

LA DESPEDIDA DE IVÁN DUQUE:

EL BALANCE DE SU GOBIERNO





Pares

Fundación Paz & Reconciliación

León Valencia A.
Director

Esteban Salazar
Coordinador Línea de Democracia y
Gobernabilidad

Daniela Garzón
Investigadora Nacional

Camilo Díaz
Investigador Nacional

Laura Fajardo
Asistente de investigación

Nataly Triana
Asistente de investigación

Ernesto Medrano
Asistente de investigación

Juan Alejandro Pérez
colaborador Pares

Junior Amin
Coordinador de Comunicaciones

Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

María Camila Rodríguez
Diseñadora Web

Sebastián Solano
Community Manager

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

Introducción

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4
El Gabinete	
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	6
• Las fallidas reformas tributarias y el detonante del estallido social	6
• Ingreso solidario, la financiación de gasto social y el incremento de la pobreza	8
• El crecimiento económico postpandemia, el desempleo y la inflación	9
• El déficit fiscal y la deuda pública	9
2. Ministerio de Defensa	10
El Gabinete	10
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	11
• Las mociones de censura y la inestabilidad en la cartera	11
• “Plomo es lo que hay” y el fracaso en la política de seguridad	14
3. Ministerio de Salud y de la Protección Social	15
El Gabinete	15
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	16
• La sostenibilidad del sistema de salud	17
• Covid-19	17
4. Ministerio de Educación	21
El gabinete	21
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	21
• La educación durante la pandemia del Covid-19	21
5. Ministerio de Transporte	22
El Gabinete	22
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	23
• La competitividad y la integración regional	24
• Los escándalos de la Aeronáutica Civil	24
• La contratación del Canal del Dique	25
6. Ministerio de Agricultura y desarrollo rural	26
El Gabinete	26
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	27
• Programa de vivienda rural	27
• Programa coseche, venda a la fija	27
7. Ministerio de Justicia	28
El gabinete	28
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	29
• Situación carcelaria: la situación humanitaria y de corrupción	29
• Reforma a la justicia	30
8. Ministerio de Relaciones Internacionales- Cancillería	31
El gabinete	31
Temas importantes e hitos durante el cuatrienio	33
• Relación con el gobierno venezolano	33
• Acuerdo Escazú	34
• Construcción y fortalecimiento de relaciones con otros países	34
• Los cuestionamientos al embajador de Colombia en Uruguay Fernando Sanclemente	35
• Quejas de la Carrera diplomática	35

Introducción

Desde la Fundación Paz y Reconciliación -Pares- se realizó un balance sobre los 8 ministerios más importantes del gobierno del presidente saliente Iván Duque, junto con sus ministros, los hitos más importantes y los cuestionamientos más grandes.

La metodología utilizada se centró en una revisión documental de los ministerios, el plan de gobierno, la construcción de los perfiles de los ministros, las citaciones a debates de control político y algunos datos estadísticos que dan cuenta sobre la gestión del Gobierno Duque.

Durante cuatro años del gobierno de Iván Duque, desde el ejecutivo colombiano se tomaron medidas para hacer frente a los complejos y crecientes problemas de la sociedad. Los ministerios cumplieron un papel fundamental, en el que se desarrollaron políticas de alto impacto en algunos temas de interés nacional, y se ignoraron otros.

Cabe recordar que la Rama Ejecutiva de Colombia tiene 3 ordenes: nacional, departamental y municipal. El ejecutivo nacional en Colombia está organizado en 18 ministerios que se encargan de administrar 24 sectores. Cada ministerio tiene a su cargo un sector. Sin embargo, los 6 sectores restantes corresponden a ministerios con carácter técnico, denominados departamentos administrativos.

Los 18 ministerios son: ministerio del Interior, Hacienda, Justicia, Defensa, Agricultura, Salud, Trabajo, Energía, Comercio, Educación,

Ambiente, Relaciones Exteriores, Vivienda, Tecnologías de la Información, Transporte, Cultura, Deporte y Ciencia.

Por su parte los departamentos administrativos son: el departamento administrativo de la Presidencia, Planeación Nacional, Prosperidad Social, Estadística, Inteligencia y Función Pública.

En general, de los 8 ministerios priorizados para el balance, 6 tuvieron un recambio de, al menos, un ministro dentro del periodo de gobierno. A excepción de Transporte y Educación, el resto de los ministerios tuvieron relevos. Los casos más llamativos fueron los de Hacienda, por la salida de Carrasquilla, luego de ser uno de los artífices del estallido social; Relaciones Exteriores, que tuvo 3 ministros y fue la cartera que pasó más desapercibida por el balance negativo de la política exterior; Defensa, siendo el ministerio con el mayor llamado de debates a moción de censura por los numerosos escándalos que relacionaron a la fuerza pública; y justicia, de donde se dieron los escándalos relacionados con las masacres en las cárceles y la puerta giratoria de Margarita Cabello a la Procuraduría General de la Nación.

Pares identificó dentro de este balance que el gobierno Duque tuvo dificultades en los recambios de los ministerios, debido a que la rotación se caracterizó por ser endogámica en sus carteras, dándole, sobre todo, participación al partido Cambio Radical, al partido Conservador y a sus cercanos y aliados políticos, dentro de los cuales se logran contar algunos del Centro Democrático.

En materia de políticas públicas, debido a la pandemia del Covid-19 se truncaron varios procesos estratégicos dentro de los ministerios; pero, además de esto, los ministros no lograron llevar a cabo programas y reformas profundas. En cambio, en algunos casos, tuvieron que defenderse de diversos escándalos de

presuntos hechos de corrupción y otros sobre el balance negativo en su gestión.

A continuación, desde Pares detallamos los hallazgos más importantes sobre el balance del gobierno en el gabinete de cada ministerio y los hitos y temas más importantes del cuatrienio.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Gabinete

Alberto Carrasquilla (agosto 2018 – mayo 2021)

[Alberto Carrasquilla](#) es economista de la Universidad de los Andes, tiene maestría y doctorado también en economía de la Universidad de Illinois. Antes de llegar al cargo en 2018, ya había ocupado el mismo durante el primero gobierno de Álvaro Uribe. En su paso como ministro de Hacienda, se vio envuelto en el escándalo de los Bonos de agua.

De acuerdo con una denuncia de [Daniel Coronell](#), el mismo año en que Carrasquilla abandonó el ministerio de Hacienda durante el mandato de Uribe, alrededor de 2007, a través de la empresa Konfigura, Carrasquilla sacó provecho de una reforma constitucional que él mismo impulsó, siendo ministro, para que a través de bonos de deuda los municipios pudieran costear infraestructura básica como acueductos y alcantarillados. En este negocio salieron perjudicados 117 municipios. Carrasquilla era dueño de una parte de la empresa que asesoró el negocio, razón por la cual se habría quedado con el 3% del negocio, en cálculos del senador Jorge Enrique Robledo “14.000 millones de pesos anuales durante cinco años”. A la postre, muchos de esos municipios acabaron endeudados y sin las obras.

José Manuel Restrepo (mayo 2021 – agosto 2022)

[Restrepo es economista](#) y especialista en Finanzas de la Universidad del Rosario, tiene una maestría en Economía de la London School of Economics, una especialización en Alta Gerencia del INALDE y es Doctor en Dirección de Instituciones de Educación Superior en la Universidad de Bath.

Antes de llegar a la cartera de Hacienda, Restrepo fue durante tres años ministro de Comercio, Industria y Turismo. También fue rector de la Universidad del Rosario y del Colegio de Estudios Superiores del CESA, así como gerente de Planeación Financiera y Presupuesto de FONADE.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• *Las fallidas reformas tributarias y el detonante del estallido social*

Carrasquilla tuvo bajo su responsabilidad el trámite de dos reformas tributarias, la primera de ellas, conocida como la “Ley de financiamiento”, fue aprobada en 2018, pero la Corte Constitucional [la tumbó en 2019](#) por vicios de trámite. Por eso, tuvo que tramitar una nueva [reforma “express”](#), conocida como Ley de crecimiento económico. En esa nueva reforma se aprobaron, entre otros, los famosos tres días sin IVA -que el actual gobierno ya dijo que cancelará-, la devolución del IVA para las personas de menores ingresos, la reducción de los aportes a salud de los pensionados que reciben un salario mínimo, una reducción gradual de la tarifa de renta de 32 a 30% en dos años, y el desmonte de la renta presuntiva.

Con la llegada de la pandemia, las necesidades fiscale de Colombia aumentaron. En abril de 2021, Alberto Carrasquilla y el Ministerio de Hacienda anunciaron una nueva reforma tributaria, que desató una tormenta en las calles y también política. La reforma, que no alcanzó a tener ningún trámite en el Congreso, porque las protestas que comenzaron el 28 de abril de 2021 hicieron que fuera retirada, aspiraba en principio a recaudar algo más de \$30 billones, y traía entre otras cosas modificaciones a la tarifa de IVA. Se presentó en el peor momento posible, cuando apenas se estaba avanzando

en el proceso de vacunación y aún había cuarentenas en ciudades como Bogotá.

La fallida reforma trajo consigo la renuncia de Carrasquilla -después Duque lo nombró codirector del Banco de la República-, un estallido social sin precedentes en Colombia en el que hubo problemas de abastecimiento en varias ciudades, fuertes enfrentamientos con la Policía en los que hubo incluso [muertes](#) causadas por esta, y asesinatos como el de Lucas Villa, en el viaducto de Pereira.

Restrepo llegó a calmar las aguas y a tramitar una reforma menos ambiciosa. Esta se llamó Ley de Inversión Social y con su aprobación, en 2021, “se lograron establecer fuentes temporales y permanentes por \$15,2 billones” (Informe de empalme del sector). En esta ley se echó mano de lo único que se podía en el momento, aumentarles los impuestos a las empresas.

La columna vertebral de esta reforma fue el [aumento de cinco puntos](#) de la tarifa del impuesto sobre la renta a las empresas, del 30% en 2022 -venía de una disminución- al 35%. Además, las entidades financieras tienen que liquidar tres puntos adicionales de impuesto a la renta entre 2022 y 2025, para llegar al 38%.

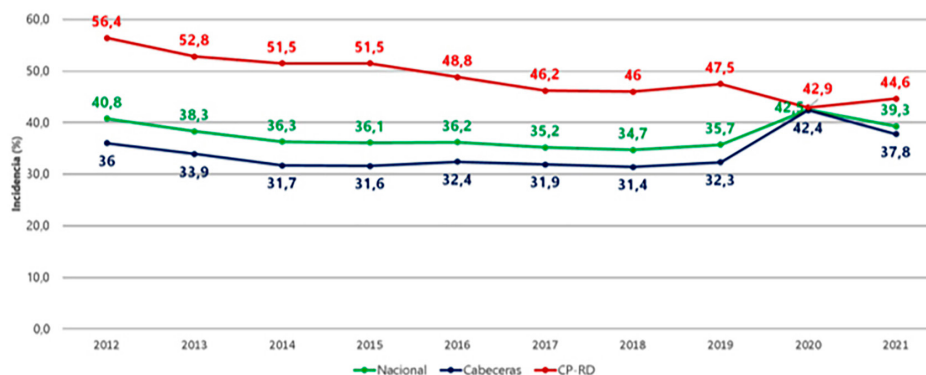
• *Ingreso solidario, la financiación del gasto social y el incremento de la pobreza*

Desde el Ministerio de Hacienda se ampliaron los programas ya existentes de transferencias monetarias no condicionadas, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, y se creó el programa Ingreso Solidario, para tratar de combatir los efectos económicos del confinamiento y el freno que sufrió la economía mundial en los hogares más pobres del país. Según el informe de empalme del sector, los hogares beneficiados de estos programas pasaron de 4,1 millones en 2018 a 10,4 millones en 2022.

Sin embargo, parece que el esfuerzo no fue suficiente para la desbandada de personas que cayeron en la pobreza durante estos años. Según los últimos datos del DANE, la incidencia de la pobreza monetaria pasó del 34,7% en 2018 a 39,3% en 2021, con un pico del 42,5% en 2020, el año más difícil de la pandemia. Aunque claramente esta tuvo un efecto devastador en muchas familias, ya desde 2019 se notaba un aumento en la incidencia de la pobreza monetaria.

Gráfica 1. Pobreza monetaria en Colombia

Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2012-2021



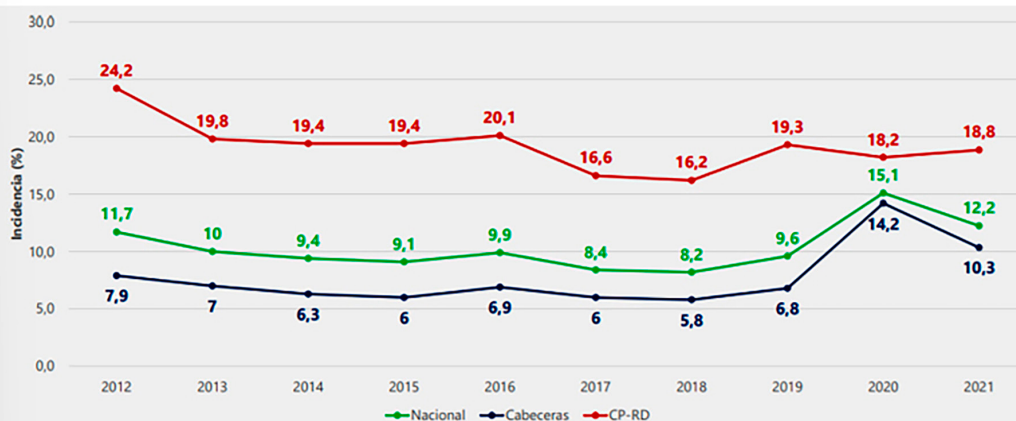
Fuente: DANE.

Particularmente, en los centros poblados y rural disperso, que venían de una disminución sostenida de la pobreza desde 2012, se nota un aumento de 1,7% de las personas que estuvieron en pobreza monetaria en 2021, pues pasaron de ser el 42,9% en 2020 al 44,6% en 2021. En conclusión, hasta 2021 había 19.621.330 personas dentro del índice de incidencia de pobreza monetaria.

Los números de incidencia de la pobreza monetaria extrema también son especialmente preocupantes en los centros poblados y rural disperso porque la baja sostenida desde 2012 hasta 2018 revirtió su tendencia, y aunque en 2020 disminuyó, en 2021 saliendo de la pandemia aumentó de 18,2% a 18,8%. Eso indica que en estas zonas casi un 19% de la población está en la pobreza extrema.

Gráfica 2. Pobreza monetaria extrema en Colombia

Incidencia de pobreza monetaria extrema
Principales dominios (2012-2020)



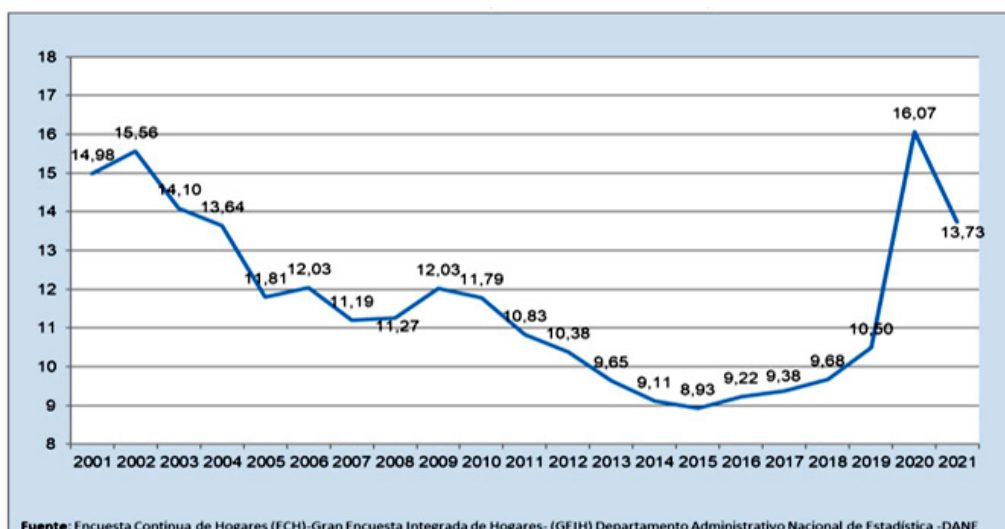
Fuente: DANE.

• El crecimiento económico postpandemia, el desempleo y la inflación

En cuanto al crecimiento económico, hay que decir que la recuperación de Colombia ha sido positiva, después de la caída estrepitosa del 2020 producto de la pandemia, en el segundo trimestre de ese año tuvo una variación del -16,5%. En el primer trimestre del 2022 la variación del PIB fue de 8,2%.

En cuanto al desempleo, aunque el gobierno ha dicho que “se recuperaron el 100% de empleos que se perdieron en la pandemia”, lo cierto es que desde 2015 se frenó la reducción que se venía presentando desde 2009 y desde 2019 la cifra del desempleo se mantiene en dos dígitos, como reconoció el informe de empalme del gobierno entrante.

Gráfica 3. Tasa de desempleo anual en Colombia



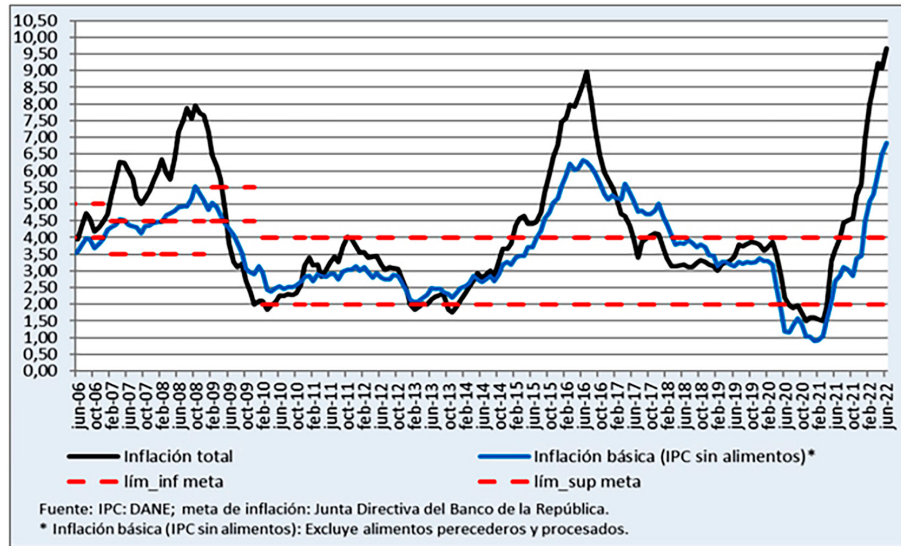
Fuente: Banco de la República con cifras del DANE.

La última cifra presentada por el DANE, reportando el comportamiento de junio de 2022, muestra que, aunque este año también ha habido reducción del desempleo y aumento en la tasa general de participación (que indica el porcentaje de personas que están buscando trabajo del total que podrían hacerlo), el primero sigue en dos dígitos: 11%.

Sin duda, el dato que más preocupa es el de la variación de precios, es decir la inflación. Aunque el fenómeno inflacionario es mundial, producto del efecto rebote en la economía después de los cierres que se llevaron a cabo para frenar la expansión del COVID-19, en Colombia la inflación total está muy por fuera del rango

objetivo del Banco de la República y se ubicó en junio de 2022 por encima del 9,5%. Preocupa especialmente que el alza inflacionaria ha sido jalonada por el aumento en los precios de los alimentos, lo que supone un golpe mayor para las personas de menores ingresos.

Gráfica 4. Inflación en Colombia

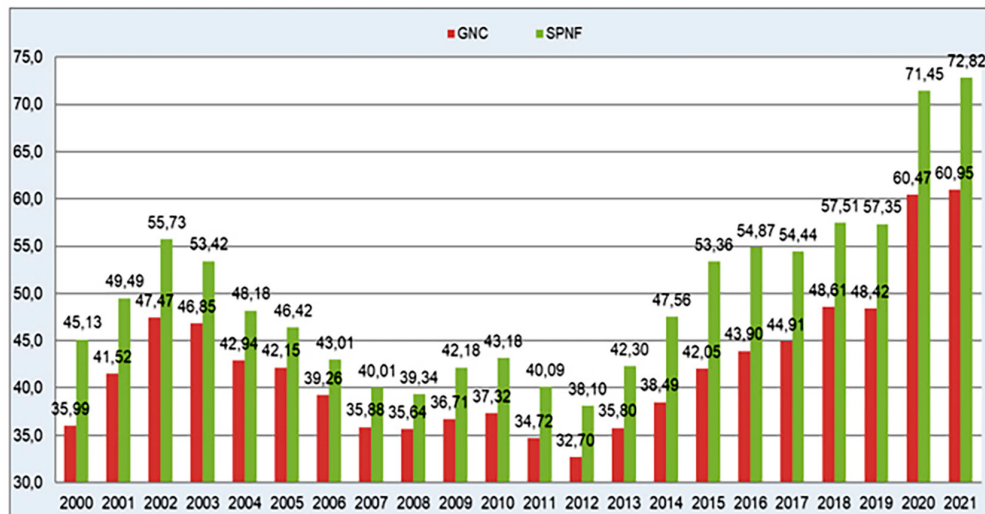


Fuente: Banco de la República con cifras del DANE.

• El déficit fiscal y la deuda pública

Finalmente, el dato que más preocupa al gobierno entrante es el relacionado con el aumento de la deuda pública y el déficit fiscal. A pesar de que la deuda pública viene aumentando sostenidamente desde 2012, el aumento entre

2012 y 2021 de acuerdo con los datos del Banco de la República muestran un salto del 57,51% del PIB al 72,82%, lo que significan 15,31 puntos porcentuales por encima. De esto, el 60,95% es deuda del gobierno nacional central.



Fuente: Banco de la República

Al respecto, hay que recordar que en julio de 2021 Colombia perdió el grado de inversión de su deuda pública, después de

que la calificador Fitch decidiera pasar su calificación de BB+ a BBB-, como ya lo había hecho antes Standard & Poor's. [La pérdida del](#)

[grado de inversión](#) significa que para el Estado colombiano es más caro endeudarse, porque los inversionistas ven con mayor riesgo de incumplimiento de pagos a Colombia.

Ahora bien, el déficit fiscal cerró en 2021 en -7,1% del PIB, pero, según las proyecciones hechas en el [Marco Fiscal de Mediano Plazo](#), este año se espera que el déficit se reduzca y quede en el -5.6% del PIB. Sin embargo, preocupan el subsidio a la gasolina y que si el próximo gobierno quiere ampliar el gasto público tendrá, en efecto, que apostarle a una reforma tributaria ambiciosa, pues los márgenes de endeudamiento por lo anteriormente expuesto son muy limitados.

2. Ministerio de Defensa

El Gabinete

Guillermo Botero (agosto de 2018 –noviembre de 2019)

Hijo del comerciante antioqueño Lorenzo Botero Jaramillo, fundador de Fenalco. Aunque estudió derecho en la Universidad de los Andes, su actividad profesional siempre ha estado vinculada a los sectores comerciales de exportación de flores, los procesos de logística y manejo de mercancías. Fue el presidente de Fenalco desde 2003 hasta 2018. También fue presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Bogotá entre 2016 y 2017.

Según reporta La Silla Vacía, Botero [fue clave](#) para acercar a Duque con el sector de los comerciantes, por lo que era notable que no tenía experiencia en temas de seguridad. Estuvo al frente del ministerio hasta noviembre de 2019, cuando presentó su renuncia después de que en el segundo debate de moción de censura que se adelantaba en su contra, el senador Roy Barreras denunciara que en uno de los bombardeos hechos por el Ejército en Caquetá murieron 8 niños, que acabaron reportados [como bajas en combate](#).

Carlos Holmes Trujillo (noviembre de 2019 – enero de 2021)

Holmes Trujillo fue uno de los políticos con mayor trayectoria que ocupó una cartera en el gobierno de Iván Duque. Era abogado, y fue alcalde de Cali, miembro de la Asamblea Constituyente de 1991, y también fue ministro de Interior, de Educación y diplomático. Tras la salida de la cartera de Botero fue asumida por Holmes Trujillo, quien hasta ese entonces el ministro de Relaciones Exteriores. Había sido precandidato presidencial del Centro Democrático y falleció a causa del COVID-19 en enero de 2021.

Diego Molano (febrero de 2021 – agosto de 2022)

Nació en Bogotá, el 29 de junio de 1970. Es administrador de empresas de la Universidad del Rosario y es especialista en integración internacional y máster en Administración Pública de la Universidad de Columbia. Se ha desempeñado como profesor e investigador en la Universidad del Rosario en Bogotá.

A nivel público, ha ocupado cargos en la Alta Consejería Presidencial, la Agencia Presidencial para la Acción Social, actualmente Departamento para la Prosperidad Social; también ocupó la dirección del ICBF entre 2009 y 2011. Fue concejal de Bogotá (2016-2019) dentro del periodo de Enrique Peñalosa y posteriormente, durante el gobierno de Duque, en diciembre de 2019 fue designado coordinador de la Conversación Nacional, a raíz de las marchas y manifestaciones durante este año. En febrero de 2021 fue nombrado ministro de Defensa Nacional.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• Las mociones de censura y la inestabilidad en la cartera

Fueron cuatro años turbulentos para la cartera de Defensa, sin duda, una de las más difíciles en Colombia. A pesar de la firma del acuerdo con la exguerrilla de las Farc, las amenazas en materia de seguridad no desaparecieron y, de hecho, según el balance hecho por la Pares, durante el gobierno Duque se dio una estabilización armada de cuatro grupos ilegales principalmente: el Clan del Golfo, el ELN, la disidencia de la Segunda Marquetalia y la disidencia que estaba liderada por Gentil Duarte.

Esto estuvo acompañado de una serie de escándalos y la inestabilidad dentro de la cartera ministerial, con la alta rotación que se

dio de ministros. Adicionalmente, hubo varios escándalos que involucraron al Ministerio de Defensa y a sus ministros, razón por la cual [fueron citados](#) a varios debates de moción de censura. Botero pasó por dos debates, uno en la Cámara de Representantes y otro en el Senado; Carlos Holmes Trujillo por uno en Cámara y Diego Molano por tres, uno en Senado y dos en Cámara de Representantes. Aunque en todas las votaciones se negó la salida del ministro, después del segundo debate Botero decidió renunciar.

Las mociones de censura se dieron, entre otros, por los siguientes motivos:

Ministro citado	Fecha	Hecho
Guillermo Botero	Junio de 2019	Muerte de desmovilizado de las Farc, Dimar Torres. Cambio en las directrices sobre combate.
Guillermo Botero	Noviembre de 2019	Aumento de la violencia en el Cauca
Carlos Holmes Trujillo	Octubre de 2020	Incumplimiento sobre el fallo de la Corte Suprema de Justicia acerca de la protesta social
Diego Molano	Mayo de 2021 - Senado	Exceso de fuerza por parte de la Fuerza Pública en el paro de abril y mayo de 2021
Diego Molano	Mayo de 2021 - Cámara de Representantes	Exceso de fuerza por parte de la Fuerza Pública en el paro de abril y mayo de 2021
Diego Molano	Mayo de 2022	Operación militar en Puerto Leguizamo, Putumayo, en el que presuntamente murieron civiles

Elaboración: Fundación Paz y Reconciliación.

La nutrida agenda de mociones de censura muestra que las actuaciones del Ministerio y de la Fuerza Pública estos cuatro años

Los principales escándalos

1. La muerte de Dimar Torres: Dimar Torres era un excombatiente del frente 33 de las Farc que vivía en la vereda Campoalegre, de Convención en Norte de Santander. En su asesinato estuvieron involucrados militares. Después de la muerte de un soldado profesional por la activación de una mina, la orden de encontrar responsables del hecho hizo que señalaran a [Dimar Torres](#) como el culpable. Torres fue hallado con un disparo en la cabeza y otros tres en otras partes del cuerpo, y las fotografías que revelaron la irregularidad de su muerte también mostraban que ya se había cavado una fosa clandestina para enterrarlo. Un suboficial fue condenado a 20 años de prisión por el hecho.

2. Órdenes de letalidad y el riesgo de una nueva política de “falsos positivos”: El 18 de mayo de 2019, el periodista Nicholas Casey de [The New York Times](#) reveló que el entonces comandante del Ejército, Nicacio Martínez, había ordenado a sus tropas “que dupliquen la cantidad de criminales y rebeldes que matan, capturan u obligan a rendirse” con el margen de aceptar un “aumento de las bajas de civiles en el proceso”, lo que implicaba lanzar operaciones con un 60 o 70% de “credibilidad”. Según la denuncia, a principios de 2019 se les había hecho firmar a generales y coroneles un compromiso para intensificar los ataques, y que no “exigieran perfección”. Estas órdenes por supuesto recordaron el fatídico legado de los llamados ‘falsos positivos’ que la Justicia Especial de Paz cuenta en 6.402 civiles que habrían muerto a manos de militares, por la promoción de políticas de ‘body counting’.

3. Bombardeo en Caquetá en el que murieron 8 menores de edad: La denuncia por la muerte de 8 menores de edad en un bombardeo que se llevó a cabo en agosto

fueron puestas en tela de juicio varias veces, y que quizás fue la cartera que enfrentó más escándalos. En 2019 la hizo el senador Roy Barreras en el segundo debate de moción de censura que enfrentó el ministro Guillermo Botero. El ataque se llevó a cabo en zona rural de San Vicente del Caguán, para atacar un campamento móvil de la disidencia del frente séptimo de las Farc, liderado por alias Gildardo Cucho, pero según el informe de Medicina Legal que presentó Barreras en el debate murieron 8 menores en el operativo. Algunos de los padres de las víctimas denunciaron que no eran guerrilleros, que se los habían llevado a la fuerza, probablemente dentro de las prácticas de reclutamiento forzado.

4. La muerte de Dilan Cruz: Durante las protestas de noviembre de 2019, según el Instituto Nacional de Medicina Legal, fue asesinado Dilan Cruz, un joven de 18 años que fue herido gravemente en medio de las actuaciones del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) y falleció dos días después [del hecho](#). Cruz recibió un disparo en la cabeza de un arma de fuego tipo escopeta calibre 12, utilizada por el Esmad. El artefacto que lo mató era una bolsa con perdigones de plomo dentro. Según el entonces ministro Trujillo, las armas utilizadas eran permitidas.

5. Siete militares involucrados en el abuso sexual de una niña indígena embera: En junio de 2020, en el resguardo indígena Dokabu de Pueblo Rico, Risaralda, siete militares se vieron involucrados en la violación de una niña de 12 años. La unidad del Ejército se encontraba allí como parte [de las medidas de confinamiento](#) para evitar la propagación del COVID-19. La niña, además, habría sido secuestrada por un lapso de 17 horas.

En agosto de 2021 fueron condenados por el delito de acceso carnal abusivo con menor de

14 años agravado. Seis fueron condenados a una pena de 16 años como coautores y uno como cómplice a una pena de 8 años de cárcel.

6. Asesinato de Javier Ordóñez: En la madrugada del 9 de septiembre de 2020 el ciudadano Javier Ordóñez fue [aprehendido](#) por la Policía Nacional, y un video mostró cómo los uniformados hicieron constantes descargas con taser en su cuerpo y lo maltrataron. Según la versión de la Policía, habrían llegado al lugar para atender una riña. Aunque según los testigos a Ordóñez lo trasladarían a la URI de La Granja, acabó en el CAI de Villa Luz, donde los policías lo habrían golpeado. Aunque lo llevaron a una clínica, Ordóñez falleció. Su muerte desató una furia ciudadana que acabó en desmanes y enfrentamientos con la Policía el 9 y 10 de septiembre en Bogotá, de donde según una relatoría independiente contratada por la Alcaldía de Bogotá, a manos de la policía [murieron al menos 11 personas](#).

7. Molano: “son máquinas de guerra”: Esa fue la frase con la que el ministro Diego Molano justificó la muerte de una menor en un bombardeo contra las disidencias de las Farc en Guaviare, en marzo de 2021. El informe presentado por Medicina Legal confirmó la muerte de una menor de 16 años durante el ataque a la disidencia de Gentil Duarte. En un intento por defender el operativo, Molano le dijo [a la W Radio](#) que se trataba de “un campamento terrorista” y que esas estructuras “transforman a los jóvenes en máquinas de guerra”.

8. Violaciones a los Derechos Humanos durante las protestas de abril y mayo de 2021: Durante las protestas que se desataron en el país tras el intento de presentar una nueva reforma tributaria en el Congreso de la República, hubo varias muertes que habrían sido causadas por la Fuerza Pública. Según un informe de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU estarían relacionados con [al menos 28](#) de las muertes que ocurrieron durante los dos meses de paro nacional. De acuerdo con el mismo informe, se recibió información de 63

muertes en el contexto de las protestas, de las que se pudieron verificar 46, de las cuales 28 habrían sido causadas por la Policía y de esas 10 el Esmad.

9. La muerte de civiles en el operativo de Puerto Leguízamo, Putumayo: En un operativo llevado a cabo el 28 de marzo en la vereda de Alto Remanso, del municipio de Puerto Leguízamo, en Putumayo, el Ejército llevó a cabo un operativo dirigido supuestamente contra disidentes de las Farc en el que murieron once personas, todas presentadas como miembros del grupo armado. Las denuncias de la comunidad sobre que en ese momento se realizaba en el lugar un bazar y que habrían muerto civiles y no guerrilleros en el ataque, pusieron en alerta a los medios de comunicación, muchos de los cuales se desplazaron hasta Putumayo para corroborar la historia.

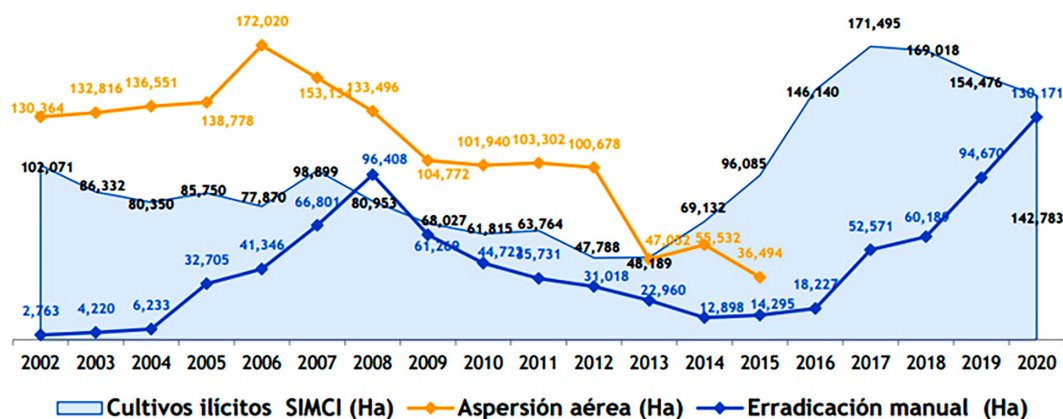
Periodistas de Vorágine, El Espectador y Revista Cambio lograron reconstruir los hechos para confirmar que en el lugar no solo murieron civiles, sino que hubo heridos a los que no atendió la fuerza pública, incluida una mujer embarazada que falleció después de haber sido herida. Dentro de los civiles muertos se cuentan el [gobernador](#) indígena del cabildo Kicwa Bajo Remanso, Pablo Panduro Coquinche, el presidente de la Junta de Acción Comunal Divier Hernández, su esposa, Ana María Sarrias, y un menor de 16 años.

El ministro Diego Molano justificó en su momento el operativo diciendo que había sido dirigido contra “narcococaleros” y en una audiencia pública en Putumayo dijo que la operación se había desarrollado [con el propósito de](#) “reforzar la seguridad y desarticular bandas criminales”.

• “Plomo es lo que hay” y el fracaso en la política de seguridad

Según el informe de empalme presentado por el gobierno saliente, el Ministerio de Defensa se concentró en estos cuatro años en la lucha contra el narcotráfico, especialmente contra los cultivos ilícitos, y en la lucha contra los Grupos Armados Organizados (GAO). De acuerdo con las cifras reportadas, aunque hubo un aumento del 222% en la erradicación manual

con respecto al cuatrienio anterior (se pasó de 121.573,2 hectáreas erradicadas a 391.947) lo cierto es que para 2020 se contaron 142.783 hectáreas cultivadas de coca en Colombia, según el Simci, una reducción de apenas 26.235 hectáreas con respecto a 2018. La aspersión aérea está suspendida desde 2015 a pesar de los esfuerzos de este gobierno por reactivarla.



Fuente: Informe de empalme – Sector Defensa

El informe reconoce que hay un incremento en la producción de clorhidrato de cocaína por hectárea de alrededor del 26%, un aumento de cosechas al año y un aumento en el tamaño promedio de los lotes.

Durante el gobierno Duque se estableció la política de lucha contra las drogas ilícitas “Ruta Futuro”, cuyos resultados son entre otros, la pequeña reducción en el total de hectáreas cultivadas de hoja de coca que, sumadas, no son mayores al 16%. A la postre los datos también dicen que, pese a los esfuerzos en incautación de cocaína, base de coca y hoja de coca, Colombia sigue perdiendo la guerra contra las drogas.

Por otro lado, otro de los indicadores importantes de la política de seguridad es la tasa de homicidios. Sobre ello, hay que decir que

en 2021 hubo un aumento de los homicidios con respecto al año de la pandemia, en la que obviamente se redujeron estas muertes a causa del confinamiento y las limitaciones a la movilidad, que causaron la tasa más baja en 46 años, 23,8 homicidios por cada 100,000 habitantes. En 2021, hubo [1582 muertes más que en 2020](#), y 1053 más que en 2019, lo que significó un aumento del 8,3%, y una tasa de 26,8 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Aunque [según el informe de seguridad semestral de Pares](#), la comparación entre el primer semestre de 2022 con respecto al primer semestre de 2021 muestra una reducción del 2,6% en el número de homicidios, lo cierto es que habrá que esperar a que finalice el año para hacer el balance completo, pues en el primer cuatrimestre se reporta un aumento en 2022 con respecto a 2021.

Finalmente, hay que decir que el Min Defensa presenta como logros el declive estratégico del Clan del Golfo, por la captura de alias Otoniel, y la neutralización de Marihuano, Dimax, Andrea

o Falcón, pero el paro armado desarrollado por este grupo en mayo de 2022 y el plan pistola que han puesto en marcha este año muestran que no está debilitado. Según el informe [“Plomo es lo que hay”](#) hoy el Clan del Golfo es la estructura armada ilegal más poderosa en el país y tiene presencia en 241 municipios de Colombia.

Por su parte, se habla de la desarticulación del GAO Caparros y el GAO Pelusos, aunque el mismo informe atribuye esto a las disputas con otros grupos armados como el ELN. En cuanto a la disidencia de la Segunda Marquetalia, el ministerio de Defensa reporta un impacto en los planes de consolidación de la misma, sin embargo, hoy es el tercer grupo más poderoso de los cuatro más importantes que están activos y tiene presencia en 61 municipios del país, y su presencia en el suroccidente del país se ha hecho más grande.

Hablando sobre el ELN, el ministerio resalta la muerte de alias Fabián, cabecilla del Frente de Guerra Occidental, de alias Uriel y la

captura de Mono Clinton, pero hoy el ELN es el segundo grupo armado más fuerte del país, y tiene presencia en 183 municipios, aumentando su presencia especialmente en la frontera colombo-venezolana, aprovechando el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países y por ende, que no haya esfuerzos de seguridad conjuntos.

En cuanto a las masacres, según el mismo informe, en el periodo 2016-2022 se registraron 191 masacres y desde 2018 estas “aumentaron exponencialmente”, siendo el periodo más grave el que contempla 2019 y 2020, donde el aumento es de más del 300%.

El fortalecimiento de los grupos armados ilegales en estos cuatro años significa un reto enorme para el gobierno entrante, que pretende cambiar de estrategia de seguridad a través de las negociaciones y los acuerdos de sometimiento a la justicia. Que la lucha antinarcóticos presente tan pocos resultados también implica un necesario cambio de enfoque para utilizar los recursos más eficientemente contra un problema que parece eterno e inacabable en Colombia, y que hoy es junto con la minería ilegal, el principal oxígeno de la violencia armada.

3. Ministerio de Salud y de la Protección Social

El Gabinete

Juan Pablo Uribe Restrepo (7 de agosto de 2018 – 26 de diciembre de 2019)

Nació en Medellín el 14 de agosto de 1965, cuenta con títulos en dos maestrías: la primera, en Salud Pública con énfasis en Administración y Políticas de Salud de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Michigan (EE. UU); la segunda, en Administración Pública en la Escuela de Estudios de Políticas Públicas de la misma universidad. Fue director general de la Fundación Santa Fe de Bogotá.

Así mismo, fue gerente de Salud para la Región de Asia del Este y el Pacífico del Banco Mundial entre 2009 y 2011. Se desempeñó como director ejecutivo de la Fundación Santa Fe de Bogotá entre 2004 y 2009. También ocupó el cargo de especialista senior en salud para la Región de

América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, en Washington D.C. (2000-2004). Fue coordinador técnico de la Fundación Corona (1999-2000) y en 1998 fue designado viceministro de Salud. Adicionalmente, Uribe se desempeñó como profesor asociado del Departamento de Medicina Preventiva de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá entre 1994 y el 2000.

En su experiencia académica, fue docente invitado en la Facultad de Medicina y en la especialización de Gerencia de Mercadeo para el Sector Salud de la Universidad de Los Andes de Bogotá, así como en la especialización de Gerencia de Instituciones de Seguridad Social en Salud de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Fernando Ruíz (7 de febrero de 2020 – 7 de agosto de 2022)

Es médico con máster en Economía de la Universidad Javeriana. También, cuenta con un máster en Salud Pública / Salud Ocupacional de la Harvard School of Public Health, en Boston, y es doctor en Salud Pública, del Instituto Nacional de Salud Pública de México. Fue viceministro de Salud Pública durante el periodo 2013- 2016.

Antes de llegar a esta cartera como ministro, se desempeñó como director científico del proyecto del Centro de Tratamiento e Investigación sobre Cáncer, y consultor del sector salud para el Banco Mundial, donde dirigió el proyecto y la puesta en marcha del primer Centro Integral para la atención del Cáncer en Latinoamérica.

Fue director regional de salud en Bogotá, donde implementó la política distrital de salud en la zona más vulnerable de la ciudad y fue cofundador y primer presidente de la Asociación Colombiana de Economía de la Salud (Acoes). Así mismo, ocupó el cargo de director del Centro de Proyectos para el Desarrollo (CENDEX) de la Pontificia Universidad Javeriana

Ha dirigido proyectos como consultor para entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana en diferentes temas del área de la salud. También fue miembro del Comité Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud.

Ruiz llegó al Ministerio de Salud como cuota política de Cambio Radical, en virtud del apoyo electoral de Germán Vargas Lleras a la candidatura de Iván Duque en 2018.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

El sector salud fue uno de los más comprometidos en el marco de la pandemia y del estallido social, que marcó el cambio en las decisiones electorales en Colombia. La alta desconfianza de la ciudadanía en el sistema de salud se ve reflejada en que, en cada elección presidencial, el sistema de salud es un punto de debate fundamental entre las candidaturas.

Si bien en Colombia la [cobertura](#) del sistema de salud es del 99,6%, la calidad en la prestación del servicio de salud continúa siendo un importante desafío. Fenómenos como el [“paseo de la muerte”](#) evidencian las dificultades y los retos que tiene el sistema de salud colombiano.

• La sostenibilidad del sistema de salud

El sistema de salud colombiano se estructuró a partir de la Ley 100 de 1993 bajo el modelo de prestación de servicios, lo que ha significado diversos debates sobre cómo debe ser el funcionamiento. Sin embargo, la lógica del sistema se enmarca en un modelo bacteriológico de la enfermedad y de abordaje de factores de riesgo; el primero para las enfermedades infecciosas y el segundo para las enfermedades crónicas. (Reina, 2021).

Si bien el modelo del sistema de salud se estructuró a partir de la eficiencia del mercado para encontrar y propiciar incentivos que garanticen la adecuada prestación del servicio, el sistema de salud se encuentra sumido en la insostenibilidad financiera pues las deudas de las Empresas Prestadoras de servicios de Salud (EPS) ascienden a los 20 billones de pesos. Adicionalmente, el sistema de salud ha acumulado déficit en el presupuesto de 2022 y del 2023, toda vez que en 2022 el déficit se ubicó en 6,4 billones de pesos y se estima que el déficit del sistema en 2023 rondaría los 4,6 billones de pesos (Comisión de empalme en Salud, 2022).

De esta forma, el sistema de salud [agrupa](#) 32 EPS de las cuales 14 se encuentran en riesgo de liquidación. Esto supone importantes retos, pues evidencia la insostenibilidad del sistema de salud colombiano, basado en las dinámicas de mercado y en la competencia entre las EPS como eje de la adecuada prestación de los servicios de salud.

Si bien dentro de las metas del gobierno de Iván Duque se encontraba el saneamiento financiero del sistema de salud, por medio de la Ley de Punto Final, no se lograron los objetivos planteados, aunque sí se avanzó. La Ley de punto Final estableció la asignación de recursos para solventar las diferencias en los recobros de las deudas que las EPS tienen. Sin embargo, el objetivo del saneamiento del sistema no se completó en su totalidad, [ubicándose](#), según las cifras oficiales, en el 100% en el régimen contributivo y el 84% en el régimen subsidiado. Esto quiere decir que el próximo gobierno tendrá que finalizar el saneamiento, teniendo en cuenta que ya se han realizado alertas de [imprecisiones y posibles riesgos de corrupción](#) en la ADRES, que administra los recursos del sistema.

• Covid-19

La pandemia del Covid-19 supuso grandes retos para todos los países del mundo, y en especial para los países de América Latina, debido a la baja capacidad para afrontar los costos sociales y económicos que implicaban las medidas inmediatas de cuarentena.

El manejo de la pandemia en Colombia no fue el mejor. En total, desde que inició la pandemia, hasta el mes de julio de 2022, se han registrado 141.000 decesos y más de 6,2 millones de casos registrados.

El proceso de vacunación en Colombia inició el 17 de febrero de 2021, ubicando al país junto con El Salvador en los puestos 11 y 12

de los países de la región en comenzar con la inmunización. El proceso de vacunación se constituyó alrededor de dos fases y cinco etapas. La primera fase consistió en priorizar a los grupos poblacionales más vulnerables al virus, dentro de tres etapas:

Fase 1

Primera etapa

- Población mayor de 80 años.
- Talento humano de la salud de cuidados intensivos, urgencias y hospitalización relacionados con Covid.
- Talento humano de salud del servicio de vacunación Covid.
- Talento humano de servicios generales, vigilancia, celaduría, administrativo y de facturación donde se atienden pacientes con Covid.

Segunda etapa

- La población ubicada en el rango etario de 60 a 79 años
- Talento humano y personal de apoyo en los prestadores de servicios de salud, INPEC y en regímenes especiales y de excepción. Estudiantes en práctica clínica.
- Médicos tradicionales, sabedores ancestrales y promotores comunitarios en salud propia
- Talento humano de COVID – 19 y PAI de las Secretarías de Salud, MSPS, INS, IETS, UNGRD y EAPB. Así como los que realizan trabajo de campo.
- Talento humano PIC, Vigilancia en Salud Pública, PAI e IVC de Secretarías de Salud.
- Talento humano IVC que visiten prestadores de salud incluyendo INVIMA, Procuraduría, Personerías, Contraloría, Defensoría el Pueblo, Super Salud y Entidades Territoriales.
- Talento humano: Pilotos y tripulación de traslado pacientes, distribución y calibración equipos médicos, oxígeno, procesos de agendamiento, referencia y autorización de servicios de salud de forma presencial y personal en bancos de sangre.
- Talento humano en salud que atiende en espacios diferentes a IPS.

Tercera etapa

- Población ubicada entre 50 a 59 años
- Población entre 16 a 59 años y tienen comorbilidad con alguna de las 18 patologías: enfermedades hipertensivas, Diabetes, Insuficiencia renal, VIH, Cáncer, Tuberculosis, EPOC, ASMA, Obesidad Grado 1, 2 y 3, personas en lista de espera de trasplante de órganos vitales, pos trasplante de órganos vitales, Enfermedad isquémica aguda de corazón, Insuficiencia cardíaca, Arritmias cardíacas, Enfermedad cerebrovascular, Desórdenes neurológicos, Síndrome de Down, Inmunodeficiencia primaria, según criterio médico.

Adicionalmente, se priorizó a los agentes educativos, madres o padres comunitarios vinculados al ICBF, docentes, directivos docentes, personal de apoyo logístico y administrativo de colegios, miembros de la fuerza pública, personal de la Fiscalía General de la Nación, docentes, directivos, personal de apoyo logístico y administrativo de las Instituciones de educación superior y a las máximas autoridades sanitarias a nivel nacional, municipal, distrital y departamental.

Fase 2

Cuarta etapa

- Población de 40 a 49 años.
- Población privada de la libertad que esté cumpliendo su condena o medida de aseguramiento en la modalidad intramural.

Personal de custodia y vigilancia de la población privada de la libertad y personal encargado del suministro de alimentación al interior de los establecimientos de reclusión. Adicionalmente, se priorizó a los bomberos activos de Colombia, socorristas de la Cruz Roja Colombiana y Defensa Civil, población de habitantes de calle identificado por las alcaldías municipales, controladores aéreos y los bomberos aeronáuticos, pilotos y auxiliares de vuelos internacionales activos, personal de talento humano que se desempeña en los servicios sociales para la atención de población en situación de calle, personal de las Comisarías de Familia encargadas de la atención y protección a población víctima de violencia intrafamiliar, tripulación de barcos internacionales de transporte de carga residentes en Colombia, personal de talento humano de atención en campo de emergencias y desastres de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD.

Quinta etapa

- Población de 16 años y más que no se encuentre en las poblaciones indicadas en las etapas, 1, 2, 3 y 4.

Es claro que el proceso de priorización de la población que debía ser inmunizada fue complejo, sin embargo, el Covid-19 permitió evidenciar las deficiencias del sistema de salud colombiano, que no logró evitar la alta mortalidad y el contagio [desbordado](#).

Por otra parte, el presidente Iván Duque y el ministro de Salud, Fernando Ruíz, han destacado el rápido despliegue del proceso de inmunización, pero la priorización en el acceso y compra de vacunas no fue el mejor.

Inicio de la vacunación en América Latina

	País	Primera vacunación	Vacuna
1	México	24 de diciembre, 2020	Pfizer
2	Chile	24 de diciembre, 2020	Pfizer
3	Costa Rica	24 de diciembre, 2020	Pfizer
4	Argentina	29 de diciembre, 2020	Sputnik V
5	Brasil	18 de enero, 2021	Sinovac
6	Ecuador	21 de enero, 2021	Pfizer
7	Panamá	21 de enero, 2021	Pfizer
8	Bolivia	29 de enero, 2021	Sputnik V
9	Perú	9 de febrero, 2021	Sinopharm
10	RD	16 de febrero, 2021	Covishield
11	Colombia	17 de febrero, 2021	Pfizer
12	El Salvador	17 de febrero, 2021	Covishield
13	Venezuela	18 de febrero, 2021	Sputnik V
14	Paraguay	22 de febrero, 2021	Sputnik V
15	Guatemala	25 de febrero, 2021	Moderna
16	Honduras	25 de febrero, 2021	Moderna
17	Uruguay	1 de marzo, 2021	Sinovac
18	Nicaragua	2 de marzo, 2021	Sputnik V
19	Cuba	12 de mayo, 2021	Abdala

Table: Pares • Source: AS/COA • Created with Datawrapper

En cuanto al manejo de los recursos, desde la emergencia sanitaria declarada por el presidente Iván Duque, el 12 de marzo del 2020, el gobierno se caracterizó por la ausencia de transparencia en la asignación presupuestal para atender la pandemia. De acuerdo con el [Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana](#), en 2020 ya se habían invertido 117 billones de pesos para la atención de la pandemia, pero la trazabilidad de los recursos no era clara. Esto debido a que los recursos que fueron directamente al fondo de atención del Covid fueron 15 billones de pesos.

El Decreto No. 444 del 2020 creó el Fondo de Atención de Emergencia (FOME) como una bolsa de recursos común para atender las necesidades financieras a las que hubiera lugar. El objeto del FOME se enmarcó en el Decreto 417 de 2020, con el objetivo de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados por las actividades productivas y garantizar las condiciones de

empleo y crecimiento económico del país. Posteriormente, el gobierno emitió el decreto 559 de abril de 2020, mediante el cual se creó la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias Covid-19, en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNDR), administrado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), entidad a su vez adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en cabeza, en ese momento, de Diego Molano.

La particularidad de estos decretos fue que en ambos casos se garantizaron facultades extraordinarias para atender la pandemia y contratar en el régimen privado (artículo 4), lo que supuso la ausencia de vigilancia y control de los cuantiosos recursos destinados a la atención del Covid-19 y la ventana de oportunidad para que se presentaran posibles casos de corrupción, como lo advirtió Pares. De manera anexa, el gobierno estableció medidas de confidencialidad por fuera de

los lineamientos de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que, sumado a la contratación por régimen privado, creada de forma artificiosa por el gobierno nacional en el FOME y la Subcuenta Covid-19, impidió el seguimiento a los recursos destinados a enfrentar la pandemia y verificar la eficiencia administrativa de todas las entidades públicas y privadas intervinientes.

En síntesis, las acciones y funciones más importantes del Ministerio de Salud durante el cuatrienio 2018-2022, supuso importantes retos como la pandemia del Covid-19 y la crisis del sistema de salud. Sin embargo, los resultados del ministerio no son los mejores, pues no logró consolidar una política efectiva y transparente para afrontar el Covid-19, ni pudo consolidar el modelo de salud, alrededor de las EPS, pues cerca de la mitad de ellas se encuentran en riesgo de liquidación.

4. Ministerio de Educación

El Gabinete

María Victoria Angulo (2018-2022)

Es [economista](#) de la Universidad de Los Andes con máster en Desarrollo Económico. Fue designada por el gobierno de Duque en 2018, siendo una de las ministras que acompañaron al presidente Duque durante el cuatrienio de su gobierno.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• *La educación durante la pandemia del Covid-19*

La pandemia por covid-19 y la cuarentena obligatoria tuvieron un [impacto importante](#) para el ámbito educativo colombiano en todos los niveles. La falta de conectividad a internet y la crisis económica generaron altas cifras de deserción escolar y universitaria, sin que el Ministerio tomara seriamente la necesidad de atender este fenómeno y de reducir los impactos en calidad y acceso al sistema de educación colombiana.

Según cifras del DANE, durante la pandemia la deserción escolar pasó de ser de 2,7% en 2019 a ser de 16,4% en 2020. Las limitantes condiciones de conectividad en las regiones rurales se sumaron al impacto del sector

educativo, ámbito en el que, además, se presentó un importante desfaldo de recursos con la implementación de los [Puntos Vive Digital](#), en el que se vio involucrada la empresa Centros Poblados y que ocasionó la renuncia de la entonces ministra de las TIC Karen Abudinen. Por otra parte, las alarmantes [cifras de violencia sexual y acoso](#) a las niñas y adolescentes en colegios del país sigue siendo un tema de urgente atención que implica un trabajo comprometido y cohesionado entre el Ministerio de Educación y entidades judiciales que comprendan la naturaleza de los delitos. Según cifras recuperadas por [Pares](#), entre enero de 2021 y febrero de 2022 se presentaron 21.366 denuncias por delitos sexuales, entre los

cuales el 86% correspondían a niñas entre los 0 y los 17 años.

Casos como el del colegio Merymount, el [Centro Formativo de Antioquia CEFA](#) en Medellín, el

[colegio Venecia, en Bogotá](#) y el [colegio municipal María Concepción Loperena en Cúcuta](#) han puesto la discusión en la agenda pública, convirtiéndose este en un tema imperante para el ministerio de educación entrante.

5. Ministerio de Transporte

El Gabinete

Angela María Orozco (2018-2022)

Es abogada de la [Universidad Javeriana](#) con una especialización en Derecho Económico de la [Universidad del Externado](#) y una maestría en Jurisprudencia Comparada de la Universidad de Texas. [En su trayectoria laboral se destaca que ha ejercido](#) como Jefe de la división legal de la subdirección de prácticas comerciales del Incomex (1990-1992), Subdirectora de instrumentos de promoción al comercio (1992-1993), Asesora económica de la Embajada de Estados Unidos (1993) y Gerente General e Internacional y Vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (1995-1998). Así mismo, se ha desempeñado como viceministra de Comercio Exterior (1998-2000), presidenta de Proexport (2000-2002), ministra de Comercio Exterior (2002) y, dentro del gobierno de Iván Duque fue nombrada ministra de Transporte (2018-2022). Otra de las ministras que atípicamente se mantuvieron en su cargo durante el cuatrienio.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• *La competitividad y la integración regional*

Según el [Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022](#), las tareas fundamentales del sector transporte se encuentran integradas al interior del “Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” el cual, en grandes rasgos, le apuesta a la competitividad, la conectividad entre zonas urbanas y rurales y la eficiencia logística con el propósito de reducir los costos de transporte y tiempos de viaje

posibilitando la conectividad entre regiones, pero especialmente el acceso a servicios y mercados nacionales y/o extranjeros. Para la consecución de estas actividades, en este cuatrienio se le destinaron en promedio solamente el 0,10% del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Vigencia Fiscal (año)	PNG de Mintransporte	Porcentaje de asignación sobre el total del PNG
2019	188 mil millones	0,07%
2020	346 mil millones	0,13%
2021	337 mil millones	0,11%
2022	409 mil millones	0,12%

Elaboración: Fundación Paz y Reconciliación
Fuentes: Decreto 2467 del 2018, Decreto 2411 del 2019, Decreto 1805 del 2020 y Decreto 1793 de 2021.

• *Los cuestionamientos del MinTransporte, los conservadores y el INVIAS*

De acuerdo con investigaciones realizadas por pares, la gestión de este Ministerio y sus entidades adscritas ha estado empañada por serios cuestionamientos entre los que se destacan presunta injerencia electoral, lavado de activos y actos de corrupción. Así mismo, es un Ministerio que se destaca por las problemáticas en licitaciones públicas con empresas cuestionadas que han impedido cumplir con las metas de conectividad y competitividad del país.

En primer lugar, este Ministerio ha sido en todo el cuatrienio la cuota burocrática del [Partido Conservador](#), por medio de este se ha podido asegurar el poderío de este partido en esta institución y otras instituciones adscritas como el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) a través de Juan Esteban Gil, director del INVIAS, quien presuntamente habría respaldado las campañas de Carlos Andrés Trujillo y Juan Loreto Gómez, actuales congresistas por el Partido Conservador. De acuerdo con el alcalde de Uribe, Trujillo presuntamente habría gestionado recursos para la pavimentación y construcción de vías en plena campaña electoral con respaldo del

Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el INVIAS.

Así mismo, el INVIAS fue una institución que se vio envuelta en serios cuestionamientos relacionados a presuntas irregularidades en temas de licitación. Según previas investigaciones de [Pares](#), Orozco permitió que avanzara [el proceso de licitación pública](#) 033 de 2021 (LP-DT-SEI-GPV-033-2021) cuyo objetivo era la concesión para la operación y el recaudo de los 35 peajes que están a cargo de esta institución.

Los hechos irregulares residían, en principio, en que este proceso de licitación se realizó a partir de un pliego sastre, es decir, un proceso de contratación a medida de unos de los contratistas para obtener dicha licitación, que para ese entonces beneficiaba a una de las empresas de [Thomas Greg and Sons](#), grupo empresarial previamente señalado por Pares de controlar y concentrar la contratación de los software electorales en Colombia.

Esta licitación no solamente beneficiaba la concesión de los 35 peajes por 10 años,

dejando de lado la tradición contractual de 5 años, también era un espacio de oportunidad para el clientelismo local, puesto que la titularización bancaria del recaudo de los peajes era un mecanismo a través del cual la empresa licitante debía pagarle al banco el avance realizado por INVIAS mediante los peajes para la inversión en vías terciarias,

con el compromiso de que, al no ser así, sería el mismo INVIAS quien respondería por ese dinero que sería gestionado previo a las elecciones parlamentarias y a puertas de las elecciones locales. Debido a las denuncias realizadas por Pares, este proceso de licitación no tuvo continuidad a causa de las irregularidades señaladas.

• *Los escándalos de la Aeronáutica Civil*

Por otro lado, el Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil se vieron relacionados al caso de los narco-pilotos. [Nuevamente en investigaciones de Pares](#), se pudo comprobar que Jennifer Arias, ex congresista del Centro Democrático habría fungido como intermediaria entre estas instituciones y el gremio de pilotos del oriente colombiano tras la crisis del sector aeronáutico por la pandemia del COVID-19. A partir de estas reuniones, se logró la figura de vuelos humanitarios, que tiempo después estuvo involucrada en el lavado de activos.

Conforme a la investigación, los pilotos involucrados hacían parte de la empresa Llanera de Aviación la cual ofreció vuelos oficiales para la campaña del Centro Democrático para la presidencia 2018-2022. Esta empresa habría logrado obtener bajo la administración de Iván Duque dos contratos por parte de [la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil](#), a pesar de no cumplir con los requisitos mínimos legales.

Ahora bien, no es la primera vez que [la Aeronáutica Civil](#) está involucrada en irregularidades, pues la destitución de su director Jair Fajardo en 2022, tras previa solicitud del Ministerio de Transporte, por presuntos hechos de corrupción, plantea un serio cuestionamiento sobre la administración de esta entidad. En particular, sobre las concesiones realizadas en su mandato como

la del aeropuerto del café: proyecto de infraestructura aeroportuaria realizado en Palestina, Caldas que tiene el propósito de reemplazar el aeropuerto de Nubia, Manizales a causa de problemas meteorológicos que persisten en este municipio, lo que impiden la conectividad del país con la región cafetera. Este proyecto consta de tres fases, la primera que involucra el movimiento de seis millones de metros cúbicos, la segunda que involucra la construcción de la pista y la tercera, la construcción de la terminal aérea. Según el contrato obra 09 de 2021 de este proyecto, la empresa contratante Obrascón Huarte Lain S.A. sucursal Colombia se encontraba encargada de la primera fase del proyecto. Según fuentes de [prensa](#), la meta del gobierno Duque era entregar el 35% de la primera etapa, [sobre la cual solamente hubo cumplimiento del 14%](#), y dejar adjudicada la segunda, sin embargo nada de esto fue posible.

Desde el 2018 [la Contraloría General de la República](#) le hacía vigilancia a este proyecto, el cual se caracterizaba por múltiples casos de incumplimiento y de fallidos intentos de acuerdos que permitieran la viabilidad de este, lo que acarreó desde el principio en la [generación de una serie de multas](#). Esta obra que [comenzó en febrero de 2022](#), fue declarada por esta entidad en el mes de julio del mismo año de estar en riesgo de quedar inconclusa e inútil a causa de los incumplimientos realizados por el contratista. De esta manera,

no se pudo avanzar en la contratación de las siguientes fases y se liquidó el contrato en la primera fase de manera unilateral desde el Gobierno Nacional.

No es la primera vez que esta empresa es severamente cuestionada, de hecho recientemente fue sancionada por la [Comisión Nacional de Mercados de España](#) por haber [alterado](#) el proceso competitivo de licitación desde hace 25 años en dicho país, las afectaciones se dieron en licitaciones

dedicadas a proyectos de edificación y obras civil de infraestructuras.

Es importante señalar que la empresa no solamente tenía esta contratación en Colombia, también se encuentra a cargo de la mitad del proyecto de [ampliación de la autopista norte](#) entre las calles 192 y 235 en Bogotá y, aparentemente, tiene antecedentes en el país de incumplimiento con la Aeronáutica Civil, la Agencia Virgilio Barco y con el centro de Memoria Histórica en Bogotá.

• *La contratación del Canal del Dique*

Así mismo, desde Pares en este balance del Ministerio de Transporte se alerta que para el proyecto de la navegabilidad del Canal del Dique solamente existe un proponente que sería la empresa española Sacyr, empresa que paralelo a Obrascón Huarte Lain S.A fue sancionada por la [Comisión Nacional de Mercados de España](#). Este proyecto ha sido severamente cuestionado ya que [aparentemente el 70% de las comunidades](#) que residen allí fueron excluidas de la consulta previa por el gobierno nacional y las pocas que tuvieron participación no dispusieron de acompañamiento técnico.

Así mismo, existe aparentemente un afán por parte del Gobierno Nacional de adjudicar este megaproyecto y comprometer vigencias futuras antes de su salida, puesto que, pese a las presuntas irregularidades mencionadas, el Gobierno saliente plantea adjudicar esta licitación antes del 7 de agosto. En la actualidad, esta empresa tiene un proceso de responsabilidad fiscal con la Contraloría por la afectación del patrimonio público que ocasionaron las deficiencias y daños en la construcción del [puente vehicular Hisgaura](#). Entre [las tareas pendientes](#) de este sector se encuentra la retoma de las operaciones de aerocafé, así como de los aeropuertos

de Cali y Cartagena debido a la próxima finalización de los contratos de concesión. Así mismo, se debe gestionar [nuevos recursos para la financiación](#) del sector, puesto que se encuentra actualmente en un estado desfinanciación que inquieta el cumplimiento de los compromisos que ha hecho este gobierno y los pasados en relación a las vigencias futuras. De acuerdo con el equipo de empalme de Gustavo Petro, los recursos de este sector para el 2023 corresponden el 80% a vigencias futuras, es decir que son recursos que se encuentran comprometidos. En la actualidad, según el [Fondo Monetario Internacional \(FMI\)](#) Colombia hace parte de los países con las carreteras más lentas del mundo, esto posiblemente por los problemas asociados a actos de corrupción y licitación pública. Teniendo presente los hechos relatados en este breve informe, la gestión de este Ministerio es percibida como insuficiente tras los objetivos planteados desde el Plan Nacional de Desarrollo y cuestionable por los presuntos hechos de injerencia política, lavado de activos y hechos de corrupción que rodean no solamente al Ministerio, sino también a sus entidades adscritas.

6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Gabinete

Andrés Valencia Pinzón (7 de agosto de 2018 – 7 de febrero de 2020)

Es economista de la Universidad de los Andes y recientemente se desempeñó como presidente de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi). Fue gerente comercial de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (2011-2013), donde también ocupó el cargo de Representante para Asia (2008-2010), teniendo la responsabilidad de las ventas de café verde y café soluble del Fondo Nacional del Café en los mercados asiáticos.

Presidió el Instituto Colombiano Agropecuario (2006-2008). Durante su gestión en Fenavi, Valencia insistió en la necesidad de robustecer la gestión del ICA y, en general, de darle más recursos y alcance a la entidad para fortalecer la gestión de los temas sanitarios en el agro.

Trabajó en el ministerio de Comercio Exterior, entre 1993 y 2003, como negociador y posteriormente fue coordinador internacional entre 2001 y 2003, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Así mismo, fue negociador en la Misión de Colombia ante la OMC, en Ginebra, Suiza, y asesor del Consejo Superior de Comercio Exterior.

Rodolfo Enrique Zea (24 de febrero de 2020 – 7 de agosto de 2022)

Es economista de la Universidad de Los Andes, especialista en finanzas internacionales, con estudios de mercado bursátil, presupuesto y administración de cartera de la Universidad de la Sabana y máster en Administración de Empresas del Inalde Business School de la misma Universidad.

En 1993 inició su carrera como servidor público en la Gobernación de Córdoba, posteriormente llegó a la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) en donde estuvo más de 24 años ocupando cargos como vicepresidente comercial, vicepresidente financiero, y secretario general. En 2017 llegó a la presidencia de Findeter, desde donde consolidó proyectos estratégicos sostenibles y posicionó su nombre.

En enero de 2019, el gobierno del presidente Iván Duque lo nombró en la presidencia de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, Fiduagraria. Desde allí, su gestión se enfocó en la estructuración de fondos de capital privado para el campo, esquemas de financiación con derechos fiduciarios sobre la tierra y esquemas de garantía para los productores del país.

Zea llegó al ministerio como una de las cuotas del Partido Conservador en el gobierno de Duque. Fue nombrado Ministro de Agricultura en 2020, tras la salida de Andrés Valencia Pinzón, quien también provenía de las huestes conservadoras y quien acompañó a la vicepresidenta y Canciller Marta Lucía Ramírez en el Ministerio de Comercio.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

La crisis del aparato productivo agrario colombiano ha sido histórico y está relacionado con la baja productividad y capacidad competitiva. Ante este fenómeno, existen diversas variables a considerar, como la pobreza rural, pues el 44,6% de la población ubicada en las zonas rurales en 2021 sufrían de pobreza monetaria. Adicionalmente, de acuerdo con la [CEPAL](#) en 2020, el 46,3% de la población rural del país vivía en condiciones de pobreza.

Otra variable de medición es la productividad, si bien en 2022 Colombia aumentaron las exportaciones agrícolas, que sumaron [9.000 millones de dólares](#), si se compara con países como [Perú](#), que exporta 20.000 millones de dólares en productos agrícolas, aún queda un amplio margen de mejora.

• Programa de vivienda rural

Uno de los grandes problemas que tuvo que afrontar el ministerio fue el del traslape de funciones, en materia de vivienda rural, con el Ministerio de Vivienda. En virtud de la doble responsabilidad, el programa de vivienda rural no avanzó correctamente. El cambio en las competencias se presentó con la llegada del gobierno de Iván Duque en 2018, pues con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, las competencias en materia de vivienda rural y subsidios para este fin pasaron del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, sin eliminar las responsabilidades en MinAgricultura. Esta duplicidad de funciones incentivó la ausencia

de una ruta clara en la materia que permitiera la trazabilidad de las metas.

Ante estos problemas de responsabilidades en el ordenamiento de gastos y en la coordinación de la política pública, en una auditoría realizada por la Contraloría General de la Nación, [encontró irregularidades](#) en el programa de Vivienda de Interés Social Rural que superan los 3.300 millones de pesos. En los hallazgos de la Contraloría se presentaron incumplimientos en los tiempos y en los objetivos planteados por el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas relacionadas, en la construcción y adecuación de viviendas rurales.

• Programa coseche, venda a la fija

En el gobierno de Iván Duque, el Ministerio de Agricultura se propuso garantizar la comercialización efectiva a [300.000 productores](#) con el programa “Coseche, Venda a la Fija”, que se sustenta en la agricultura por contrato. Sin embargo, los resultados del ministerio no [llegaron al 100%](#), pese a que el potencial de beneficiario establecidos por el gobierno no era lo suficientemente representativa, si se tienen en cuenta las dinámicas desiguales entre los territorios

rurales y urbanos.

Si bien hoy no es posible analizar los impactos desiguales del programa, debido a que la mejoría de las condiciones [de 290.000 productores](#) no es menor, es importante tener en cuenta que los resultados de la política de agricultura por contrato en América Latina no ha beneficiado a los productores, debido a que deben asumir los [riesgos y condiciones](#) estipuladas por los compradores.

En conclusión, dos de los programas y políticas más importantes del ministerio fueron contruidos sin establecer metas que permitieran la consolidación de un indicador lo suficientemente claro para el sector agrícola y rural. A pesar de que fortalecer el sector productivo con el apoyo directo a los productores campesinos es destacable, la meta de 300.000 productores deja en evidencia una de las problemáticas más

[protuberantes](#) del sector, si se tiene en cuenta que la inversión solo en ruedas de negocios, asciende a los [6.000 millones](#) de pesos.

Por otra parte, el desarrollo de la política de vivienda rural en Colombia también muestra falencias importantes, no solo en materia de articulación y coordinación, sino en materia de ejecución transparente y efectiva.

7. Ministerio de Justicia

El Gabinete

Gloria María Borrero (2018-2019)

Es abogada especializada en derecho administrativo. Ha trabajado ampliamente en organizaciones vinculadas a los debates de justicia, como la 'Corporación Excelencia en la Justicia'. Fue parte del equipo de empalme del entonces presidente Juan Manuel Santos, y luego, fue nombrada ministra por el presidente Iván Duque. [Renunció](#) al cargo en mayo de 2019 siendo la primera funcionaria del gabinete de Duque en renunciar. Tras su salida del ministerio fue nombrada [cónsul de Colombia en Madrid, España](#), cargo que ocupó hasta [diciembre de 2021](#).

Margarita Cabello Blanco (2019-2020)

Cabello es abogada e inició su carrera administrativa cuando fue nombrada por Alejandro Ordoñez como procuradora delegada. Posteriormente, fue magistrada de la Corte Suprema de Justicia y en 2019 fue nombrada ministra de Justicia por el presidente Duque. A pesar de haber ocupado un cargo dentro del gobierno nacional, en agosto de 2020 se postuló para ejercer como Procuradora General de la Nación, donde resultó elegida por la Cámara de Representantes y actualmente ocupa el cargo.

Durante su labor ministerial fue cuestionada por su pronunciamiento sobre la situación del motín en la cárcel La Modelo, en marzo del 2020 en el que murieron cerca de 20 presos. La entonces ministra Cabello [consideró](#) los hechos como "un intento masivo y criminal de fuga", mientras que Human Rights Watch aseguraba que los fallecimientos se trataban de "muertes intencionales". Tras las declaraciones poco o nada se investigó de los sucesos y las eventuales responsabilidades de las muertes de los reclusos.

Margarita Cabello [renunció](#) a la cartera de justicia en agosto del 2020. Tras su renuncia fue parte de la terna a la Procuraduría y quedó elegida procuradora ese mismo mes por la Cámara de Representantes. Esta elección fue polémica, considerando el evidente impulso que el presidente Iván Duque le hizo a su candidatura y elección. Gracias a este apoyo y a su cercanía con clanes políticos de la Costa Atlántica, como el [clan Char](#), Cabello es considerada una "procuradora de bolsillo".

Javier Sarmiento (2019-2020)

Fue nombrado por Iván Duque como [ministro de justicia encargado](#) tras la renuncia de Margarita Cabello. Es abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Trabajó en el Ministerio de Defensa y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Tras su salida del ministerio, fue nombrado en el cargo de [procurador delegado](#) para los Derechos Humanos en la Procuraduría General de la Nación en cabeza de la exministra de la misma cartera Margarita Cabello.

Wilson Ruiz Orejuela (2020- 2022)

Es [abogado](#) de la Universidad Libre y tiene experiencia en el área de lo contencioso administrativo. Fue designado por Iván Duque como ministro de justicia tras la renuncia de Margarita Cabello y el paso transitorio de Javier Sarmiento en la cartera.

Fue procurador delegado ante el Consejo de Estado durante la Procuraduría de Alejandro Ordóñez y en 2012 fue elegido magistrado del Consejo Superior de la Judicatura durante el gobierno de Juan Manuel Santos. En 2018, fue uno de los aspirantes a la Contraloría, lugar que perdió ante Carlos Felipe Córdoba. [Ha sido cercano al Partido Conservador](#), especialmente a Efraín Cepeda y Carlos Holguín Sardi.

En 2021 hizo parte de la terna a la Procuraduría, pero perdió frente a la postulación de Margarita Cabello, luego de que la bancada conservadora anunciara su apoyo a Cabello y no a Ruíz. Tras la elección de Cabello como procuradora, el presidente Iván Duque lo designó como ministro de justicia.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• Situación carcelaria: la situación humanitaria y de corrupción

Según un estudio de la [Universidad de Los Andes](#), la pandemia por Covid-19 intensificó la delicada situación de hacinamiento y Derechos Humanos que se vive en las cárceles colombianas. Esta crisis desató dos situaciones particulares en materia de derechos en las cárceles: el motín de la cárcel La Modelo en marzo del 2020 y el incendio en la cárcel de Tuluá en junio de 2022. La respuesta del Ministerio de Justicia en cada situación resultó ser cuestionable e insuficiente, y en ambos hechos registrados se hicieron señalamientos de presunta violación a los Derechos Humanos.

En el caso del [motín de La Modelo](#) se especula sobre la muerte intencional y violenta de las 24 personas fallecidas, así como posibles [irregularidades en los procedimientos](#) forenses en Medicina Legal. Actualmente, [tres dragoneantes del Inpec tienen expedientes judiciales](#) abiertos por presuntos hechos de tortura y abusos a los presos detenidos en el intento de fuga.

Por otra parte, el incendio en la cárcel de Tuluá deja a la fecha [56 fallecidos](#). El inicio de la conflagración fue atribuida a una disputa entre bandas delincuenciales al interior del penal; sin embargo, las consecuencias

materiales y de vidas humanas plantan serias preguntas sobre la efectividad de los protocolos contra incendios y la atención de emergencias en las cárceles colombianas.

Ante la delicada situación en los penales, la Corte Constitucional declaró el [estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria del país](#), haciendo un llamado de carácter urgente al Ministerio de Justicia y las entidades vinculadas, para que tomen las medidas requeridas y actúen de forma coordinada y efectiva para la mitigación y resolución del hacinamiento y las difíciles condiciones de los penales.

Sumado a las denuncias de vulneración a los Derechos Humanos, la presencia de corrupción y favoritismo en las cárceles colombianas también suscitaron críticas al ministerio. En estos cuatro años fueron dos las situaciones que revelaron la gravedad y la impunidad de esta situación: las salidas irregulares de Carlos Mattos Mattos y la fuga de alias 'Matamba'.

• *Reforma a la justicia*

Una de las reformas propuestas por el gobierno de Iván Duque era la reforma a la justicia. A pesar de las distintas [críticas que suscitó parte de su articulado](#) que proponía modificar la elección de los magistrados de las altas cortes, el proyecto pasó los debates

Un informe de [Noticias Caracol](#) reveló que Carlos Mattos, en complicidad con funcionarios del Inpec, se movía libremente por Bogotá aun cuando, se supone, está pagando su pena en prisión intramural. La denuncia condujo al traslado de Mattos a la cárcel de Cúmbita, Boyacá y la renuncia del general [Mariano Botero](#), director del Inpec y [Wilmer Valencia](#), director de la cárcel La Picota.

Sumado al caso de Mattos, la fuga y [posterior muerte de Juan Larrison Castro, alias 'Matamba'](#), quien estaba recluido en la cárcel La Picota a la espera de extradición a Estados Unidos. Según fuente de prensa, Matamba contaba con información de los [vínculos entre altos mandos del Ejército retirados y el Clan del Golfo](#). Dos meses después de la fuga, Duque confirmó la muerte del exmiembro de Clan del Golfo. Por este caso, un miembro del Inpec está siendo [investigado](#).

respectivos en la Cámara de representantes, pero por falta de quórum se [cayó en el primer debate](#) que debía surgir en el Senado, anotando con esto uno de los varios fracasos del gobierno en el órgano legislativo.

8. Ministerio de Relaciones Internacionales- Cancillería

El Gabinete

La Cancillería del gobierno de Iván Duque contó con tres ministros diferentes: Carlos Holmes Trujillo, Claudia Blum y Martha Lucía Ramírez. Los tres cancilleres estuvieron vinculados a polémicas y la alta rotación del cargo, lo que fue leído como una incapacidad del gobierno nacional por consolidar una política clara de relaciones exteriores y un rumbo para esta cartera.

Carlos Holmes Trujillo (2018-2019)

Nació en 1951 en Cartago, Valle del Cauca y falleció en Bogotá en el 2021 a causa del Covid-19. Era [abogado](#) de la Universidad del Cauca. Su labor como canciller se destacó por la férrea oposición al gobierno de Nicolás Maduro y, en contraparte, el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino en Venezuela.

En su [plan de acción como canciller](#) se propuso el robustecimiento de la institución, la coordinación de acciones conjuntas con Estados Unidos para afianzar la lucha contra las drogas, el rechazo a las pretensiones de soberanía de Nicaragua y el fortalecimiento de las relaciones con la Alianza del Pacífico y la Unión Europea. Tras un año como Canciller, Holmes Trujillo salió de este ministerio rumbo al Ministerio de Defensa, en reemplazo del cuestionado ministro de Defensa Guillermo Botero.

El excanciller era una de las figuras políticas claves al interior del partido Centro Democrático y más cercanas al expresidente Álvaro Uribe Vélez. Hasta antes de fallecer, era considerado por algunos el [candidato presidencial](#) de este partido para la contienda electoral del 2022.

Claudia Blum (2020-2021)

Nació en Cali en 1948. Fue concejala de Cali y [la primer mujer presidenta del Senado](#). Fue una de las fundadoras del partido Cambio Radical, además de ser políticamente cercana al expresidente Álvaro Uribe Vélez.

Iván Duque la nombró canciller en [noviembre de 2019](#) tras la salida de Holmes Trujillo del Ministerio y fue duramente cuestionada por la [comunidad internacional](#) debido a su reticencia y falta de acción en medio del Paro Nacional del 2021 ante las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos y el uso desmedido de la fuerza por parte de la Policía en el marco de las manifestaciones.

Sin embargo, de espaldas a los llamados de la comunidad internacional, la Cancillería de Blum optó por [declarar persona no grata](#) al diplomático cubano [Omar Rafael García](#), argumentando que no estaría cumpliendo con sus labores como parte del cuerpo diplomático. Esta situación generó tensiones de las relaciones con Cuba, mientras que seguían sin atenderse las voces de protesta y alerta.

El nombramiento de Blum fue demandado por presunto conflicto de intereses debido a las donaciones que su familia habría hecho a la campaña del electo presidente, Iván Duque. Sin embargo, la Sección Quinta del [Consejo de Estado](#) falló a favor del nombramiento y Blum continuó en el cargo. Claudia Blum [renunció](#) a esta cartera en mayo de 2021, en medio del Paro Nacional.

A pesar del poco tiempo que estuvo a la cabeza del ministerio, varias [polémicas](#) rodearon la gestión de la entonces Canciller. Recién posesionada, se revelaron unos audios en los que la canciller sostenía una [conversación con Francisco Santos](#), entonces embajador de Colombia en Estados Unidos, en los que criticaban la gestión del saliente canciller, Carlos Holmes, aunque la revelación de los audios no pasó a mayores instancias.

Blum también fue citada a un [debate de control político](#) ante la presunta injerencia del gobierno colombiano en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, debido a las denuncias de que, al parecer, funcionarios del gobierno de Iván Duque estaban gestionando apoyos para la candidatura presidencial de Donald Trump. Claudia Blum [negó](#) que existiera tal respaldo.

La gestión de Claudia Blum como canciller también fue criticada por la precaria atención a los colombianos en el extranjero que querían regresar a Colombia durante el inicio de la pandemia por Covid-19.

Martha Lucía Ramírez (2021-2022)

Abogada de la Universidad Pontificia Javeriana. En 2002 fue nombrada ministra de Defensa, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, siendo hasta el momento la única mujer en ocupar el cargo. En 2006 fue elegida senadora por el Partido de la U y luego en 2010 pasó al partido Conservador llegando a ser candidata presidencial en las elecciones del 2014. En 2018 participó como fórmula vicepresidencial de Iván Duque, ganando en las elecciones. Luego de varios años de fungir como vicepresidenta, y tras la renuncia de Claudia Blum, ocupó el cargo de Canciller.

La vida pública de [Martha Lucía](#) en los últimos años ha estado marcada por dos situaciones: por un lado, la revelación de la situación judicial de su [hermano](#), Bernardo Ramírez y los cuestionados negocios de su esposo, Álvaro Rincón.

El hermano, Bernardo Ramírez fue condenado en 1997 a 57 meses de prisión por la justicia de Estados Unidos al comprobar que hacía parte de una red que traficaba heroína hacía ese país. Ante las acusaciones, la entonces vicepresidenta [confirmó](#) la condena y respaldó a su hermano menor.

Por otra parte, Álvaro Rincón, esposo de Martha Lucía, también ha sido señalado en diversas ocasiones por su actividad económica inmobiliaria y su empresa 'Hitos Urbanos'. En 2020, el portal InsightCrime publicó una investigación en la que señala que Rincón presuntamente habría tranzado negocios con Guillermo Acevedo, alias '[Memo Fantasma](#)', narcotraficante colombiano que se desapareció del radar de la justicia colombiana tras firmar el Pacto de Ralito.

Ante los señalamientos, la [Fiscalía General](#) citó a Rincón a rendir declaración, aunque judicialmente se desconoce el estado o las conclusiones del proceso. Por su parte, Martha Lucía siempre ha manifestado [desconocer el origen y la naturaleza del cuestionable socio](#) de la empresa inmobiliaria de su esposo.

La empresa inmobiliaria de Rincón también fue cuestionada por la construcción de un proyecto hotelero en San Andrés que [fue demandado](#) por, presuntamente, incumplir las normas de urbanismo de la isla y, además, haber amañado las labores de reparación y compensación que la empresa tenía que cumplirle a la isla y sus pobladores. Adicional, [Hitos Urbanos](#) habría vendido parte de la playa, que es un bien público y no puede ser susceptible de transacciones entre privados. Ante los señalamientos, Martha Lucía [defendió el proyecto hotelero](#) y las decisiones de la empresa que encabeza su esposo.

Estos señalamientos a su familia y su actividad política como vicepresidenta y canciller han mermado la popularidad electoral y política de Martha Lucía, quien pudo haber sido la [candidata presidencial](#) de la derecha en las elecciones de 2022.

Temas importantes e hitos durante el cuatrienio

• *Relación con el gobierno venezolano*

La política exterior colombiana frente a Venezuela estuvo marcada por el rechazo al gobierno de Nicolás Maduro y, en contraste, el establecimiento institucional de respaldo al presidente interino Juan Guaidó. El gobierno de Iván Duque y su ministerio de relaciones exteriores se valieron de dos herramientas para promover esta iniciativa: la conformación del Grupo de Lima y el “cerco diplomático”.

El Grupo de Lima es una iniciativa de 12 países latinoamericanos establecida desde 2017 que buscaba discutir y explorar salidas alternativas a la crisis que enfrenta Venezuela. Tras las elecciones presidenciales en Venezuela en 2019 y la cuestionada victoria de Nicolás Maduro, el Grupo respaldó al candidato de la oposición Juan Guaidó y lo reconoció como presidente interino.

Por otra parte, el establecimiento del “[cerco diplomático](#)”, mecanismo adoptado por el gobierno colombiano y el Grupo de Lima

como la forma de aislar al gobierno de Nicolás Maduro, pretendía generar un [efecto domino](#) en las fuerzas militares venezolanas para que le retiraran su apoyo a Maduro y se sumaran al reconocimiento de Juan Guaidó como jefe del gobierno venezolano.

Sin embargo, la política del “cerco diplomático” es considerada un [fracaso](#), pues estuvo lejos de lograr la renuncia de Nicolás Maduro a la presidencia y más lejos aún de la consolidación de un gobierno institucional de Juan Guaidó.

Durante estos cuatro años fueron reiterados los momentos de tensión entre los dos países caracterizadas por acusaciones mutuas que por fortuna no escalaron a acciones militares concretas: Maduro acusó al gobierno colombiano de tener la intención de atacar la [infraestructura eléctrica venezolana](#), Duque acusó a Maduro de resguardar en sus territorios a miembros de las disidencias de las FARC y la guerrilla del ELN, lo que desencadenó en la

[presencia de fuerzas militares](#) colombianas en la frontera colombo-venezolana. Estas mutuas acusaciones no fueron mediadas o dialogadas por la cancillería de ninguno de los dos países.

Por otra parte, la delicada situación humanitaria de la población migrante venezolana obligó al gobierno Duque a implementar medidas que intentaran mitigar la crisis de derechos y seguridad que enfrentan los hombres, las mujeres y los niños y niñas. Sin embargo, el establecimiento de mecanismos como el [Estatuto Temporal de Protección para Migrantes](#) Venezolano no fue un ejercicio de concertación entre los dos gobiernos, quienes durante estos cuatro años no manifestaron la intención de restablecer las relaciones diplomáticas.

• *Acuerdo Escazú*

En 2019, el embajador de Colombia ante Naciones Unidas para ese momento, [Guillermo Fernández de Soto](#) firmó el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” o Acuerdo de Escazú.

Con esta firma, el gobierno de Duque se comprometía ante la comunidad internacional a promover la defensa del medioambiente y sus líderes sociales defensores. Sin embargo, la firma del Embajador fue insuficiente

Desde Pares se realizaron diversos ejercicios de veeduría, de observación y de alertas para dar cuenta de la compleja situación a nivel fronteriza en Arauca, Norte de Santander y La Guajira, como departamentos priorizados, en donde estos hechos generaron una diáspora de grupos armados ilegales que controlan centenares de trochas donde se cometen todo tipo de vejámenes ante la inoperancia de la fuerza pública colombiana y venezolana para contrarrestar este fenómeno. Esto sin contar la compleja situación migratoria de venezolanos y venezolanas, así como de colombianos en Venezuela que, incluso para las elecciones de 2022, tuvieron dificultades a la hora de ejercer el voto en fronteras.

considerando el prolongado e infructuoso trámite que el Acuerdo tuvo que surtir en el Congreso. Este quiebre entre las acciones del ejecutivo y la falta de trámite de estas iniciativas en el legislativo reveló [la falta de comunicación](#) entre estas dos ramas del poder público durante el gobierno de Iván Duque.

Hasta la llegada del nuevo Congreso (2022-2026) el Senado elegido ratificó el Acuerdo, al que aún le faltan dos debates más en la Cámara de Representantes.

• *Construcción y fortalecimiento de relaciones con otros países*

El nacimiento de la relación con Emiratos Árabes estuvo atravesado por el nombramiento del exsenador del Centro Democrático [Jaime Amín](#) como embajador de Colombia en dicho país. Luego, Claudia Blum inició una serie de giras y [reuniones](#) que concretaron el inicio de las rondas de

negociaciones para la configuración de un Tratado de Libre Comercio entre los dos países.

El acuerdo comercial pretende incrementar los niveles de exportación e importación de bienes y alimentos (cárnicos, bovinos, leche,

etc.). Aunque las pretensiones del gobierno saliente de Iván Duque era de [dejar establecido el TLC](#), el gobierno entrante de Gustavo Petro

tiene varios [reparos](#) en la firma del acuerdo, por lo que, tras algunas reuniones entre ellos, Duque optó por [detener](#) las negociaciones.

• *Los cuestionamientos al embajador de Colombia en Uruguay Fernando Sanclemente*

El ex embajador de Colombia en Uruguay, Fernando Sanclemente renunció a su cargo luego de que las autoridades descubrieran que una finca de su propiedad funcionaba como laboratorio para la producción de cocaína. Ante las acusaciones de la Fiscalía, Sanclemente renunció a su cargo como embajador.

En mayo de 2022, el exembajador fue acusado formalmente por la Fiscalía por ocultar, alterar o destruir elementos de prueba en medio de

la investigación por el laboratorio de coca presente en sus predios. Mientras tanto, el mayordomo de la finca, Enrique Bejarano Romero fue condenado a 10 años de prisión por los delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos y concierto para delinquir. A pesar de la gravedad del caso, la Cancillería no se ha pronunciado de forma categórica ante la renuncia y la presunta comisión de delitos por parte del exembajador.

• *Quejas de la Carrera diplomática*

Según cifras del portal [Vorágine](#), desde agosto del 2018 a febrero de 2021 se hicieron 275 nombramientos, de los cuales, solo 45 (16,36%) se hicieron a personas con una carrera diplomática y consular. En contraparte, un alto [porcentaje de los nombramientos se hicieron sin considerar la experiencia](#) de los funcionarios designados y sostenían, además, un carácter provisional, de tal forma que los nombramientos quedaban a discreción de la Presidencia. En abril de 2021, el representante a la Cámara por la Alianza

Verde [Mauricio Toro](#) denunció la [‘mermelada’](#) existente alrededor de los [nombramientos](#) en la Cancillería durante el gobierno Duque.

