones y garantizar el cumplimiento efectivo de los mandatos establecidos en el Decreto Ley 4634 de 2011.

4.2. Recomendaciones

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Fortalecer los mecanismos de articulación institucional que permitan consolidar la implementación del enfoque diferencial para el pueblo Rrom en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, promoviendo una mayor integración entre los instrumentos normativos, técnicos y operativos existentes. Lo anterior resulta relevante considerando que actualmente las acciones se encuentran dispersas en diferentes lineamientos y estrategias, sin que exista una ruta integral que articule de manera clara los componentes de atención dirigidos a esta población.
- Implementar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones dirigidas al pueblo Rrom, mediante la consolidación de información desagregada sobre cobertura, beneficiarios, resultados e inversión. Contar con información específica permitiría medir de manera más precisa los avances alcanzados, identificar brechas persistentes y orientar la toma de decisiones

para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Decreto Ley 4634 de 2011.

- Fortalecer los procesos de planeación y seguimiento de los recursos destinados a las medidas de atención, rehabilitación y reparación del pueblo Rrom, considerando la tendencia decreciente observada en las asignaciones presupuestales durante el período 2022-2025. Lo anterior contribuiría a mejorar la sostenibilidad de las acciones y la trazabilidad de las inversiones orientadas al cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamentales y municipales y las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Departamento de Sucre:

- Avanzar en el fortalecimiento de las estrategias orientadas a reducir las barreras de acceso que enfrenta el pueblo Rrom, particularmente aquellas derivadas de sus dinámicas de movilidad y de la necesidad de garantizar servicios culturalmente pertinentes.
- Fortalecer las capacidades del talento humano en salud en materia de enfoque diferencial étnico e intercultural, promoviendo el reconocimiento de las prácticas tradicionales, los procesos organizativos y las particularidades culturales del pueblo Rrom como elementos que favorecen una atención integral y pertinente.

5. Derecho a la vivienda población Gitana o Rrom víctima del conflicto armado

El Decreto Ley 4634 de 2011 reconoce al pueblo Rrom (Gitano) como sujeto colectivo de especial protección constitucional y garantiza su derecho a una vivienda digna, adecuada y culturalmente pertinente. Los artículos 65 y 66 establecen que las víctimas Rrom tienen derecho a acceder a soluciones de vivienda rural y urbana acordes con sus usos y costumbres, con acceso prioritario a subsidios de vivienda, medidas de retorno o reubicación y atención diferencial por parte del Estado. De esta manera, la vivienda se concibe como un derecho fundamental para la reparación integral y la preservación de la identidad cultural y organizativa de las kumpanias.

Desde esta perspectiva, el Estado colombiano está obligado a desarrollar soluciones habitacionales que no reproduzcan de manera acrítica modelos urbanos convencionales, sino que reconozcan y respeten la cosmovisión del pueblo Rrom. Este mandato implica retos institucionales significativos en materia de articulación intersectorial, adecuación normativa y asignación de recursos, así como la necesidad de incorporar mecanismos de participación efectiva del pueblo Rrom.

A continuación, se destacan los avances, retos y recomendaciones asociados a la gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el departamento de Sucre que fue focalizado para este informe.

5.1. Principales acciones adelantadas por las entidades de orden nacional y territorial en cumplimiento del Decreto

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

En el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el MVCT ha desarrollado su atención en la incorporación progresiva del enfoque étnico y diferencial dentro de los programas generales de vivienda urbana y rural, mediante criterios de focalización, priorización y flexibilización operativa que permiten el acceso efectivo de los hogares Rrom víctimas del conflicto armado. Este enfoque se materializa a través del cruce de información con el Registro Único de Víctimas (RUV), la autodeclaración de pertenencia étnica en los procesos de postulación y la articulación con instancias representativas del pueblo Rrom, particularmente en escenarios de diálogo y concertación liderados por el Ministerio del Interior.

Durante el período 2022-2025, el Ministerio, a través del Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), promovió soluciones habitacionales dirigidas a población étnica víctima del conflicto armado mediante las modalidades de vivienda nueva rural, mejoramiento de vivienda rural y subsidios de vivienda urbana. Estas intervenciones se desarrollaron bajo un esquema de demanda abierta, sin cupos predeterminados para grupos poblacionales específicos, garantizando el acceso en condiciones de igualdad material. Las acciones se enmarcaron principalmente en la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, adoptada mediante la Resolución 0536 de 2020, así como en los programas vigentes de vivienda urbana, incorporando criterios de enfoque

diferencial, pertinencia territorial e inclusión de las particularidades culturales de las comunidades beneficiarias.

En coherencia con el Decreto Ley 4634 de 2011, el MVCT ha reconocido que la garantía del derecho a la vivienda para el pueblo Rrom exige superar modelos habitacionales estandarizados, incorporando criterios de adaptación cultural, concertación comunitaria y flexibilidad en el diseño e implementación de las soluciones. No obstante, el propio Ministerio reconoce que no cuenta con tipologías de vivienda diferencial previamente homologadas para el pueblo Rrom, optando por esquemas de concertación caso a caso que permitan ajustar las soluciones a las particularidades culturales, sociales y territoriales de cada comunidad, en el marco de la estructuración y ejecución de los proyectos.

Asimismo, la gestión del MVCT evidencia avances en materia de articulación interinstitucional y participación, a través de su asistencia a los espacios de la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom y otros escenarios del SNARIV, orientados a identificar necesidades específicas, recoger insumos técnicos y fortalecer el enfoque étnico en la política de vivienda. Sin perjuicio de estos avances, persisten limitaciones estructurales relacionadas con la ausencia de trazadores presupuestales específicos por decreto ley y grupo étnicos, la ejecución supeditada a procesos de concertación, y la dependencia de la postulación voluntaria de los hogares, factores que inciden en la medición de resultados y en el cierre efectivo de brechas habitacionales para el pueblo Rrom víctima del conflicto armado.

Dentro de las principales acciones, se reportó que a marzo de 2025 se materializó el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el pueblo Rrom mediante la asignación de 114 subsidios familiares de vivienda, cada subsidio hasta por 80 salarios mínimos mensuales legales vigentes

(SMMLV), y que, acuerdo con el Ministerio de Vivienda, la inversión total asociada a estos subsidios ascendió a \$117.000.000 millones.

El proceso contempló la recepción de 144 postulaciones, de las cuales 125 hogares cumplieron los requisitos establecidos y avanzaron hacia la etapa de formalización administrativa, a través de la expedición de los actos administrativos correspondientes y la actualización fiduciaria del Contrato 325 de 2015. Asimismo, se promovió un diálogo permanente con las nueve kumpanias y dos organizaciones representativas del pueblo Rrom, permitiendo ajustar procedimientos, materiales pedagógicos y mecanismos de notificación a sus particularidades culturales, con el propósito de garantizar un acceso efectivo y diferencial a la política pública de vivienda.

Los subsidios fueron asignados en 11 municipios ubicados en 10 departamentos del país, beneficiando aproximadamente a 456 personas pertenecientes a nueve kumpanias y dos organizaciones del pueblo Rrom. Durante todo el proceso se mantuvo una articulación constante con las autoridades y representantes de estas comunidades, favoreciendo su participación y acompañamiento en cada una de las etapas de implementación.

Entre marzo y abril de 2025 se realizó la entrega de las cartas de asignación de los subsidios familiares de vivienda a los hogares beneficiarios del pueblo Rrom, culminando el proceso de asignación y formalización de este beneficio habitacional.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el marco de la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, el Ministerio ha desempeñado un rol de orientación, coordinación y seguimiento de la política

de vivienda rural, en consonancia con sus competencias sectoriales en materia de bienes públicos rurales.

Durante las vigencias en las que el MADR tuvo competencia directa sobre el Programa de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), la ejecución operativa de los subsidios se desarrolló a través de esquemas fiduciarios, particularmente mediante Fiduagraria S.A., bajo los lineamientos normativos definidos por el MADR. No obstante, el propio Ministerio reconoce que los programas implementados entre 2018 y 2019 no incorporaron de manera explícita un enfoque diferencial étnico en su diseño e implementación, lo cual ha sido identificado como una brecha estructural frente a las obligaciones derivadas del Decreto Ley 4634 de 2011 y como un elemento central a fortalecer en los procesos actuales de rediseño de la política de vivienda rural.

En el periodo más reciente, la actuación del MADR en materia de vivienda, se ha enmarcado en un proceso de cierre, reorganización y reestructuración técnica, operativa y financiera del programa VISR (Vivienda de Interés Social Rural), condicionado por restricciones fiscales, rezagos presupuestales acumulados y ajustes normativos asociados al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este contexto, los recursos disponibles durante 2025 estuvieron orientados prioritariamente a actividades de cierre financiero e indexación de proyectos previamente comprometidos, limitando la capacidad del Ministerio para avanzar en la asignación y materialización directa de nuevas soluciones habitacionales con enfoque étnico.

Frente a las obligaciones específicas del Decreto Ley 4634 de 2011, el Ministerio ha asumido un rol de articulación interinstitucional dentro del SNARIV, participando en espacios de coordinación como la Mesa Técnica de Soluciones Duraderas y el Subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria, con el fin de promover la concurrencia territorial de la oferta pública en bienes

estructurales como tierra, ingresos, vivienda y servicios básicos. En este esquema, el MADR no ejecuta directamente proyectos de vivienda para el pueblo Rrom.

Adicionalmente, el Ministerio ha avanzado en ajustes normativos y metodológicos orientados a fortalecer el enfoque diferencial en la política de vivienda rural, destacándose la adopción del Manual Social mediante la Resolución No. 010 de 2026, instrumento que incorpora criterios diferenciales e interseccionales aplicables a los beneficiarios de subsidios de vivienda rural, en concordancia con los derechos colectivos y las particularidades culturales de las comunidades étnicas. Si bien este instrumento aún se encuentra en proceso de publicación y concertación, constituye un avance relevante en la adecuación institucional frente a los mandatos del Decreto Ley 4634 de 2011.

De igual manera, el MADR adelantó sesiones de trabajo con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Gitano Rrom, en cumplimiento de los acuerdos derivados de los procesos de consulta previa y de participación acordados con esta comunidad. Estos espacios permitieron la socialización, concertación y desarrollo de medidas relacionadas con el acceso a tierras y otras acciones sectoriales, garantizando la inclusión de las perspectivas e intereses del pueblo Rrom en la formulación de políticas públicas.

Departamento para la prosperidad social

En el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el DPS ha desarrollado su intervención en materia de vivienda y hábitat desde una lógica complementaria, orientando su acción principalmente a la reducción del déficit cualitativo de vivienda y al fortalecimiento de condiciones de habitabilidad de los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y

especial vulnerabilidad, dentro de los cuales se incluyen las víctimas del conflicto armado pertenecientes a comunidades étnicas, esto mediante el mejoramiento de vivienda.

La actuación del DPS en este componente se materializa principalmente a través del Programa de Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad (MCH), implementado por la Dirección de Infraestructura y Hábitat, como parte de la oferta complementaria del sector de inclusión social. Este programa no contempla la adquisición, construcción o financiación de vivienda nueva, ni el otorgamiento de subsidios monetarios, sino la entrega de incentivos en especie destinados a la adecuación de componentes básicos de la vivienda como baños, cocinas, pisos, techos y habitaciones, esto con el fin de mejorar la seguridad humana y las condiciones mínimas de dignidad de los hogares beneficiarios. El tope máximo de intervención por vivienda asciende a 18 SMMLV, pudiendo combinarse hasta dos intervenciones según diagnóstico técnico y social.

En relación con la población étnica víctima del conflicto armado, el DPS incorpora criterios de focalización diferencial que priorizan a grupos de especial protección constitucional, incluyendo comunidades étnicas y hogares víctimas de desplazamiento forzado, con especial énfasis en territorios PDET y ZOMAC, y en municipios de categorías 5 y 6. No obstante, el propio DPS reconoce que la información de ejecución del programa no se encuentra desagregada por decreto ley étnico ni por pueblo específico, lo que limita la trazabilidad de los resultados asociados directamente al Decreto Ley 4634 de 2011 y, en particular, al pueblo Rrom.

En términos de resultados, el DPS reporta la atención a 1.061 de hogares mediante mejoramientos de condiciones de habitabilidad entre 2023 y 2025, con una alta concentración en zonas rurales dispersas (aproximadamente el 80 % de los beneficiarios), particularmente en departamentos como Chocó, Putumayo,

Arauca, Caldas y Bolívar. Sin embargo, la entidad advierte que no cuenta con información sistematizada que permita identificar de manera específica la población Rrom beneficiaria, ni diferenciar los impactos de las intervenciones conforme a los mandatos particulares del Decreto Ley 4634 de 2011, lo cual constituye una limitación estructural para la evaluación de la pertinencia cultural y la efectividad de la medida de vivienda en clave de reparación integral.

Finalmente, desde el componente normativo y de política pública, el DPS ha avanzado en la reglamentación integral de los Decretos Ley étnicos, de manera que se tramitó el proyecto para adicionar la Parte 7 del Libro 2 del Decreto 1084 de 2015. Su objetivo es reglamentar las disposiciones de atención y ayuda para el pueblo Rrom, garantizando su integridad e identidad cultural. Este desarrollo normativo, actualmente en trámite de firma presidencial, incorporan un enfoque de reparación transformadora y buscan dotar de mayor operatividad a las medidas dirigidas al pueblo Rrom. No obstante, estos avances normativos aún no se reflejan plenamente en instrumentos operativos, indicadores ni sistemas de información que permitan evidenciar de manera diferenciada los resultados del DPS en materia de vivienda para esta población.

Gobernación de Sucre

El departamento de Sucre se caracteriza por su diversidad sociocultural, donde confluyen distintos grupos étnicos, entre ellos comunidades indígenas, afrodescendientes y, en menor proporción, el pueblo Rrom o gitano. Este último constituye una minoría históricamente invisibilizada dentro de la política pública, pese a su reconocimiento como pueblo étnico en Colombia, con derechos colectivos asociados a su identidad cultural, organización social y formas propias de vida.

En el contexto territorial de Sucre, se identifica el programa “Cambia Mi Casa” se implementa en el departamento como una estrategia de mejoramiento de vivienda, en el marco del sector Vivienda, Ciudad y Territorio del Plan de Desarrollo “Sucre Tierra de Oportunidades 2024-2027”, de manera que esta Gobernación han incorporado progresivamente el enfoque diferencial para población étnica, especialmente dirigido a comunidades indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, la información institucional evidencia que la inclusión del pueblo Rrom ha sido marginal y sin visibilidad en los instrumentos de planeación y ejecución.

En este escenario, la población Rrom enfrenta riesgos de exclusión en el acceso a derechos fundamentales como la vivienda digna, particularmente cuando las políticas públicas no incorporan mecanismos explícitos de priorización o focalización diferencial.

Avances de política pública

La implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 registra avances importantes en la incorporación progresiva del enfoque étnico dentro de las políticas de vivienda dirigidas a las víctimas del conflicto armado. En particular, el MVCT ha fortalecido los mecanismos de focalización y participación para facilitar el acceso de los hogares Rrom a programas de vivienda urbana y rural, incorporando procesos de concertación con las autoridades y organizaciones representativas del pueblo gitano.

Uno de los resultados más relevantes fue la asignación de 114 subsidios familiares de vivienda, cada subsidio hasta por 80 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), y que, acuerdo con el Ministerio de Vivienda, la inversión total asociada a estos subsidios ascendió a \$117.000.000 millones. El Ministerio de Vivienda reporta que, este proceso estuvo acompañado por

espacios de diálogo intercultural que permitieron adaptar procedimientos, materiales informativos y mecanismos de comunicación a las particularidades culturales de esta población.

Asimismo, se evidencia un avance institucional en el reconocimiento de que el derecho a la vivienda del pueblo Rrom requiere soluciones habitacionales culturalmente pertinentes. Aunque aún no existen tipologías de vivienda diferencial específicamente diseñadas para esta población, las entidades han promovido esquemas de concertación que permiten ajustar los proyectos a las características sociales, culturales y territoriales de cada comunidad.

Finalmente, las entidades del SNARIV han avanzado en procesos de articulación institucional y adecuación normativa para fortalecer la atención diferencial al pueblo Rrom. Entre estos avances se destacan la incorporación de criterios diferenciales en la política de vivienda rural y el desarrollo de reglamentaciones orientadas a mejorar la operatividad de las medidas de atención, asistencia y reparación dirigidas a esta población.

Retos de política pública

Uno de los desafíos más importantes es la ausencia de tipologías de vivienda diferencial específicamente diseñadas para el pueblo Rrom. Aunque el Ministerio de Vivienda ha desarrollado mecanismos de concertación con las comunidades para adaptar las soluciones habitacionales a sus particularidades culturales, no existen modelos previamente homologados que incorporen de manera estructural las formas de vida, organización social y necesidades territoriales de las kumpanias. Esta situación limita la consolidación de una oferta habitacional que materialice plenamente el enfoque étnico previsto en el Decreto Ley 4634 de 2011.

A esto se suma, las dificultades para realizar un seguimiento efectivo a la implementación de la política. Las entidades reportan la inexistencia de sistemas de información, indicadores y trazadores presupuestales específicos por decreto ley étnico y por pueblo, lo que dificulta identificar cuántos hogares Rrom han sido efectivamente beneficiados, evaluar los resultados alcanzados y medir el cierre de brechas en materia habitacional. Esta limitación afecta la capacidad institucional para valorar el impacto de las medidas de reparación integral y adoptar acciones correctivas basadas en evidencia.

Asimismo, persiste el desafío de fortalecer la articulación interinstitucional entre las entidades responsables de vivienda, tierras, reparación integral y desarrollo rural. Se evidencia que gran parte de las acciones se desarrollan mediante esquemas de coordinación y concurrencia dentro del SNARIV, mientras que algunas entidades tienen funciones de apoyo o articulación y no de ejecución directa. En consecuencia, la efectividad de las medidas depende de la coordinación entre múltiples actores, lo que puede generar demoras o dificultades en la materialización de las soluciones habitacionales para la población Rrom víctima del conflicto armado.

Otro reto se relaciona con la necesidad de garantizar una mayor visibilidad e inclusión del pueblo Rrom en la planeación territorial. El caso de la Gobernación de Sucre evidencia que, aunque existen programas de mejoramiento de vivienda y enfoques diferenciales dirigidos a comunidades étnicas, la participación del pueblo Rrom continúa siendo marginal y poco visible en los instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento. Esta situación puede traducirse en riesgos de exclusión y en dificultades para acceder a programas de vivienda y hábitat en igualdad de condiciones.

Finalmente, se identifica como reto la consolidación de un enfoque de reparación integral que articule vivienda, tierra, generación de ingresos y desarrollo

comunitario. Si bien se registran avances importantes, como la creación del Programa Especial de Acceso Integral a Tierras para el Pueblo Rrom mediante el Decreto 869 de 2025, aún es necesario fortalecer la complementariedad entre las diferentes políticas públicas para garantizar soluciones duraderas que contribuyan a la pervivencia cultural, la estabilidad socioeconómica y el restablecimiento efectivo de los derechos del pueblo Rrom víctima del conflicto armado.

Por tanto, aunque se evidencian avances relevantes en materia de acceso a subsidios, fortalecimiento del diálogo institucional y reconocimiento de derechos territoriales, el reto de fondo sigue siendo cerrar las brechas estructurales que han limitado históricamente la inclusión del pueblo Rrom en la política pública. El cumplimiento efectivo del Decreto Ley 4634 de 2011 dependerá de la capacidad del Estado para transformar estos avances en acciones sostenibles, medibles y articuladas que garanticen no solo el acceso a una vivienda adecuada, sino también la preservación de la identidad cultural, la estabilidad socioeconómica y la pervivencia del pueblo Rrom como sujeto colectivo de especial protección constitucional.

5.2. Recomendaciones

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

- Diseñar lineamientos técnicos para la incorporación de criterios de pertinencia cultural en los programas de vivienda dirigidos al pueblo Rrom, con el propósito de que las soluciones habitacionales reconozcan las particularidades sociales, organizativas y culturales de las kumpanias, en concordancia con los artículos 65 y 66 del Decreto Ley 4634 de 2011.

- Fortalecer los mecanismos de identificación y seguimiento de los hogares Rrom beneficiarios de subsidios de vivienda, mediante registros que permitan conocer la cobertura, los resultados y las brechas existentes en el acceso a programas habitacionales para esta población.
- Formalizar un costeo diferencial étnico expresado en SMMLV, en los topes del subsidio de vivienda rural para cubrir adecuación cultural en territorios dispersos.
- Diseñar e implementar protocolos específicos de vivienda Rrom o Gitano para que aseguren la concertación previa de tipologías y materiales con las autoridades tradicionales.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- Diseñar e integrar lineamientos técnicos con enfoque étnico Rrom en el programa MCH, asegurando que los materiales y diseños respeten e integren la cosmovisión de víctimas del pueblo Rrom.
- Implementar un sistema de información desagregado por grupo étnico que identifique específicamente a los hogares Rrom o Gitano beneficiarios de los programas de habitabilidad.
- Fortalecer la articulación interinstitucional para asegurar que la política nacional de vivienda incorpore explícitamente las disposiciones de la reciente reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Fortalecer la articulación entre las medidas de reparación integral y la oferta de vivienda, promoviendo que la información contenida en el Registro Único de Víctimas facilite la focalización y priorización de hogares Rrom víctimas del conflicto armado en los diferentes programas institucionales.

- Impulsar acciones de seguimiento al cumplimiento de las medidas contempladas en el Decreto Ley 4634 de 2011, con el fin de identificar avances, dificultades y oportunidades de mejora en la garantía efectiva de los derechos de la población Rrom.

Ministerio del Interior:

- Fortalecer los espacios de diálogo y concertación con las autoridades y organizaciones representativas del pueblo Rrom, garantizando que los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas incorporen de manera efectiva sus necesidades y perspectivas culturales.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Fortalecer la articulación de los programas de desarrollo rural con las medidas de vivienda dirigidas al pueblo Rrom, promoviendo acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los hogares beneficiarios y favorezcan su sostenibilidad socioeconómica, en concordancia con el enfoque diferencial previsto en el Decreto Ley 4634 de 2011.

Departamento Nacional de Planeación:

- Promover la incorporación de indicadores específicos para el pueblo Rrom en los instrumentos de seguimiento de las políticas públicas, con el fin de contar con información que permita medir avances y resultados en materia de vivienda, hábitat y reparación integral.

- Impulsar la inclusión de variables étnicas diferenciadas en los sistemas de información sectoriales, favoreciendo la disponibilidad de evidencia para la toma de decisiones y la evaluación de la política pública.

Gobernación de Sucre

- Incorporar las necesidades habitacionales del pueblo Rrom en los instrumentos de planificación territorial, incluyendo planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y programas de vivienda y hábitat, de manera que esta población sea visibilizada dentro de las estrategias territoriales.
- Fortalecer los procesos de asistencia técnica y divulgación de la oferta institucional, facilitando el acceso de las familias Rrom a subsidios, programas de mejoramiento de vivienda y proyectos de hábitat en los territorios donde se encuentren asentadas.
- Incluir metas étnicas específicas en los planes de desarrollo local y en los planes de acción para la transformación regional (PATR) en zonas PDET y no PDET.

6. Adecuación y articulación institucional

Este capítulo presenta los avances, retos y recomendaciones formuladas a los ejes transversales de adecuación institucional y participación efectiva de la política pública de víctimas del conflicto armado interno, específicamente, la enmarcada en el Decreto Ley 4634 de 2011⁷.

Para este propósito, se evalúan la disponibilidad de la oferta institucional, las barreras de acceso y el ajuste de la “Gestión de la información y adecuación

⁷ Decreto Ley 4634 del 9 de diciembre de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”.

institucional para el acceso efectivo a derechos” y de la “Reglamentación y efectividad del Protocolo de Participación” a las necesidades de pueblo Rrom o Gitano bajo el enfoque de efectividad de los derechos étnicos de este pueblo durante la vigencia 2025.

También en este apartado se presenta el seguimiento a la gestión de la información asociada a la variable étnica Rrom en el eje transversal de adecuación y articulación institucional. El análisis examina los avances y desafíos en la incorporación de este enfoque por parte de las entidades gubernamentales, con el fin de garantizar el acceso efectivo a los derechos del pueblo Rrom o Gitano y fortalecer su reconocimiento institucional y territorial.

En este contexto, se revisan de manera particular los avances en la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011, una vez agotadas las etapas de concertación y protocolización correspondientes.

6.1. Gestión de la información y adecuación institucional para el acceso efectivo a derechos del pueblo Rrom o Gitano en el territorio

El principio de la asequibilidad define la obligación del Gobierno Nacional de garantizar la disponibilidad de una oferta institucional en programas y proyectos que refleje la materialización de la exigibilidad de derechos del pueblo Rrom o Gitano. Al respecto, la UARIV⁸, reportó las acciones de adecuación normativa adelantadas por la entidad.

La gestión evidencia que las actividades del proceso consultivo se remontan al año 2024 con el desarrollo del escenario formal de concertación en la Comisión

⁸Respuesta a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos del 18 de febrero de 2026, oficio N° 02-318, Unidad para las Víctimas.

Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom⁹ y la consolidación durante la vigencia 2025 del proyecto de decreto reglamentario que fue remitido formalmente a las Oficinas Asesoras Jurídicas de la UARIV y del DPS el 26 de diciembre de 2025.

Este documento, concertado y protocolizado en su componente técnico, incorpora un enfoque diferencial que reconoce el sistema de cuidado propio, las estructuras organizativas tradicionales del pueblo Rrom y su sistema jurídico (Kriss Romaní).¹⁰

Para observar respecto de la accesibilidad, como referencia de la obligación del Gobierno Nacional de identificar y eliminar los obstáculos que impiden el goce efectivo de las medidas de la política pública y su consecuente oferta institucional para el pueblo Rrom o Gitano, se requiere una adecuada articulación institucional sustentada en la corresponsabilidad, la cual vincula las competencias de las entidades públicas en todos los niveles de gobierno bajo los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, abarcando desde la planeación de las medidas sectoriales y la reglamentación de responsabilidades dentro del SNARIV, hasta el fortalecimiento de la capacidad institucional y operatividad de la coordinación y articulación nación - territorio.

No obstante, en ejercicio de las acciones de seguimiento y control de gestión adelantadas por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos el 20 y 21 de noviembre de 2025, en reuniones con la UARIV¹¹ y el Ministerio del Interior¹²,

⁹La Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano es la instancia oficial en Colombia para la concertación y toma de decisiones entre el Pueblo Gitano y el Gobierno Nacional que fue creada por el Decreto 2957 de 2010.

¹⁰La *Kriss Romaní*, es el sistema de justicia propio del pueblo gitano. Igualmente, es un tribunal donde los miembros mayores de la Kumpania se reúnen para abordar y resolver asuntos internos.

¹¹Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, 20 de noviembre de 2025, acta de reunión con la Subdirección de Coordinación Nación - Territorio de la Unidad para las Víctimas, con el objetivo de tratar información relacionada con la operatividad del sistema de corresponsabilidad, mediante las herramientas establecidas para el reporte de información por parte de las entidades territoriales: SIGO PAT, oferta étnica, ajuste del Decreto de Corresponsabilidad 2460 de 2015.

¹²Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, 21 de noviembre de 2025, acta de reunión con la Coordinación del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior, con el

fue informado que el proceso de actualización del Decreto 2460 de 2015 (Decreto de Corresponsabilidad) se encuentra suspendido debido a la expedición de la Ley 2421 de 2024 modificatoria de la Ley 1448 de 2011 y al diseño de la futura Estrategia Integral de Intervención Territorial -EIIT, liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la cual absorberá la estructura de dicho Decreto. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley, advierte que esta situación técnica somete a los esquemas de coordinación y articulación nación - territorio destinados a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas étnicas Rrom al retroceso de una fase nuevamente de diseño.

La Unidad para las Víctimas por su parte informó que el "Tablero PAT"¹³ entre 2019 y 2020 pasó a integrar su sistema SIGO-PAT (Sistema de Información de Gestión de Oferta) de la plataforma VIVANTO para la articulación operativa de los Planes de Acción Territorial -PAT, formulados por las entidades territoriales para superar fallas técnicas, falta de articulación programática y presupuestal con los planes de desarrollo y brechas en la información de necesidades de la población víctima y la oferta territorial.

De otro lado, el Ministerio del Interior, expresó la falta de un sistema unificado entre el RUSICST -Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno- para el reporte de mandatarios territoriales, administrado por el Ministerio

objetivo de tratar información relacionada con el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST).

¹³DECRETO 2460 DE 2015, "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación". En su "ARTÍCULO 2.2.8.3.1.6. Tablero PAT. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en conjunto con el Ministerio del Interior, creará la herramienta Tablero PAT. la cual será el instrumento operativo anual del Plan de Acción Territorial (PAT). En dicho instrumento se incluirá la identificación anual de las necesidades de la población víctima, los programas, las metas y los recursos definidos por cada nivel de gobierno".

del Interior y el SIGOPAT, adicionalmente dificultades para realizar análisis profundos debido al volumen de información de 1.133 entidades, la inexistencia de alertas especializadas con enfoque étnico y las diferencias normativas sobre la actualización de información en distintos sistemas, aunado a ello las capacidades institucionales reducidas en municipios de categorías 5 y 6.

Al respecto, con base en la respuesta allegada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹⁴, se identifica que existe un desafío para las garantías del acceso efectivo a los derechos del pueblo étnico Rrom o Gitano que no está en la ausencia de instrumentos institucionales, sino en las barreras administrativas que impiden su aplicabilidad real en el territorio. En el marco del seguimiento al Decreto Ley 4634 de 2011, la CSMDL advierte entonces que el denominado diseño de la Estrategia Integral de Intervención Territorial, referida en el proceso consultivo de la reglamentación del Decreto 4634 de 2011 como una novedad de interseccionalidad y soluciones duraderas, refleja una dificultad estructural de adecuación institucional, en tanto las entidades gubernamentales competentes no terminan de incorporar efectivamente el enfoque étnico en sus instrumentos de planeación y asumir plenamente la responsabilidad que les asiste como integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo cual ha limitado la operatividad como sistema y la respuesta integral del Estado.

Transcurridos 15 años de la política pública de víctimas desde la implementación de los Decretos Ley Étnicos y diferentes CONPES, el reto no es diseñar nuevos marcos metodológicos, sino la gestión e interoperabilidad efectiva bajo nodos de servicios de los sistemas de información existentes, tales como el

¹⁴Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 26 de marzo de 2026, oficio radicado No. S-2026-10200-039990, respuesta ampliada a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos 12 de marzo de 2026, E-2026-047749 P-2026-4251491 oficio N° 03-430.

SISCONPES (Sistema de Información del Consejo Nacional de Política Económica y Social) para la gestión, elaboración y el seguimiento a tales documentos CONPES y administrado por el Departamento Nacional de Planeación; el RUSICST administrado por el Ministerio del Interior; y el SIGO PAT de la Unidad para las Víctimas. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo identifica entonces el diseño de la Estrategia Integral de Intervención Territorial como un retroceso técnico que duplica la estrategia de corresponsabilidad, en lugar de ejecutar los ajustes operativos derivados de los balances de impacto de la asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas que se traduzcan además en decisiones presupuestales con enfoque diferencial étnico Rrom.

Por último, teniendo en cuenta la respuesta del DPS¹⁵ respecto de la Estrategia Integral de Intervención Territorial, en la que manifestó: “los avances del proceso general de diseño se han socializado de manera permanente en la mesa nacional de víctimas y comités adscritos como instancia oficial de participación”, la CSMDL advierte que esto limita la adecuación institucional con las instancias propias de los pueblos y comunidades étnicas. Adicionalmente, estando en curso el acto administrativo de la reglamentación del Decreto Ley 4634 de 2011, no se registran avances en su articulación con la Estrategia Integral de Intervención Territorial, lo que deja rezagada la definición operativa sobre la incorporación de los lineamientos normativos particulares en el diseño de la herramienta; esto evidencia una vez más, un desajuste en los tiempos institucionales.

¹⁵Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) allegado mediante correo electrónico de fecha 17 de febrero de 2026, oficio memorando M-2026-30000-006985, respuesta inicial a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos 3 de febrero de 2026, E-2026-047749 P-2026-4251491 oficio N° 02-195.

Igualmente, la CSMDL observa insuficiente la respuesta i) al priorizar la gestión de trámites administrativos sobre la salvaguarda de los derechos étnicos del pueblo Rrom, postergando la viabilidad técnica de la consulta previa y ii) exponiendo que los lineamientos se estructuran en dos ejes: “reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y la participación efectiva mediante mecanismos de consulta previa”. En virtud de lo anterior, se reduce ello al plano discursivo. La planeación y goce efectivo de derechos carece de garantías si no hay planeación y ejecución presupuestal territorializada, desatendiendo así la superación de las barreras de accesibilidad que impidan la futura aplicación efectiva del Decreto Ley 4634 de 2011 del pueblo Rrom.

En conclusión, las siguientes recomendaciones se fundamentan en el marco de la adaptabilidad como referencia a la obligación de los gobiernos de ajustar la oferta institucional de la planeación programática y presupuestal a las necesidades específicas del goce efectivo de derechos, adecuando esto de manera estricta a la identidad cultural del pueblo Rrom o Gitano y materializando así el enfoque diferencial étnico del pueblo.

A la fecha de corte, configuran barreras institucionales y operativas la no superación de la fase de diseño, así como la falta de formalización de los instrumentos reglamentarios y operativos y del establecimiento de la sinergia nación - territorio con el enfoque diferencial étnico requerido para el goce efectivo de los derechos étnicos Rrom, siendo necesario considerar lo siguiente:

6.2. Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas:

- Gestionar la expedición del acto administrativo reglamentario del Decreto Ley 4634 de 2011 para eliminar las barreras institucionales vigentes.

Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- Consolidar la información oficial entre nación y territorio para superar la fase de diseño de la referida estrategia.
- Adelantar las acciones requeridas ante la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de consulta previa del pueblo étnico Rrom o Gitano en el diseño de la estrategia en mención.

A la Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y al Departamento Nacional de Planeación:

- Elaborar y entregar el informe de gestión a la Comisión Nacional de Diálogo (CND), el cual sirve como línea base para la consulta previa del próximo Plan Nacional de Desarrollo: i) en línea preventiva frente al proceso de empalme y ii) en evidencia de la coordinación y articulación con las entidades territoriales en cumplimiento del principio de la corresponsabilidad.

7. Participación

El Decreto Ley 4634 de 2011 establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos para las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Entre sus principios orientadores, la participación se reconoce como un derecho fundamental y como un mecanismo indispensable para garantizar que las decisiones estatales respeten la identidad cultural, la organización social y las formas propias de representación de este pueblo étnico.

Desde una perspectiva jurídica, la participación busca asegurar la intervención efectiva del pueblo Rrom o Gitano en las distintas etapas de formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y medidas relacionadas con la atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos. Para ello, el decreto contempla mecanismos como la consulta previa, los espacios de participación de víctimas y la intervención de las autoridades y representantes legítimos de las Kumpaño, garantizando el respeto por la autonomía cultural del pueblo Rrom y por las instituciones propias, entre ellas la Kriss Romaní como sistema tradicional de regulación y resolución de conflictos.

En términos prácticos, este enfoque busca que las víctimas Rrom participen activamente en la definición de las medidas destinadas a superar las afectaciones derivadas del conflicto armado, trascendiendo su condición de beneficiarias pasivas de la acción estatal. De esta manera, se promueve que las medidas de reparación respondan a las necesidades, prioridades y particularidades culturales de las comunidades, contribuyan al fortalecimiento de su identidad étnica, favorezcan su pervivencia colectiva y aporten a la reconstrucción del tejido social afectado por la violencia.

7.1. Reglamentación y efectividad del Protocolo de Participación para el Pueblo Rrom o Gitano en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011

La participación efectiva del pueblo Rrom o Gitano no constituye un mero trámite administrativo, sino un derecho fundamental vinculante para la construcción y seguimiento de la política pública, en ese contexto, la adaptabilidad de la herramienta al pueblo Rrom o Gitano, de tener actualmente en firme la Resolución 1709 del 30 de julio de 2025 “Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano y se deroga la Resolución No. 680 del 3 de agosto de 2015”, refiere a la obligación del Gobierno Nacional de ajustar la oferta institucional a las necesidades específicas de la población Rrom como sujeto de la política pública de víctimas del conflicto armado.

Con tal propósito, se cuenta con la Comisión Nacional de Diálogo como el espacio legítimo de concertación entre el Estado y el Pueblo Rrom bajo el

Decreto 2957 de 2010¹⁶, en la cual se materializa el diálogo intercultural entre la institucionalidad y las autoridades legítimas y representativas del pueblo Rrom para la deliberación y toma de decisiones.

El Ministerio del Interior¹⁷, en su respuesta sobre las acciones de fortalecimiento a la representación legal del pueblo Rrom ante la Comisión Nacional de Diálogo como instancia legal para la deliberación y toma de decisiones en línea de asegurar la participación efectiva en la política pública de víctimas, asume conceptualmente su deber de acompañar, promover el enfoque diferencial y canalizar la interlocución, aunque se desligue de la ejecución directa, desconociendo que forma parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, en tal sentido, todas las etapas del diseño, planeación, seguimiento y ejecución de la política de víctimas debe tener el enfoque diferencial tanto a nivel nacional como territorial y no debe desligarse de la ejecución directa.

Respecto de la información solicitada a la UARIV¹⁸, una vez surtido el proceso consultivo de concertación y protocolización se tiene durante la vigencia en seguimiento de 2025, la expedición de la Resolución N° 1709 de 2025 con la promulgación del acto administrativo, siendo éste un avance en la protocolización de espacios y la existencia de un texto normativo consolidado y concertado directamente con las estructuras propias del Pueblo Rom (Kriss Romaní).

La Resolución 1709 de 2025 hace parte del escenario normativo como pieza clave para la operatividad de la participación efectiva. El examen jurídico exige determinar si este acto administrativo de creación de herramientas específicas

¹⁶Decreto 2957 de 6 de agosto de 2010 *“Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano”*.

¹⁷Respuesta fechada 23 de abril de 2026 con radicado 2026-0022104-013716 Id:749020.

¹⁸ Respuesta de fecha 24 de marzo de 2026 con radicado N° 9020948.

para regular los escenarios de participación étnica cuenta con la debida publicidad, socialización y traducción pedagógica hacia las Kumpaño.

Respecto de la garantía del derecho fundamental a la participación del Pueblo Rrom en el proceso de reglamentación, con la respuesta aludida se indicó que el proceso ha garantizado el derecho fundamental a la participación de conformidad con los artículos 7, 8 y 13 de la Constitución Política, que establecen la diversidad étnica y protección reforzada del Convenio 169 de la OIT aprobado por la Ley 21 de 1991, reconociendo las estructuras propias del pueblo Rrom soportadas, además, normativamente en el Decreto 2957 de 2010, el Decreto Ley 4634 de 2011 y la Resolución 1709 de 2025 que materializa el protocolo de participación de las víctimas del conflicto armado con enfoque étnico Rrom o Gitano.

La concertación en la instancia de la Comisión Nacional de Diálogo abre la puerta para que el texto de la Resolución 1709 de 2025 tenga un grado inicial de legitimidad propia del derecho fundamental a la consulta previa. Entre los principales retos identificados de la Resolución 1709 de 2025 respecto a la capacidad para ajustarse a las necesidades del Pueblo Rrom o Gitano se encuentra la revisión rigurosa conceptual del principio de coordinación estatal. Al delegar toda la carga a la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior diluye su función de dirección política en materia de derechos étnicos.

Por otra parte, al no asumir competencias en la creación de la ruta interinstitucional alegando falta de capacidad operativa, se deja al pueblo Rrom o Gitano en una situación de desprotección frente a la discriminación institucional en salud y educación.

Respecto de la falta de financiación, la entidad indica que el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Diálogo "no depende exclusivamente de una sola

entidad", lo que en la práctica requiere de la sinergia estructural de las entidades gubernamentales que la integran¹⁹.

En tal sentido y en línea del contenido mencionado, la participación efectiva, además, contribuye a evitar la discriminación basada en criterios de pertenencia al pueblo Rrom y en consecuencia, los obstáculos para la implementación de la Resolución N° 1709 del 30 de julio de 2025 y con ello el acceso a las instancias de política pública de víctimas.

Por otra parte, al evaluar un control analítico de carácter preventivo y de exigibilidad, hay que determinar qué responsabilidad debe asumir el Estado y cuáles son los componentes fácticos y jurídicos.

Concretamente, la norma que regula la participación con enfoque étnico Rrom debe ser conocida, apropiada, socializada y financiada, es una norma que no culmina con su validez jurídica, si no con elementos como la descentralización, apropiación de la norma y su operatividad efectiva en tanto se materializa la integración de la representación legal gitana a instancias como los Comités Territoriales de Justicia Transicional. El reto radica en que las autoridades territoriales y nacionales conozcan la normativa con enfoque étnico Rrom y garanticen los recursos e infraestructura indispensables para que los integrantes del pueblo Rrom accedan a ella de manera informada.

De hecho, el pueblo Rrom enfrenta obstáculos históricos como la "gitanofobia" institucional, invisibilización estadística o exigencia de requisitos occidentales ajenos a sus usos y costumbres, por ello corresponde a la UARIV, que coordina el SNARIV, articular y generar las respectivas políticas públicas sin barreras de acceso a los derechos del pueblo Rrom.

¹⁹Decreto 2957 de 6 de agosto de 2010, artículo 12. Funciones de la Comisión Nacional de Diálogo, entre otras el numeral 4. Reza “*Establecer mecanismos de coordinación con las entidades del nivel nacional y territorial, para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos.*”

Para ello es pertinente, que la operatividad de la Resolución 1709 de 2025 evite la reproducción de barreras burocráticas y flexibilice los trámites respetando las lógicas organizativas del pueblo Rrom o Gitano.

El subregistro en los sistemas de información de las entidades requiere de acciones de capacitación permanente a los funcionarios públicos en territorio, quienes suelen equiparar las dinámicas del pueblo Rrom con las de comunidades indígenas o afrodescendientes, anulando su especificidad identitaria.

Para cumplir con los objetivos en el equilibrio entre los mandatos de la normatividad general de víctimas (procedimientos administrativos estrictos, plazos legales, rendición de cuentas) y el respeto a los tiempos, la oralidad y las estructuras nómadas o seminómadas de asentamiento y/o movilidad humana de la población Rrom o Gitana, se requiere coordinación interinstitucional con enfoque étnico en cumplimiento del bloque de constitucionalidad para salvaguardar la pervivencia física y cultural del pueblo.

En este contexto, se reitera que el principio de adecuación cultural exige que los procesos electorales orientados a garantizar la participación efectiva de la representación étnica del pueblo Rrom en las Mesas de Participación de Víctimas no sean aplicados de manera homogénea, sino que respondan a sus particularidades culturales, organizativas y formas propias de representación.

Se considera pertinente realizar una revisión jurídica de las disposiciones que regulan los mecanismos de elección de la representación técnica, con el fin de verificar su compatibilidad con los principios de autonomía, autodeterminación y adecuación cultural del pueblo Rrom.

En conclusión, resulta necesario evaluar si la imposición de estructuras rígidas de elección como votaciones individuales mediante tarjetón o procedimientos que desconozcan las formas tradicionales de toma de decisiones y las autoridades

propias, tales como los Seré Romengue o los consejos de ancianos podría limitar la adaptabilidad de la norma a las particularidades organizativas de este pueblo étnico y, en consecuencia, afectar el ejercicio de su autonomía. En ese sentido se presentan las siguientes recomendaciones:

7.2. Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales con presencia de Kumpania u organizaciones Rrom, corresponsables en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones (Bogotá, D.C., Cúcuta, Norte de Santander; Envigado, Antioquia; Girón, Santander; Ibagué, Tolima; Pasto, Nariño; Sabanalarga, Atlántico; Sahagún, Córdoba; Sampedrés, Sucre; San Pelayo, Córdoba):

- Garantizar que dichos procesos electorales se desarrollen conforme a los principios de participación efectiva, enfoque diferencial étnico y adecuación cultural.

A la Unidad para las Víctimas, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Interior:

- Implementar la ruta interinstitucional para prevenir la posible discriminación institucional hacia el pueblo Rrom. El Ministerio del Interior debe recordar que, por mandato constitucional y del bloque de constitucionalidad (Convenio 169 de la OIT), su función de “coordinación” lo obliga a liderar e instar a estas entidades del orden nacional a una mesa interinstitucional para tal efecto.

Al Ministerio del Interior:

- Emitir una circular conjunta con la **Unidad para las Víctimas** que defina una hoja de ruta técnica para el fortalecimiento de los representantes legales del pueblo Rrom o Gitano ante la Comisión Nacional de Diálogo.

A la Unidad para las Víctimas:

- Concertar con la Comisión Nacional de Diálogo un plan de difusión territorial de la Resolución 1709 de 2025, que incluya talleres presenciales en las diferentes Kumpaño del país, garantizando la asistencia técnica y logística para su efectiva implementación.
- Implementar al interior de la entidad un "Canal de Alerta y Enfoque Étnico Rrom" para denunciar barreras de acceso en los territorios relacionadas con la implementación de la Resolución 1709 de 2025, acompañado de una matriz técnica que evalúe semestralmente los obstáculos operativos de la misma, permitiendo flexibilizar los requisitos de inscripción y postulación de las víctimas Rrom a los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- Promover, en articulación con la Comisión Nacional de Diálogo, una evaluación conjunta de los efectos de la Resolución 1709 de 2025 al cumplirse un año de su entrada en vigor, con el propósito de identificar ajustes que fortalezcan la participación efectiva del pueblo Rrom. Como resultado de dicho ejercicio, se recomienda valorar la incorporación de un "Anexo de Flexibilidad Étnica Rrom", orientado a reconocer y armonizar las instancias de participación con sus formas propias de organización, representación y toma de decisiones, conforme a su derecho propio (*Kriss Romaní*).

8. Derechos Territoriales y Restitución

Avances en la construcción de una ruta diferencial para la atención de solicitudes de restitución de tierras del pueblo Rrom o Gitano

La Unidad de Restitución de Tierras -UAEGRTD- elevó ante la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano -CND- una propuesta de resolución orientada a adoptar una ruta de atención preferente en materia de restitución de tierras. En ese sentido, la propuesta de resolución constituye un primer esfuerzo institucional para traducir el enfoque étnico en reglas operativas concretas, que permitan orientar la identificación, atención, priorización y trámite de las solicitudes presentadas por integrantes de este pueblo.

Impulso en la celebración de espacios de interlocución entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para las Víctimas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom

Ilustración 5. Ilustración 1, Mesa técnica con las 11 Kumpaňy

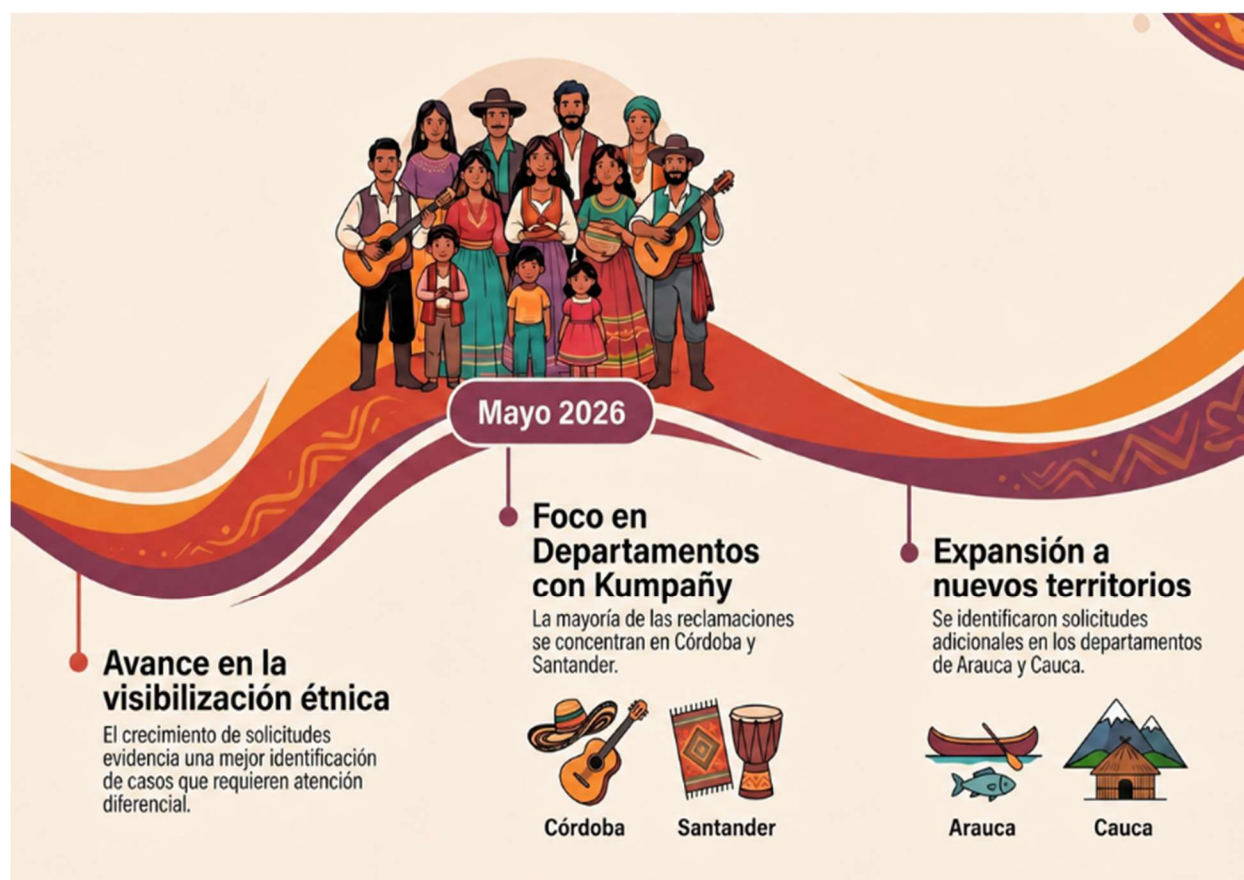


Fuente: CND. 2026

Se destaca la apertura de espacios de interlocución entre la -UAEGRTD, la Unidad para las Víctimas -UARIV- y la CND. Estos escenarios representan un avance en materia de participación efectiva, pues reconocen a la CND como instancia legítima de interlocución con el pueblo gitano. Además, se identificaron observaciones y preocupaciones frente al contenido de la propuesta de resolución, especialmente en relación con la necesidad de determinar si dicho acto administrativo debía surtir consulta previa. Aunque esta solicitud suspendió la socialización de fondo de la propuesta, también fortaleció el estándar de participación y evitó que la resolución fuera adoptada de manera unilateral, sin el concurso de las autoridades representativas del pueblo Rrom.

Identificación, caracterización y trazabilidad de solicitudes Rrom en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas -RTDAF

Ilustración 6. Avance metodológico caracterización



Fuente UAEGRTD, mayo 2026

Se resalta la labor de la -UAEGRTD en la parametrización de solicitudes asociadas al pueblo Rrom mediante la adecuación del formulario de inscripción en el RTDAF y la incorporación de variables inclusivas²⁰ del pueblo gitano. Esta medida resulta importante para mejorar la captura de información, reducir el subregistro y permitir que las solicitudes Rrom sean identificadas, clasificadas y monitoreadas de manera diferencial dentro del RTDAF, así mismo constituye un avance metodológico, en tanto permite distinguir entre la manifestación autónoma

²⁰Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, oficio de respuesta No 202520300671071 del 2025/07/24 2:56:32 pm. Preciso la -UAEGRTD a la CSMDL que incorporaron dos categorías en el RTDAF, así: (i) autorreconocimiento y (ii) validación de pertenencia étnica.

de pertenencia al pueblo Rrom y la verificación institucional de dicha pertenencia a través de registros o censos administrados por el Ministerio del Interior.

A continuación, se evidencian los siguientes retos:

Persistencia de inconsistencias en la identificación y administración del universo de solicitudes asociadas al pueblo Rrom o Gitano en el RTDAF

Pese a que la URT muestra avances tecnológicos para clasificar las solicitudes y monitorearlas, evidencia la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos -CSMDL- variación en los reportes cuantitativos del universo de reclamantes de restitución de tierras del pueblo Rrom y por ende, dificultades para monitorear la implementación de indicadores propios de las comunidades étnicas contenidos en el del CONPES 4031 del 11 de junio de 2021 como lo son: *porcentaje de solicitudes de protección de territorios inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria; porcentaje de solicitudes de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas con estudios preliminares; y, porcentaje de solicitudes de restitución de tierras de comunidades étnicas con demanda presentada*, sin perjuicio de otros indicadores que la institucionalidad determine necesarios para hacer las respectivas mediciones.

Esta situación se refleja, precisamente, en las variaciones significativas observadas en los reportes sobre el universo de reclamantes de restitución de tierras del pueblo Rrom o Gitano, las cuales ponen de manifiesto desafíos en materia de consistencia, trazabilidad y consolidación de la información. En 2024, la entidad informó a la CSMDL la gestión de 31 solicitudes en etapa administrativa²¹; en julio de 2025 redujo ese universo a 21 solicitudes y, en junio

²¹Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, oficio de respuesta No 202520300671071 del 2025/07/24 2:56:32 pm

de 2026, amplió la cifra a 65 personas autoreconocidas como gitanas con solicitudes ante el RTDAF²². Estas diferencias impiden establecer con certeza el conjunto real de reclamaciones, dificultan el seguimiento institucional y plantean la necesidad de depurar, estandarizar y explicar los criterios utilizados para clasificar, actualizar y reportar las solicitudes asociadas a este pueblo.

Esta variación no aparece acompañada de una explicación metodológica suficiente que permita establecer si se trata de universos comparables, depuración de registros, actualización de fuentes o cambios en los criterios de identificación étnica. Por el contrario, la propia información remitida por la UAEGRTD evidencia debilidades en la administración del dato, al reconocer la existencia de registros sin marcación étnica, duplicados, dudosos, o inclusive clasificados como afrodescendientes o indígenas²³, así como registros provenientes del Anexo 11²⁴ del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas. Lo anterior compromete la trazabilidad, confiabilidad y consistencia del RTDAF respecto de la población Rrom y dificulta el seguimiento efectivo por parte de la CSMDL a la garantía del enfoque diferencial étnico en la ruta de restitución de tierras.

Demoras en la adopción de la ruta de atención preferencial para el pueblo Rrom

Pese a que la URT, adelanta esfuerzos para dar cumplimiento a la recomendación hecha por esta CSMDL del año 2024 frente a la prelación y

²²Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, *Respuesta al requerimiento de información de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011*, Rad. 202620300467131, Bogotá D.C., 20 de mayo de 2026.

²³Ibidem

²⁴El Anexo 11 es un formato complementario del Formato Único de Declaración (FUD) de la Unidad para las Víctimas. Su función específica es recopilar información sobre el despojo y/o abandono forzado de bienes.

debida caracterización en el trámite administrativo mediante la aplicación del artículo 11 del Decreto Ley 4634 de 2011, ésta aún no ha sido adoptada formalmente. Ello constituye una alerta relevante, en tanto la atención diferencial al pueblo Rrom continúa dependiendo de esfuerzos institucionales internos, criterios operativos y espacios de diálogo que, si bien representan avances, aún no han sido formalizados en un instrumento que brinde seguridad jurídica, trazabilidad y reglas claras para la atención de sus solicitudes de restitución.

La definición del alcance participativo y consultivo de la ruta de atención preferente para el pueblo Rrom o gitano

La CND solicitó que la propuesta de resolución que adopta la ruta preferente de restitución de tierras para el pueblo Rrom fuera remitida a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, entidad que posteriormente conceptuó indicando que el proyecto constituye una medida administrativa susceptible de consulta previa, en tanto puede incidir en asuntos relacionados con el territorio, la identidad, la autonomía, la autodeterminación y las dinámicas culturales, económicas y sociales del pueblo Rrom.

Esta situación plantea el desafío de adelantar un proceso de consulta previa culturalmente adecuado, oportuno y eficaz que garantice la participación real del pueblo Rrom y que permita el análisis sobre la adopción de la ruta diferencial de restitución de tierras.

Dificultad para caracterizar y delimitar adecuadamente las pretensiones territoriales del pueblo Rrom

La CSMDL identifica la dificultad para caracterizar y delimitar adecuadamente las pretensiones territoriales del pueblo Rrom²⁵, derivada de la ausencia de modelos técnicos adaptados a territorialidades que no se expresan bajo esquemas prediales tradicionales. Esta situación limita el uso efectivo de la información catastral convencional, administrada en el Sistema Integral Nacional Catastral (en adelante SINIC) por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), la cual no logra capturar de manera integral las dinámicas de ocupación, tránsito y relación con el territorio, afectando la construcción de una línea base espacial clara y consistente. En consecuencia, se evidencian vacíos en la estructuración de los expedientes administrativos que pueden impactar el desarrollo del proceso en sus fases posteriores, poniendo de manifiesto la necesidad de avanzar en instrumentos técnicos diferenciales que permitan representar adecuadamente estas formas de territorialidad.

En efecto, la respuesta del IGAC evidencia que los instrumentos existentes se encuentran diseñados principalmente bajo lógicas prediales, lo cual limita la adecuada representación de territorialidades no convencionales, afectando la identificación de pretensiones y la estructuración de los procesos en sus distintas etapas. En este contexto, se hace necesario que la noción de territorio incorpore elementos asociados a movilidad, redes familiares, prácticas económicas y afectaciones culturales, de manera que el proceso de restitución garantice un enfoque diferencial efectivo y evite reproducir vacíos técnicos que incidan en la materialización de los derechos territoriales del pueblo Rrom.

²⁵Instituto Geográfico Agustín Codazzi, oficio 1000DG-2026-0000047-EE del 13 de marzo de 2026.

8.1. Recomendaciones

A la Unidad de Restitución de Tierras:

- Realizar una depuración integral, técnica y documentada del universo de solicitudes asociadas al pueblo Rrom o Gitano en el RTDAF, que permita identificar con precisión el número real de reclamaciones, personas solicitantes, estado procesal, ubicación territorial, fuente de información y criterio de marcación étnica aplicado.
- Avanzar en la adecuación del Módulo Étnico del Registro de Tierras Despojadas y de los registros en ruta individual, incluyendo variables obligatorias sobre pertenencia al pueblo Rrom, autorreconocimiento, validación de pertenencia, Kumpania, ubicación, etapa del trámite, decisión, y demás variables necesarias.
- Definir, junto con la Comisión Nacional de Diálogo, un procedimiento claro para armonizar el autorreconocimiento con la validación de pertenencia étnica, evitando que la verificación institucional desconozca la identidad cultural, pero también previniendo usos indebidos que puedan afectar la legitimidad interna de las Kumpaño.
- Mientras se surte la consulta previa de la resolución que adoptará la ruta de atención preferente, expedir lineamientos internos transitorios de atención diferencial para el pueblo Rrom, orientados a garantizar identificación adecuada de las afectaciones con ocasión del conflicto armado, la individualización de los predios objeto de reclamación, orientación jurídica, priorización, registro correcto, acompañamiento en etapa administrativa y seguimiento especial de los casos que pasen a la etapa judicial.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:

- Fortalecer el análisis etnogeográfico y jurídico de la noción de territorio para el pueblo Rrom, en atención a la evidencia identificada en el proceso de restitución, según la cual las herramientas catastrales y los modelos técnicos actuales no logran capturar de manera integral las dinámicas de ocupación, tránsito y relación con el territorio propias de esta población.
- Incorporar el enfoque Rrom en la fase administrativa y establecer criterios claros para las fases judicial y posfallo, de forma que las solicitudes no sean tratadas exclusivamente como casos individuales ordinarios, sino como reclamaciones que requieren análisis étnico-diferencial.

Al Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa:

- Definir, de manera coordinada con la Unidad de Restitución de Tierras y la Comisión Nacional de Diálogo, una ruta metodológica para la consulta previa de la resolución de atención preferente del pueblo Rrom, con fases, tiempos, responsables y productos.
- Garantizar que la consulta previa no se limite a una socialización formal, sino que permita discutir el alcance de la ruta, los criterios de pertenencia étnica, la participación de las Kumpaño, la validación cultural, las medidas de atención preferente y los mecanismos de seguimiento.
- Acompañar técnicamente a la Unidad de Restitución de Tierras en la construcción de criterios respetuosos de la autonomía, identidad y autodeterminación del pueblo Rrom, especialmente frente a la tensión entre autorreconocimiento, censos institucionales y validación por autoridades propias. Además, buscar medios de intercambio de información adecuados sobre el pueblo Rrom.

A la Unidad para las Víctimas:

- Articular con la Unidad de Restitución de Tierras la identificación de víctimas Rrom que hayan declarado hechos de despojo o abandono forzado, especialmente aquellas registradas en el Anexo 11 del Formato Único de Declaración, para que estas puedan realizar la solicitud de restitución de tierras.
- Cruzar información entre RUV, RTDAF y registros de pertenencia étnica, con el fin de evitar subregistro, duplicidades o inconsistencias en la caracterización de las víctimas Rrom.

A la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom:

- Participar activamente en la definición de los criterios culturales que permitan orientar la validación de pertenencia étnica en los procesos de restitución de tierras.
- Acompañar la socialización de la ruta de restitución en las 11 *Kumpaño*, con el fin de fortalecer la confianza institucional y facilitar el acceso informado de las personas Rrom que hayan sido víctimas de despojo o abandono de tierras.

9. Atención, asistencia y reparación Integral para Pueblos Indígenas.

9.1. Atención humanitaria

Este apartado analiza la atención humanitaria dirigida al pueblo Rrom o Gitano en el marco del Decreto Ley 4634 de 2011. La revisión articula la información

remitida por la Unidad para las Víctimas y los hallazgos de la visita territorial realizada en Sampués y San Onofre, Sucre, los días 10 y 11 de junio de 2026. La atención humanitaria se entiende como la respuesta destinada a garantizar la subsistencia mínima ante el desplazamiento forzado, el confinamiento y otras situaciones que comprometen la seguridad, la vivienda, la alimentación, la salud y la continuidad de la vida comunitaria.

El seguimiento debe establecer no solo el número de hogares atendidos y los recursos ejecutados, sino también la oportunidad, suficiencia, trazabilidad y adecuación de las medidas a las formas organizativas, culturales y familiares del pueblo Rrom. La respuesta institucional debe reconocer la movilidad histórica, las dinámicas de las kumpaño, la transmisión intergeneracional, la actividad comercial y la necesidad de preservar la cohesión comunitaria (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Contexto nacional de desplazamiento y confinamiento

La Unidad para las Víctimas reportó 643 emergencias masivas entre 2023 y 2025. De estas, 291 afectaron de manera agregada a población indígena y afrocolombiana. La entidad indicó expresamente que no se registraron afectaciones del pueblo Rrom en eventos masivos durante ese periodo. El registro no permite concluir que no hayan existido afectaciones individuales, amenazas, restricciones de movilidad, pérdida de medios de vida o desplazamientos no identificados como eventos masivos.

En este sentido, según el informe de la UARIV entregado a la comisión, se muestra un aumento general de las emergencias: 163 eventos en 2023, 214 en 2024 y 266 en 2025. Aunque estas cifras sirven como contexto humanitario, no deben atribuirse al pueblo Rrom. Para el Decreto Ley 4634 de 2011, el principal hallazgo es la debilidad de la información específica: los reportes públicos y

administrativos no permiten conocer con suficiente detalle cuántas personas el pueblo Rrom fueron afectadas colectiva e individualmente, en qué municipios, por qué hechos y con qué respuesta institucional.

9.2. Atención humanitaria inmediata y subsistencia mínima

La atención en la etapa de inmediatez se activa mediante la coordinación entre alcaldías, gobernaciones y la Unidad para las Víctimas, la verificación de la emergencia, la aplicación de los planes de contingencia y la actuación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Los componentes comprenden alimentación y alojamiento transitorio, incluidos elementos de hábitat, cocina y aseo. La Resolución 00097 de 2022 regula criterios de subsidiariedad y Ruta Directa cuando la capacidad territorial resulta insuficiente.

Para el periodo 2023-2025, la información institucional no registra entregas en especie diferenciadas para el pueblo Rrom. En modalidad monetaria se reportaron tres hogares, diez personas y \$3.914.650, correspondientes a 2025. No se registraron hogares atendidos en dinero durante 2023 y 2024. La concentración total de la atención inmediata en tres hogares muestra una cobertura cuantitativamente reducida y exige verificar si responde a una baja demanda real, a problemas de identificación en los sistemas o a barreras de acceso y declaración.

En la etapa de transición, la Unidad para las Víctimas reportó 75 hogares, 75 giros y \$29.572.900 entre 2023 y 2025: 28 hogares en 2023, 27 en 2024 y 20 en 2025. Esta información debe analizarse por separado de la atención inmediata, pues corresponde a momentos y finalidades diferentes de la ruta. La disminución anual de hogares atendidos requiere una explicación técnica sobre la superación

de carencias, la salida de beneficiarios, la actualización del registro y la continuidad de las necesidades.

La Unidad señaló que los kits alimentarios pueden incorporar sustituciones relacionadas con usos y costumbres. Sin embargo, no presentó evidencia específica sobre concertación de componentes con autoridades o representantes de las kumpaño. Tampoco informó tiempos de respuesta, ubicación de los hogares Rrom atendidos, modalidad exacta de entrega, criterios de priorización ni evaluación comunitaria de suficiencia. En consecuencia, el dato financiero es verificable, pero no permite medir integralmente la calidad de la respuesta.

Hallazgos territoriales en Sampués y San Onofre

La visita territorial mostró una brecha entre la existencia formal de instrumentos y el conocimiento efectivo de la situación del pueblo Rrom. La Alcaldía de Sampués informó que cuenta con Plan de Acción Territorial, Plan Integral de Prevención y Plan de Contingencia, pero reconoció que la última caracterización municipal identificada data de 2016 y que se requiere actualizar la información sobre composición familiar, vulnerabilidades y pertenencia al pueblo Rrom.

La Gobernación de Sucre manifestó que, al revisar las solicitudes de ayuda humanitaria entre 2023 y 2025, no encontró solicitudes específicas dirigidas al pueblo Rrom, aunque sí registros generales de población víctima. Esta respuesta no coincide plenamente con el reporte nacional de tres hogares Rrom atendidos en 2025 y exige conciliar bases, identificar el municipio de residencia y precisar si la atención se produjo por solicitud territorial, Ruta Directa o gestión individual.

Las delegaciones Rrom expusieron afectaciones asociadas al desplazamiento, la vida en carpas, la pérdida de prácticas culturales y las dificultades para mantener la movilidad comercial y cultural. También señalaron que la reparación y la asistencia no pueden reducirse a infraestructura, pues deben responder al daño

cultural, la pervivencia de la lengua, las formas de reunión, la transmisión intergeneracional y la autonomía de los usos y costumbres.

La construcción de la casa cultural Rrom en Sampués constituye un avance relevante para la pervivencia cultural, pero no sustituye la obligación de contar con rutas de atención humanitaria funcionales. La administración municipal y la comunidad acordaron concertar las reglas de administración y uso del inmueble. Para la Comisión, este proceso debe articularse con la planificación de contingencias, de manera que el espacio pueda apoyar encuentros, información institucional y coordinación comunitaria sin desnaturalizar su finalidad cultural.

El acta también refleja problemas de desagregación institucional. Las entidades presentaron información general que no permitía establecer beneficiarios Rrom, necesidades pendientes o recursos ejecutados específicamente en Sampués y San Onofre. La Comisión insistió en la necesidad de respuestas por pueblo, comunidad y medida. La falta de información actualizada puede invisibilizar hogares afectados y debilitar la activación temprana de la respuesta.

Aunque San Onofre fue incluido en el objeto de la visita, la información específica sobre atención humanitaria al pueblo Rrom en ese municipio es insuficiente. Esta ausencia debe reconocerse como un vacío y no interpretarse como inexistencia de población o necesidades. La Unidad para las Víctimas, la Gobernación y las alcaldías deben verificar la presencia, localización, registro y situación de las familias étnicas pertenecientes en ambos municipios.

Conclusiones de la Comisión

La información disponible sobre el pueblo Rrom resulta insuficiente para evaluar integralmente el cumplimiento del Decreto Ley 4634 de 2011. La ausencia de eventos masivos registrados contrasta de manera notoria con los testimonios recogidos sobre desplazamiento, vida en carpas, pérdida de prácticas propias y restricciones a la movilidad itinerante, lo cual evidencia una brecha entre el

registro institucional y la realidad vivida por las kumpaño, y exige fortalecer los mecanismos de identificación de afectaciones tanto individuales como colectivas.

Esta limitación en el registro se refleja también en la atención inmediata reportada para el periodo 2023-2025, la cual se circunscribe a tres hogares, diez personas y un monto de \$3.914.650. La falta de información desagregada sobre territorio, hecho victimizante, tiempos de respuesta, componentes de la atención y criterios de priorización impide establecer si dicha respuesta institucional fue oportuna, suficiente y adecuada a las particularidades culturales del pueblo Rrom.

A esta insuficiencia de datos se suma una inconsistencia que debe ser aclarada de manera prioritaria: el registro nacional reporta hogares Rrom atendidos, mientras que a nivel territorial se afirma que no se identificaron solicitudes específicas en el municipio de Sampués, Sucre. Esta discrepancia entre las fuentes nacional y territorial hace indispensable un ejercicio de conciliación de bases de datos, sin el cual se corre el riesgo de subregistro, doble conteo o pérdida de trazabilidad en el seguimiento a la atención brindada.

Buena parte de estas deficiencias encuentra explicación en la desactualización de la caracterización municipal, la cual limita de manera directa la planeación, la prevención y la activación oportuna de la atención. Los instrumentos de caracterización territorial pueden existir formalmente, pero pierden toda efectividad práctica si no contienen información actualizada sobre las kumpaño, los hogares, los patrones de movilidad, los medios de vida y los riesgos particulares que enfrenta esta población.

Esta desactualización se hace evidente en el caso específico del municipio de Sampués, Sucre, donde la casa cultural constituye un avance relevante en materia de pervivencia cultural, pero en ningún caso reemplaza las medidas de subsistencia mínima que requiere la población Rrom. La atención humanitaria integral debe articular, de manera simultánea, componentes de alimentación, alojamiento, salud, vivienda, protección, movilidad comercial y continuidad cultural,

sin que el fortalecimiento de uno de estos componentes supla la ausencia de los demás.

9.3. Recomendaciones

A la Unidad Para las Víctimas:

- Conciliar las bases nacionales, departamentales y municipales de atención humanitaria para Sucre, con participación de representantes del pueblo Rrom y garantía de confidencialidad de los datos personales.
- Definir indicadores anuales de cobertura, oportunidad y suficiencia: hogares identificados, solicitudes, entregas, tiempo de respuesta, modalidad, necesidades pendientes y evaluación comunitaria.

Al municipio de Sampués y San Onofre:

- A marzo del 2027 se debe actualizar la caracterización del pueblo Rrom en Sampués y verificar su presencia y situación en San Onofre, mediante una metodología concertada que respete la organización de las kumpaño y evite registros incompletos.
- A marzo del 2027 ajustar los planes de prevención y contingencia para incorporar escenarios de desplazamiento individual o colectivo, pérdida temporal de vivienda, restricciones de movilidad y afectación de medios de vida de comunidades étnicas.
- A marzo del 2027 Presentar a la Comisión un informe específico sobre los 75 hogares atendidos en transición, explicando la reducción anual, las causas de salida y las carencias que continúan pendientes.

9.4. Asistencia y restablecimiento de derechos

Las medidas de asistencia establecidas en el Decreto 4634 de 2011 tienen como objetivo garantizar una vida digna para las víctimas del Pueblo Rrom,

reconociendo sus derechos socioeconómicos y culturales, de esta manera, las entidades del SNARIV han venido desarrollando diferentes programas y ofertas que buscan la inclusión del Pueblo Rrom y la adecuación a sus realidades sociales, poblacionales, de asentamiento y de ejercicio de su cultura y sistemas propios.

De acuerdo con la Comisión de la Verdad (2022) el pueblo Rrom sufrió situaciones de violencia por estigmatización, homicidio, desaparición forzada, desplazamiento, violencia sexual y cambios en sus dinámicas de movilidad, trashumancia y asentamiento, su reconocimiento como sujeto colectivo y pueblo étnico, ha sido uno de los principales avances para lograr la protección integral y la necesidad de que la política de víctimas atienda de forma particular las carencias y reparación integral de esta población.

El restablecimiento en el núcleo de derechos de educación, salud, generación de ingresos y vivienda, sigue siendo un reto, aunque se han dado espacios de coordinación con las autoridades y representantes del pueblo Rrom, y adecuaciones institucionales que reconocen sus prácticas culturales y realidades socioeconómicas actuales. Este capítulo busca revisar los avances en el restablecimiento y recoger las principales recomendaciones para avanzar en la garantía de estos derechos.

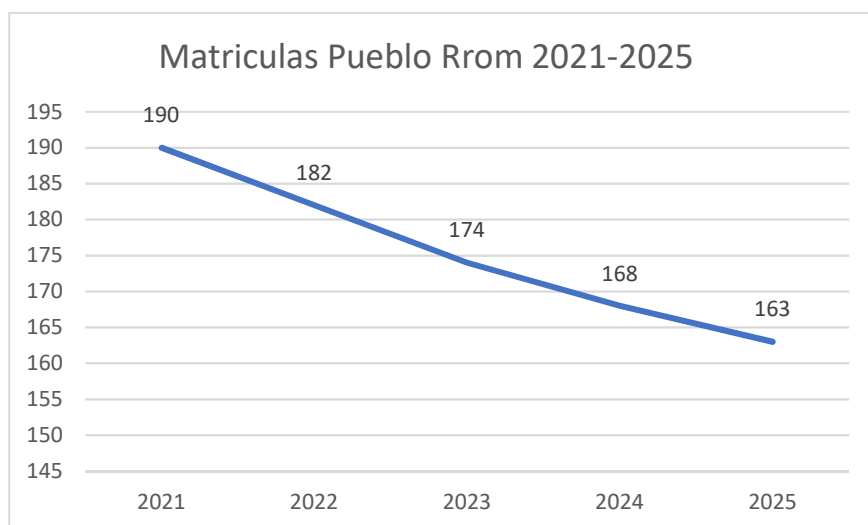
9.4.1. Educación

El derecho a la educación para el pueblo Rrom sigue enfrentando barreras relacionadas con la ausencia de una oferta educativa intercultural y pertinente según sus usos y costumbres, así mismo, la falta de docentes formados en su cultura y el acceso a subsidios, transporte escolar y programas de alimentación,

siguen siendo razones que inciden en la permanencia educativa y garantía del derecho.

De igual forma, la Comisión reitera su preocupación por la persistencia de la baja asistencia al sistema educativo, las cifras sobre matrícula del Pueblo Rrom han disminuido de forma sostenida desde 2021, lo que indica que la falta de adecuación incide en la decisión de ingresar al sistema educativo. La población matriculada se extiende tanto a los territorios donde se han identificado las Kumpanys como en otros municipios y departamentos, actualmente hay población matriculada en Antioquia, Atlántico, Bogotá, Cauca, Putumayo, Sucre, Córdoba, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Casanare, Valle del Cauca, Tolima, Chocó y Arauca.

Ilustración 7. Matriculas Pueblo Rrom 2021-2025



Elaboración propia con base en base de datos Ministerio de Educación

En materia de acceso a educación superior, la Comisión reconoce los avances en el cumplimiento del indicador ID244 del Plan Nacional de Desarrollo, en donde se concertado una ruta para identificar la participación de jóvenes y personas

del Pueblo Rrom en la educación superior y la implementación de convocatorias específica para esta población. En 2025 se presentaron 2 mujeres y 3 hombres del pueblo Rrom a estas ofertas de permanencia en la educación superior. (SINERGIA , 2026).

Sobre conectividad, el Ministerio de Educación refiere que 94 sedes a nivel nacional con presencia de estudiantes del Pueblo Rrom han sido fortalecidas con estrategias de conectividad y acceso a recursos digitales para la continuidad de procesos pedagógicos y el fortalecimiento de la educación propia (Ministerio de Educación, 2026, pág. 14)

Representantes del Pueblo Rrom han señalado la necesidad de fortalecer la educación superior, la lengua y las capacidades de la comunidad, así como de avanzar en el fortalecimiento productivo asociado a las tierras y a la cultura propia, estos desafíos dan cuenta de avanzar en el desarrollo de medidas adecuadas y pertinentes a las realidades y condiciones del pueblo.

9.4.2. Vivienda

El derecho a la vivienda para el Pueblo Rrom implica la consideración de sus prácticas de itinerancia y asentamiento, así mismo, los cambios y transformaciones de estas dinámicas donde producto del desplazamiento familias y hogares han tenido proceso de sedentarización en contextos urbanos y rurales.

De esta forma, la adaptación de la política de vivienda a estas realidades ha sido un proceso progresivo y que aun requiere de ajustes y ampliación de su alcance. De acuerdo con las mediciones de SSV, el 61% del Pueblo Rrom presenta condiciones de déficit habitacional, incidiendo especialmente en hogares liderados por mujeres.

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Vivienda, en acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo se apropiaron 11 mil millones de pesos para desarrollar medidas de la política de vivienda para el Pueblo Rrom en las 9 Kumpanyys y 2 organizaciones nacionales, asignaron 125 subsidios de vivienda a hogares que cumplieron requisitos en 11 municipios y beneficiando a 456 personas (Ministerio de Vivienda , 2026, pág. 72).

Aunque estas familias participaron en ofertas en materia de vivienda nueva, mejoramiento y titulación, en los recorridos territoriales representantes del Pueblo Rrom insisten en que hace falta una adecuación de la política a los usos y costumbre del Pueblo Rrom, que considere las prácticas de itinerancia de algunas familias en Kumpanyys del Caribe y que la vivienda sea un núcleo que permita oportunidades de sostenimiento económico, transmisión cultural y permanencia de la comunidad.

9.4.3. Generación de Ingresos

El SENA reporta importantes avances e impactos de sus programas en el Pueblo Rrom entre 2023 y 2025, por una parte, en materia de intermediación laboral 512 personas fueron orientadas y 143 colocadas en un empleo formal. Así mismo, en el periodo 4.962 personas hicieron parte del programa de aprendices y formados en niveles auxiliar, operario, técnico, tecnólogo, profundización técnica y formación complementaria.

La UARIV caracterizó 21 unidades productivas, fortaleció 11 y vinculo a una a una red de encadenamiento productivo, estas actividades permitieron que proyectos productivos propios tuvieran procesos de fortalecimiento y se pudieran conocer las características de las actividades productivas del Pueblo Rrom, asociadas al comercio, la talabartería, la ganadería, la herrería entre otras.

En relación a las medidas de reparación colectiva del Sujeto Nacional del Pueblo Rrom, en donde se definió una acción para garantizar el acceso a la oferta de entidades del sector de generación de ingresos como MinTrabajo, DPS, SENA, FINAGRO y BANCOLDEX, se encuentra en implementación, en esta se han dado avances en la caracterización de los perfiles productivos, las practicas asociativas y actividades productivas propias del Pueblo Rrom.

9.4.4. Salud

La comisión destaca que la Resolución 464 de 2022, que adopta el capítulo diferencial para el Pueblo Rrom o Gitano en los planes territoriales de salud en Colombia, resulta el instrumento guía para el abordaje de estrategias para el goce efectivo del derecho a la salud, a pesar de esto, de acuerdo con representantes de las Kumpanyys, en municipios del Córdoba y Sucre, persisten barreras para los hogares establecidos en zonas rurales dado que no hay estrategias de atención primaria y existen demoras en la atención y acceso oportuno.

Pocas víctimas del pueblo Rrom acuden al PAPSIVI, consideran que este programa no responde a sus necesidades culturales y al zakono mediante el cual se desarrollan medidas propias de atención y manejo de la salud y la enfermedad. A pesar de la mencionada resolución, persiste la falta de adecuación de programas de salud y atención psicosocial, los cuales no comprenden las practicas culturales, las formas de sanación y el abordaje individual y colectivo.

Conclusiones

El análisis conjunto de los componentes de educación, vivienda, generación de ingresos y salud evidencia una tensión estructural entre el reconocimiento normativo diferencial alcanzado para el Pueblo Rrom y la insuficiencia de su

traducción en resultados materiales de restablecimiento de derechos. Si bien existen avances puntuales –la Resolución 464 de 2022 en salud, la apropiación presupuestal para vivienda en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, o los programas de intermediación laboral y formación del SENA–, estos instrumentos comparten una misma limitación de fondo: su diseño no logra ajustarse plenamente a las dinámicas de itinerancia, trashumancia y organización propia (kumpanys, zakono) que definen la vida del Pueblo Rrom, lo que erosiona su pertinencia cultural y, con ello, su efectividad.

Esta desconexión se expresa en indicadores que deberían encender alertas para el Estado: la disminución sostenida de la matrícula educativa desde 2021, un déficit habitacional que afecta al 61% de la población y golpea con mayor severidad a los hogares con jefatura femenina, una participación marginal en la oferta de educación superior (apenas 5 personas en 2025 frente al universo poblacional del pueblo), y el bajo uso del PAPSIVI por su falta de adecuación a las prácticas propias de salud y enfermedad.

En conjunto, estos hallazgos configuran una brecha de pertinencia que se suma a la ya identificada brecha de cobertura e implementación, y que exige al SNARIV superar la lógica de oferta genérica adaptada marginalmente, para avanzar hacia el diseño concertado de rutas diferenciales que reconozcan al Pueblo Rrom no solo como sujeto de reparación colectiva, sino como interlocutor activo en la definición de las condiciones bajo las cuales sus derechos socioeconómicos y culturales pueden ser efectivamente garantizados.

9.5. Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Dirección de Cobertura y Equidad, en articulación con las Secretarías de Educación departamentales:

- En un plazo de 6 meses Investigar las causas de la disminución sostenida de la matrícula desde 202, que permita distinguir entre deserción por falta de pertinencia educativa, movilidad territorial u otros factores.

A la Unidad para las Víctimas:

- En un plazo de 12 meses Consolidar y hacer verificable la ruta de acceso interinstitucional (MinTrabajo, DPS, SENA, FINAGRO, BANCOLDEX) definida en la medida de reparación colectiva del Sujeto Nacional del Pueblo Rrom, estableciendo metas anuales de fortalecimiento de unidades productivas más allá de las 11 ya fortalecidas de las 21 caracterizadas.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- En un plazo de 12 meses Implementar de manera efectiva el capítulo diferencial para el Pueblo Rrom (Resolución 464 de 2022) en los planes territoriales de salud de los municipios con mayores barreras identificadas, con estrategias específicas de atención primaria en zonas rurales de Córdoba y Sucre.

10. Reparación Integral

El pueblo Rrom está reconocido como un Sujeto de Reparación Colectiva a nivel nacional desde el año 2014, a pesar de ser uno de los primeros SRC con PIRC y que han pasado cerca de 12 años del proceso de implementación, las medidas

implementadas alcanzan un avance superior al 50% de acuerdo con la UARIV para el mes de marzo de 2026.

El PIRC este compuesto de 14 medidas de reparación, 5 de Garantías de No Repetición, 2 de rehabilitación, 2 de restitución y 4 de satisfacción; de las cuales hay avances de implementación en 9 de estas medidas y ya se ha cumplido con la indemnización colectiva.

De acuerdo con representantes del Pueblo Rrom, la falta de avance en proyectos productivos y generación de ingresos, la construcción de infraestructura comunitaria, la difusión de la cultura gitana para garantizar su respeto y superar formas de estigmatización y la falta de medidas dirigidas al fortalecimiento de la cultura y actividades productivas propias, todavía suponen barreras para lograr una implementación efectiva del PIRC.

El balance de implementación del PIRC del Pueblo Rrom muestra una asimetría estructural que no puede leerse únicamente en clave de porcentaje de avance. Que hayan transcurrido cerca de doce años desde el reconocimiento de este pueblo como Sujeto de Reparación Colectiva, y que el Estado exhiba como principal logro el cumplimiento de la indemnización colectiva –la medida de más fácil ejecución administrativa y de menor exigencia de concertación intercultural–, mientras persisten sin avance cinco de las catorce medidas del PIRC, revela una lógica de implementación que privilegia lo monetizable y de trámite unilateral sobre aquello que exige transformación institucional sostenida y diálogo con el sujeto colectivo.

Las medidas rezagadas no son marginales ni accesorias: la generación de ingresos, la infraestructura comunitaria, la difusión cultural antidiscriminatoria y el fortalecimiento de la cultura y las actividades productivas propias constituyen el núcleo mismo de lo que distingue una reparación transformadora de una

reparación meramente compensatoria. Su postergación sostenida en el tiempo reproduce, bajo una lógica distinta, el mismo patrón de invisibilización y estigmatización estructural que dio origen a la obligación reparadora, en la medida en que el Estado continúa relacionándose con el Pueblo Rrom desde una oferta institucional fragmentada e insuficiente para atender su particularidad cultural y productiva. En este sentido, el avance superior al 50% reportado por la UARIV, lejos de ser un indicador de éxito, oculta una brecha cualitativa entre lo ejecutado y lo transformador, y confirma que sin una intervención decidida y con plazos verificables en las medidas pendientes, el PIRC corre el riesgo de agotar su vigencia sin haber cumplido su propósito reparador.

10.1. Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas:

- Frente al rezago en infraestructura comunitaria, se recomienda que la UARIV, junto a las instituciones del SNARIV responsables, emita en un plazo no mayor a ocho meses un concepto técnico sobre viabilidad y fuentes de financiación –incluyendo regalías, cooperación internacional y presupuesto general de la Nación– que priorice esta medida en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, acompañado de un cronograma de ejecución con fechas de entrega diferenciadas por comunidad o comunidad priorizada.

11. Voces, pensares y sentires del Pueblo

Rrom o Gitano: Sampués - Sucre

Los días 10 y 11 de junio de 2026, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos desarrolló la visita territorial en Sampués Sucre para escuchar a las comunidades y contrastar sus experiencias con las respuestas de las entidades responsables de la atención y reparación integral.

En el departamento de Sucre, las comunidades étnicas reafirmaron una realidad inevitable, las brechas persistentes en la garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado. Este territorio constituye un escenario clave por su pluriethnicidad, marcada especialmente por la presencia viva del Pueblo Rrom (Gitano) y sus *Kumpanias*, en coexistencia con el pueblo indígena Zenú y afrodescendiente. Un contexto donde avanzan complejos procesos de reparación colectiva, restitución y protección bajo lo mandado en el Decreto Ley 4634 de 2011.

La palabra del pueblo Rrom o Gitano recorrió los caminos de la historia, memoria, el comercio y la vida de este pueblo para mostrar cómo el conflicto armado y las respuestas institucionales han afectado su movilidad, su economía y la transmisión de sus prácticas culturales. Concuerdan que la reparación debe comprender la vida Rrom en su conjunto porque para ellos es importante garantizar la posibilidad de desplazarse para comerciar, reunirse en familia, transmitir la lengua y los saberes, acceder a tierra, vivienda, educación y salud, y decidir autónomamente sobre los espacios destinados a la pervivencia cultural (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

Es preciso señalar que el presente capítulo recoge y sistematiza exclusivamente las intervenciones, preocupaciones y asuntos planteados por los representantes del Pueblo Gitano en el departamento de Sucre.

Un balance atravesado por la espera

Los líderes de este pueblo coinciden en que hay gran distancia entre el reconocimiento normativo y la materialización de esos compromisos. La comunidad relató que el miedo a ingresar a algunos municipios ha limitado la venta de productos y el ejercicio del comercio tradicional. El aumento de los costos, la inseguridad y la pérdida de rutas habituales han afectado la economía propia y, con ella, la seguridad alimentaria y la capacidad de sostenimiento familiar. Relatan que años atrás, incluso cuando algunas familias portaban documentos para acreditar su pertenencia al pueblo gitano y facilitar su tránsito, enfrentaban restricciones y discriminación en determinados lugares (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

Para el pueblo gitano, la movilidad no puede interpretarse solamente como traslado físico, sino que también es parte de las relaciones económicas, familiares y culturales construidas a lo largo del tiempo. En una de sus intervenciones recordaron que algunas familias vivían en carpas y que las amenazas y los hechos de violencia las llevaron a retirarlas. La pérdida de esos espacios afectó la reunión familiar, la transmisión de saberes y la seguridad comunitaria. De este modo, el daño no se agota en dejar un lugar, sino que trasciende a prácticas propias mediante las cuales la comunidad se reconoce, cuida y mantiene viva su memoria (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

La casa cultural proyectada en Sampués como parte del PIRC representa una valiosa oportunidad para la preservación de su identidad. Aunque la administración municipal avanza en la elaboración del manual de administración y uso al encontrarse el proyecto en su fase final, la comunidad ha sido clara en afirmar que la reparación colectiva no puede limitarse a la entrega de una infraestructura física. Esta casa debe ser un espacio vivo de reunión, enseñanza de la lengua, danza, diálogo intergeneracional y resolución de asuntos internos. Por tanto, sus normas de uso deben concertarse con el pueblo Rrom y garantizar permanentemente su propósito cultural (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

Los retos que persisten

El primer reto: Garantizar una movilidad segura y libre de discriminación. Las restricciones para visitar otros territorios y ejercer el comercio tradicional repercuten directamente en la autonomía económica de las familias de acuerdo con sus conocimientos propios. Sus líderes solicitaron garantías de seguridad, fortalecimiento de proyectos productivos y acompañamiento para que el acceso a tierra o vivienda se traduzca en oportunidades reales de sostenimiento y pervivencia. Desde esta perspectiva, una medida material solo adquiere sentido reparador cuando permite mantener la vida comunitaria, la economía propia y la transmisión cultural (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

El segundo reto: Convertir la casa cultural en una medida viva de reparación. La comunidad advirtió que no puede administrarse como un “salón de eventos ordinario” (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*). Su sostenibilidad exige definir responsabilidades, recursos y disponibilidad prioritaria para el pueblo Rrom. También requiere que el relevo generacional, la lengua, los encuentros familiares, las actividades de las mujeres y las formas propias de deliberación orienten el

funcionamiento de este espacio. De lo contrario, la obra podría existir físicamente sin responder al daño cultural que pretende reparar.

El tercer reto: se relaciona con la vivienda y la información pública. El Ministerio de Vivienda informó que en 2025 se asignaron 114 subsidios al pueblo Rrom, pero no precisó cuántos se habían materializado. Tampoco presentó información suficientemente desagregada para identificar beneficiarios, localización e impacto. La comunidad y la Comisión solicitaron revisar la articulación con los municipios para la conformación de barrios gitanos y soluciones culturalmente pertinentes. La asignación formal del subsidio constituye apenas un paso, el resultado debe verificarse en el acceso efectivo a una vivienda adecuada y articulada con las dinámicas comunitarias del pueblo Gitano (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

En salud persiste una brecha semejante. Una delegada comunitaria indicó que, pese a acuerdos previos, los ejercicios de caracterización y construcción de lineamientos del modelo de salud con enfoque diferencial Rrom no había sido protocolizado ni contaba con fuerza normativa suficiente para orientar a las entidades territoriales. En Sampués, esta ausencia se traduce en un enfoque diferencial que no se materializa y en dificultades individuales para acceder oportunamente a citas y trámites (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

La educación y la atención a la niñez también requieren información actualizada y oferta pertinente. La comunidad pidió fortalecer el acceso y la permanencia de jóvenes Rrom en la educación superior, así como la lengua y las capacidades propias. En relación con la primera infancia, el ICBF planteó revisar censos, cobertura y posibilidades de participación comunitaria en los programas. El reto es evitar que la ausencia de caracterización produzca invisibilidad. Los datos deben construirse con la comunidad y servir para definir respuestas que

reconozcan sus prácticas de cuidado, sus necesidades y su organización (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

Por último, el acceso a la tierra y la participación efectiva siguen siendo temas pendientes. Representantes de la comunidad señalaron que, si bien el pueblo Rrom cuenta con un marco propio para el acceso a tierras, la Agencia Nacional de Tierras no ha entablado un diálogo para avanzar en su implementación. Asimismo, solicitaron acelerar la aplicación del Protocolo de Participación que permita su inclusión en las mesas de víctimas, de lo contrario, se corre el riesgo de que la normativa quede desligada de las decisiones territoriales (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

Lo que se reconoce como avance

La construcción de la casa cultural constituye el avance más visible. Según el reporte municipal, la obra fue gestionada con apoyo del Ministerio de Cultura, se encuentra en etapa final de conexiones de servicios y debía entregarse bajo un esquema concertado con la comunidad. El valor de esta medida radica en la posibilidad de contar con un lugar estable para la reunión, la lengua, los bailes, la transmisión de saberes y la vida colectiva. La comunidad reconoció su importancia, pero condicionó su sentido reparador a la participación real en la administración y a su disponibilidad para actividades propias (*Acta CSMDL visita Sampués, 2026*).

También se reportaron apoyos municipales para que algunas familias accedieran a subsidios de vivienda y se informó la asignación nacional de subsidios al pueblo Rrom. En salud, la entidad nacional reconoció expresamente el rezago del enfoque diferencial y se comprometió a retomar el diálogo con el equipo

técnico Rrom. El ICBF, por su parte, acordó revisar caracterización, censos, oferta y necesidades. Son avances institucionales de distinta naturaleza: unos materiales, otros procedimentales. Su consolidación depende de resultados verificables, continuidad y concertación con la comunidad (*Acta CSMDL visita Sampués*, 2026).

Quince años después: cumplir sigue siendo la tarea pendiente

A casi quince años de la expedición del Decreto Ley 4634 de 2011, las voces reunidas en Sampués muestran que la reparación del pueblo Rrom exige comprender la relación entre movilidad, comercio, familia, lengua, vivienda, territorio y autonomía. Los daños relatados no corresponden a una sola dimensión ni pueden atenderse mediante soluciones aisladas. La pérdida de rutas comerciales repercute en la economía y, al mismo tiempo, en la reunión familiar, la transmisión cultural y la seguridad comunitaria (*Acta CSMDL visita Sampués*, 2026).

Cumplir implica pasar de la asignación a la materialización, del lineamiento normativo a su aplicación y de la infraestructura a su apropiación cultural. Significa que la casa cultural pueda latir al ritmo de las reuniones, danzas y enseñanzas comunitarias, que los subsidios se transformen en viviendas adecuadas culturalmente y que el modelo de salud sea vinculante a las entidades e instituciones que prestan el servicio, que los jóvenes, niñas y niños encuentren una oferta pertinente en educación y que el acceso a tierras y la participación se materialicen en acciones reales. El seguimiento institucional debe medir estos resultados con información desagregada y con la voz de la Kumpaño como criterio de verificación (*Acta CSMDL visita Sampués*, 2026).

Recomendaciones

De las intervenciones y compromisos llevados en este encuentro se desprenden las siguientes líneas de acción:

Primero, concertar con la Kumpaño de Sampués el manual de administración y uso de la casa cultural, garantizando su destinación prioritaria para reuniones, encuentros de mujeres, transmisión de la lengua y los saberes, bailes, actividades familiares y resolución de asuntos internos.

Segundo, formular un plan de sostenibilidad para la casa cultural que identifique responsabilidades institucionales y comunitarias, recursos de funcionamiento, mantenimiento y acciones de relevo generacional, sin convertir el espacio en un salón de uso general ajeno a su finalidad reparadora.

Tercero, adoptar medidas de seguridad y no discriminación que permitan recuperar las rutas de movilidad comercial y cultural, y acompañarlas con proyectos productivos concertados que fortalezcan la economía propia y la seguridad alimentaria.

Cuarto, verificar la materialización de los subsidios de vivienda asignados al pueblo Rrom y presentar información desagregada sobre beneficiarios, localización e impacto, fortalecer la coordinación territorial para soluciones de vivienda y barrios gitanos culturalmente pertinentes.

Quinto, protocolizar y dotar de fuerza normativa al modelo de salud con enfoque diferencial Rrom, con responsabilidades, recursos y mecanismos de seguimiento territorial y, atender las barreras concretas de acceso a citas y trámites identificadas en Sampués.

Sexto, actualizar de manera concertada la caracterización de la población Rrom y utilizarla para definir cobertura pertinente en primera infancia, nutrición y educación además de, fortalecer el acceso y la permanencia de jóvenes Rrom en la educación superior.

Séptimo, establecer una mesa de trabajo con la Agencia Nacional de Tierras para explicar e implementar el marco de acceso a tierras del pueblo Rrom, responder las solicitudes pendientes e incluir a la comunidad en escenarios de asistencia técnica.

Octavo, avanzar en la aplicación del Protocolo de Participación del pueblo Rrom en las mesas de víctimas y reportar cada compromiso mediante fechas, responsables, recursos e indicadores de resultado verificables con la Kumpaño de Sampués.

Referencias

- *Acta CSMDL visita Sampués, Sucre, 10 y 11 de junio de 2026.* (2026, 10-11 de junio) (Acta de visita territorial Sampués).

XIV Informe de seguimiento al Decreto Ley Étnico 4634 de 2011

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
de los Decretos Ley [CSMDL] 2026

Bogotá D.C. 20 Agosto 2026

