



El futuro  
es de todos

Unidad para la atención  
y reparación integral  
a las víctimas



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# Análisis de idoneidad

## AUTO 331 – IGED





El futuro  
es de todos

Unidad para la atención  
y reparación integral  
a las víctimas



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

2

# Informe orden primera Auto 331 de 2019

---

Referencia: Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004



## Contenido

Introducción .....	4
Marco metodológico para el análisis de idoneidad.....	4
Indicadores que cumplen con los criterios de idoneidad y responden al contenido de los derechos.....	12
Indicadores idóneos que se mantienen .....	13
Derecho a la Rehabilitación.....	13
Derecho a la Vivienda en condiciones dignas .....	16
Derecho a la Generación de Ingresos .....	21
Derecho a la Vida, Libertad, Integridad Sexual y Garantías de No Repetición.....	25
Derecho a la Subsistencia Mínima .....	28
Indicadores idóneos que se mantienen, pero con un indicador complementario.....	33
Derecho a la Educación.....	33
Derecho al Retorno y la Reubicación .....	44
Propuesta de indicadores.....	48
Indicadores reformulados .....	48
Derecho a la Restitución de Tierras y Protección de Predios .....	48
Derecho a la Subsistencia Mínima .....	61
Derecho a la Justicia .....	65
Indicadores nuevos.....	70
Derecho a la Indemnización.....	70
Derecho a la Protección .....	72
Derecho a la Subsistencia Mínima .....	74
Respuesta numeral 27 de la parte resolutive Auto 331 de 2019 .....	77
Cumplimiento de la orden segunda del Auto 331 de 2019 .....	85



## Introducción

Por medio de este informe se da cumplimiento a la orden primera del Auto 331 de 2019, proferido por la Honorable Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004. Esta sentencia estableció que el Gobierno Nacional demostrará la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), a través del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, evidenciado a partir de los resultados de las mediciones de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) y del nivel de avance en la garantía de derechos en relación con los umbrales para cada uno de ellos.

4

En tal sentido, el Gobierno Nacional ha venido formulando una serie de indicadores que han permitido evidenciar avances, estancamientos o retrocesos de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. Mediante la orden primera, arriba referida, la Corte Constitucional solicitó un documento en el que se exponga si los indicadores del informe anual, presentado en el año 2018, se ajustan a los criterios de idoneidad y el contenido de los derechos de la población desplazada. Con el fin de cumplir con esta orden, se efectuó una revisión y reajuste a la batería de indicadores de goce efectivo de derechos.

En este panorama, el presente documento da respuesta a lo solicitado por la Honorable Corte Constitucional, dando a conocer las conclusiones de la revisión de los IGED, teniendo en cuenta los criterios de idoneidad. Lo anterior se llevó a cabo a través de mesas técnicas conjuntas entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas) y las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

## Marco metodológico para el análisis de idoneidad

De acuerdo con las orientaciones de la Honorable Corte Constitucional, se diseñó una metodología de análisis de los IGED, para determinar la idoneidad de cada indicador; desde la función instrumental, la función sustancial y los requisitos técnicos.

Bajo este marco, en lo referido a la función sustancial de los indicadores se buscó tener un abordaje completo que permitiera relacionar la finalidad de cada uno de los derechos analizados con los indicadores propuestos. Se planteó de este modo que, el análisis permitiera observar la relación entre las posibilidades que brinda cada medición, con el seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Se espera que el resultado de este documento pueda determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada y los avances y retrocesos en la política pública en el marco del conflicto armado interno. Con ello, lograr que los IGED faciliten y orienten de manera adecuada, las herramientas de planeación orientadas a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Por otra parte, la metodología también se enfocó en la función instrumental, buscando que los indicadores sirvan como instrumento



probatorio, mediante los cuales se pueda mostrar de forma pertinente, adecuada, suficiente y coherente, el avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada y por lo tanto la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Con los objetivos previos, se diseñó una guía para el análisis de los indicadores entre la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación - DNP, que diera cuenta de lo requerido por la Corte Constitucional.

Esta guía fue diseñada como herramienta metodológica para orientar las sesiones técnicas con las entidades del SNARIV; fue construida y aprobada por el DNP y la Unidad para las Víctimas en el marco de los lineamientos de la Honorable Corte Constitucional, permitiendo identificar los criterios mínimos planteados para los IGED y respondiendo a las características de idoneidad en el marco de la función sustancial e instrumental de los indicadores. La herramienta se estructuró en tres secciones para adelantar las mesas técnicas de análisis y así evaluar los IGED de manera integral, respecto al conjunto de aspectos jurídicos y técnicos relevantes para la garantía de los derechos de la población desplazada.

En la primera sección de análisis de idoneidad se evaluó un conjunto de variables que permiten ubicar el indicador respecto al derecho en cuestión. Allí se incluyeron las definiciones establecidas en el Auto 331 de 2019 y se precisa los titulares del derecho, los responsables de su garantía, las obligaciones a cargo del Estado con su tipo y extensión y la finalidad del derecho. La guía da cuenta del objetivo del indicador, la unidad de medida, la fuente de información, las desagregaciones de información que se pueden obtener y la fórmula de cálculo del indicador a evaluar. Así, la primera sección permitió dar una introducción al derecho e indicador a evaluar y corresponde al contenido jurídico que debe cumplir el derecho analizado.

La segunda sección orientó la verificación de la función sustancial e instrumental de los indicadores. Allí se respondieron las preguntas planteadas por la Honorable Corte Constitucional, lo cual permitió evaluar por cada indicador si estos están asociados y permiten el cumplimiento de los objetivos de la política pública de víctimas en relación con cada derecho. Del mismo modo, si permitía determinar el avance en el goce de derechos por parte de la población desplazada por la violencia.

Para la función sustancial se evaluó si el indicador posee como fundamento el contenido del derecho, es decir, si la medición propuesta corresponde a la definición del derecho establecida por la Honorable Corte Constitucional. Adicionalmente, se evaluó si el indicador da cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el Goce Efectivo de Derechos -GED, es decir, si permite identificar mediante su medición las variaciones en este sentido para la población desplazada. Se identificó también si los indicadores permiten determinar la dimensión real de la demanda específica por parte de la población desplazada, si tiene en cuenta los enfoques diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional, si mide los avances de programas y la efectividad de la política pública al medir la garantía del derecho en cuestión.



En cuanto a la función instrumental, se respondió a los criterios establecidos por la Honorable Corte; es decir, si el indicador es pertinente, adecuado, suficiente y coherente, siguiendo los parámetros definidos en el Auto 331 de 2019. La pertinencia del indicador se orientó entonces a evaluar que este correspondiera al contenido del derecho. Asimismo, se consideró que un indicador adecuado sería aquel que aportara información relevante para determinar las variaciones en la garantía del derecho; se estimó suficiente el indicador que permita examinar los aspectos fundamentales del derecho y por último, un indicador es coherente si se considera que permite evaluar la satisfacción de los derechos.

6

La tercera sección de la guía involucró los criterios técnicos del indicador, los criterios de selección y el análisis de calidad de datos, teniendo en cuenta las metodologías de formulación de indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y Departamento Nacional de Planeación - DNP, las cuales facilitaron y complementaron el análisis, y ayudaron a determinar de manera específica el cumplimiento de los criterios solicitados para evaluación.

En cuanto a los criterios técnicos del indicador, se evaluó que este fuera oportuno, excluyente, claro, explícito, sensible, verificable y comparable. En tal sentido, un indicador que cumpla con estos criterios permitirá medir los resultados frente a los objetivos propuestos, en este caso la finalidad del derecho establecida por la Honorable Corte y a su vez ofrecerá información frente a un aspecto específico del derecho para facilitar su seguimiento. Por otro lado, se evaluó que el indicador fuera claro, para no dar lugar a interpretaciones ambiguas, sensible al cambio de las variables en el tiempo, soportado para permitir su trazabilidad y debe ofrecer puntos de comparación.

Para el análisis de los indicadores se evaluó que estos fueran significantes, confiables y aplicables; que se basaran en la demanda efectiva de la población, que permitieran hacer seguimiento específico y diferenciado a la población objetivo, que fueran económicos y que su información estuviera disponible. Para cumplir con estos requisitos, el indicador debía permitir obtener información sobre los fines de la política, no estar basado en la oferta estatal, medir exclusivamente a la población víctima de desplazamiento forzado, no requerir recursos adicionales para su medición. Finalmente, el análisis de calidad de datos respondió a identificar de dónde proviene la información y la limitación de los registros de los cuales proviene esta.

Con esta metodología fue posible llevar a cabo una valoración integral para cada uno de los IGED para así determinar si los mismos se ajustan a las necesidades jurisprudenciales derivadas de la sentencia T-025 de 2004. En esta medida, permitió establecer si los IGED dan cuenta de las condiciones y necesidades de los derechos de la población desplazada y, por lo tanto, si son pertinentes, adecuados, suficientes y coherentes o requieren ajustes para que puedan medir el avance en la garantía de los derechos que finalmente establece el grado de superación del Estado de Cosas Inconstitucional.



Con el fin de avanzar en el análisis de idoneidad de cada indicador, se estableció un cronograma de mesas trabajo entre el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como responsables del cumplimiento de la orden, en coordinación con las entidades del SNARIV. En estas mesas de trabajo se revisó cada uno de los indicadores presentados a la Honorable Corte Constitucional en el informe anual del 2018 junto a los equipos internos y externos involucrados en cada derecho. Es importante mencionar que, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, acompañó las mesas y apoyó técnicamente el análisis de los indicadores.

7

Las jornadas de trabajo se realizaron entre el 26 de julio y el 6 de agosto de 2019, como se detalla en el balance de la primera revisión de idoneidad por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

La segunda fase de revisión de idoneidad de los IGED se llevó a cabo durante once (11) días que iniciaron el 12 y finalizaron el 28 de agosto de 2019. En esta etapa, se invitó a las entidades competentes por cada componente de política y derecho a las sesiones de revisión, ajuste y validación del resultado del análisis de idoneidad de la primera etapa. Para este ejercicio fue necesario que las entidades revisaran el material que se envió previamente para su análisis y contextualización. El paso siguiente a la revisión de cada indicador consistió en la remisión del concepto de favorabilidad o no, por cada entidad competente de la información y/o medición del indicador, de acuerdo con la revisión, ajuste y validación del indicador IGED frente al análisis de idoneidad abordado en cada sesión.

Instituciones que participaron en las mesas técnicas e interinstitucionales:

Agencia de Desarrollo Rural  
Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación  
Centro Nacional de Memoria Histórica  
Consejo Superior de la Judicatura  
Departamento de Prosperidad Social  
Fiscalía General de la Nación  
Instituto Colombiano de Medicina Legal  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.  
Ministerio de Cultura  
Ministerio de Educación  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Ministerio de Vivienda  
Ministerio del Interior  
Ministerio del Trabajo  
Servicio Nacional de Aprendizaje  
Servicio Público de Empleo  
Superintendencia de Notariado y Registro,  
Unidad de Restitución de Tierras  
Unidad Nacional de Protección  
Unidad para las Víctimas



En las tres secciones establecidas metodológicamente, participaron las entidades, áreas competentes de la Unidad para las Víctimas y el DNP para cada uno de los derechos de la población desplazada, por lo cual se realizó una discusión detallada de cada punto, para determinar de la mejor forma la idoneidad de los indicadores.

Una vez culminada la evaluación de cada indicador, se definió en la mesa de trabajo el resultado de la valoración de cada indicador, a partir de la calificación de cada uno de los criterios contenidos en el instrumento de idoneidad.

Los siguientes son los posibles resultados que determinan la ruta a seguir frente a cada indicador analizado y que guiará el análisis posterior:

**Idóneo /Se mantiene:** a partir del análisis se identifica que el indicador cumple con los criterios de idoneidad, por lo tanto, no requiere modificación. Aquí, también, se incluyen aquellos que siguen igual pero que modifica alguna palabra dentro del indicador que no significa un cambio mayor sino de redacción para darle mayor especificidad.

**Idóneo / + complementario:** Se identifica que el indicador es idóneo, pero hace falta formular un indicador complementario para facilitar un análisis integral del derecho.

**Reformular/Ajustar:** Se identifican imprecisiones en el planteamiento, razón por la cual se requiere reformular, sin cambiar la esencia del indicador.

**Cambiar /Nuevo indicador:** Se identifica que el indicador no corresponde al goce efectivo del derecho, no cumple los criterios de idoneidad; por lo tanto, se recurre a la formulación de un nuevo indicador.

A continuación, se relaciona el resultado general (tabla 1) de la evaluación de la batería de indicadores llevada a cabo en las mesas de trabajo de la primera y segunda fase.

TABLA 1 – RESULTADO GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES				
Estado	Idóneo /Se mantiene	Idóneo / + complementario	Reformular /Ajustar	Cambiar /Nuevo indicador
Total	25	3	7	4

Asimismo, el resultado de cada indicador por derecho es el siguiente:

**Derecho a la educación:**

TABLA 2 - DERECHO A LA EDUCACIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
Repitencia	Idóneo/Se mantiene



Transporte	Idóneo/Se mantiene
Alimentación	Idóneo/Se mantiene
Asistencia	Idóneo/+ complementario
Deserción	Idóneo/+ complementario

De los cinco indicadores relacionados con el derecho a la educación (tabla 2), tres se evaluaron como idóneos y se mantienen conforme se presentaron. En el ejercicio se contó con la participación del Ministerio de Educación Nacional, a partir del concepto técnico de esta entidad, es necesario solicitar a la Honorable Corte que en el análisis de la extensión de la obligación tenga en cuenta que el grupo etario para la educación básica y media es hasta los 17 años, tal como se ampliará en el apartado específico.

### Derecho a la generación de ingresos

TABLA 3 - DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS	
Indicador	Análisis de idoneidad
Pobreza	Idóneo/Se mantiene
Pobreza extrema	Idóneo/Se mantiene

Los dos indicadores presentados para la medición del cumplimiento del derecho a la generación de ingresos (Tabla 3) se consideran idóneos y se mantienen. En el análisis de idoneidad de estos indicadores se contó con la participación de las siguientes entidades: Departamento de Prosperidad Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Servicio Público de Empleo, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia de Desarrollo Rural y Ministerio de Trabajo.

### Derecho a la indemnización

TABLA 4 - DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
Indemnización	Nuevo Indicador

El indicador del derecho a la indemnización (Tabla 4), que da cuenta tanto de la indemnización administrativa como de la judicial, es nuevo y considerado idóneo con base en la evaluación.

### Derecho a la vida

TABLA 5 - DERECHO A LA VIDA	
Indicador	Análisis de idoneidad
Vida	Idóneo/Se mantiene

De igual forma, el indicador que da cuenta del número de víctimas por desplazamiento forzado, que fueron víctimas de homicidio o desaparición forzada, se declaró idóneo y se mantiene (Tabla 5). La jornada de validación de este indicador contó con la participación del Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de la Unidad Nacional de Protección.



## Derecho a la libertad

TABLA 6 - DERECHO A LA LIBERTAD	
Indicador	Análisis de idoneidad
Libertad	Idóneo/Se mantiene

En cuanto al derecho a la libertad (Tabla 6) el indicador fue evaluado como idóneo y se consideró pertinente mantenerlo.

## Derecho a la integridad sexual

TABLA 7 - DERECHO A LA INTEGRIDAD SEXUAL	
Indicador	Análisis de idoneidad
Integridad sexual	Idóneo/Se mantiene

En relación con el derecho a la integridad sexual (Tabla 7) este se mantuvo, ya que se valoró idóneo en el proceso de evaluación. Para esta evaluación las entidades participantes fueron: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Unidad Nacional de Protección.

## Derecho a las garantías de no repetición

TABLA 8 - DERECHO A LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
No repetición	Idóneo/Se mantiene

En la tabla 8 se muestra el indicador del derecho a las garantías de no repetición, que se evaluó idóneo y se mantiene, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses participó en la discusión.

## Derecho a la protección

TABLA 9 - DERECHO A LA PROTECCIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
Protección	Nuevo Indicador

A partir de las discusiones con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y de las recomendaciones realizadas en el Auto 331 de 2019, la Unidad Nacional de Protección remitió el nuevo indicador (Tabla 9) que se propone en términos del Derecho a la Protección.

## Derecho a la justicia

TABLA 10 - DERECHO A LA JUSTICIA	
Indicador	Análisis de idoneidad
Justicia	Reformular /Ajustar



El indicador relacionado en la tabla 10, que hace seguimiento al cumplimiento al derecho a la justicia, su resultado fue el de reformular. Sin embargo, en las sesiones técnicas se manifestó la posibilidad de incluir un indicador que diera cuenta de los fallos de las investigaciones terminadas, no obstante, se concluye que por los tiempos propios de los procesos, estos no corresponderían a cada vigencia. Las entidades que participaron en la valoración de este derecho fueron: Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

### Derecho a la rehabilitación

TABLA 11 - DERECHO A LA REHABILITACIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
Rehabilitación	Idóneo/Se mantiene

Respecto al indicador sobre el derecho a la rehabilitación (Tabla 11), la evaluación evidenció que es un indicador idóneo, razón por la cual se mantiene.

### Derecho a la vivienda

TABLA 12 - DERECHO A LA VIVIENDA	
Indicador	Análisis de idoneidad
Vivienda Adecuada rural	Idóneo/Se mantiene
Vivienda Adecuada urbano	Idóneo/Se mantiene
"Hacinamiento Crítico rural"	Idóneo/Se mantiene
"Hacinamiento Crítico urbano"	Idóneo/Se mantiene
"Materiales Adecuados rural"	Idóneo/Se mantiene
"Materiales Adecuados urbano"	Idóneo/Se mantiene
"Seguridad Jurídica rural"	Idóneo/Se mantiene
"Seguridad Jurídica urbano"	Idóneo/Se mantiene
"Servicios Públicos rural"	Idóneo/Se mantiene
"Servicios Públicos urbano"	Idóneo/Se mantiene
"Zona libre de Riesgo rural"	Idóneo/Se mantiene
"Zona libre de Riesgo urbano"	Idóneo/Se mantiene

En relación con los doce indicadores establecidos para el derecho a la vivienda (Tabla 12), se concluye que son idóneos, por tal motivo, se mantienen. En esta sesión, los análisis se hicieron con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el caso de la vivienda urbana y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto de la vivienda rural.

### Derecho al retorno o la reubicación.

TABLA 13 - DERECHO AL RETORNO Y LA REUBICACIÓN	
Indicador	Análisis de idoneidad
Acompañados	Idóneo / Complementario



SSV

Cambiar / Nuevo indicador

El indicador que se presentó en 2018 para medir el derecho al retorno y la reubicación (Tabla 13), formulado en términos del acompañamiento, es idóneo, pero se evidenció la necesidad de incluir un indicador nuevo, que presentará información sobre el contenido y la finalidad del derecho en términos de superación de la situación de vulnerabilidad. El indicador inicial pasó a ser complementario y el relacionado con la superación de situación de vulnerabilidad, el principal.

### Derecho a la subsistencia mínima

TABLA 14 - DERECHO A LA SUBSISTENCIA MÍNIMA	
Indicador	Análisis de idoneidad
Inmediatez	Idóneo/Se mantiene
Primer Año	Idóneo/Se mantiene
Carencias Extremas	Reformular/Ajustar
Carencias Leves	Reformular/Ajustar
Carencias Graves	Nuevo Indicador
No Carencias	Nuevo Indicador

De los cuatro indicadores de subsistencia mínima (Tabla 14) que fueron presentados para la vigencia 2018, dos se mantienen debido a que fueron evaluados idóneos y dos mas se reformularon. Además de esto, se justificó la necesidad de incluir dos nuevos a partir de los resultados en la identificación de carencias en la subsistencia mínima.

### Derecho a la restitución de tierras y protección de predios

TABLA 15 - DERECHO A RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y PROTECCIÓN DE PREDIOS	
Indicador	Análisis de idoneidad
Trámite de la solicitud de protección	Reformular/Ajustar
Asignación de la medida de protección con el registro en el FMI	Reformular/Ajustar
Solicitud inclusión en el RTDAF	Reformular/Ajustar
Instancia Judicial	Reformular/Ajustar

Después de realizar la evaluación de los cuatro indicadores del derecho a la restitución de tierras y protección de predios (Tabla 15), se consideró necesario reformularlos o ajustarlos en su fraseo. En estas mesas técnicas participó la Unidad de Restitución de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Consejo Superior de la Judicatura.

### Indicadores que cumplen con los criterios de idoneidad y responden al contenido de los derechos

En este apartado se expondrá el resultado de la evaluación de cada uno de los indicadores, de acuerdo con los criterios expuestos en el Auto 331 de 2019. Inicialmente, se relacionarán los indicadores que, una vez evaluados, se consideran idóneos y se mantienen y posteriormente, se



expondrán aquellos que son idóneos y se mantienen, pero con un indicador complementario:

## Indicadores idóneos que se mantienen

### Derecho a la Rehabilitación

Conforme al Auto 331 de 2019, la finalidad del derecho a la rehabilitación es que las víctimas puedan acceder al restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales que les permitan desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas.

13

### **Identificación del indicador**

La formulación propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social para el indicador para este derecho es la siguiente:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a la atención psicosocial junto a aquellas que han sido focalizadas y de forma voluntaria han decidido no hacer parte de la medida de rehabilitación / Número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa (Informe Anual 2018, p. 664).*

De acuerdo con el análisis sobre el indicador del derecho a la rehabilitación, los titulares del derecho son las víctimas de desplazamiento forzado que requieran el restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales, teniendo en cuenta que esta medida está encaminada a superar las afectaciones derivadas de este hecho victimizante.

El responsable de la garantía del derecho es el Ministerio de Salud y Protección Social, quien diseña y coordina la implementación del programa de rehabilitación, cuya ejecución se centra en cabeza de las entidades territoriales. Por su parte, la Unidad para las Víctimas a través de su procedimiento de Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal (EREG), brinda herramientas a los sobrevivientes del conflicto armado a través de encuentros grupales que apoyan su recuperación emocional, como metodología complementaria al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

### **Análisis función sustancial e instrumental**

En cuanto a la extensión de la obligación, la misma se prolonga de acuerdo con las necesidades de las víctimas y al concepto emitido por el equipo de profesionales encargado de la atención médica y psicosocial, tomando en cuenta las dimensiones que se buscan satisfacer a través de la rehabilitación integral (servicios funcionales, sociales y ocupacionales).

Tomando en cuenta que, este derecho implica un proceso de atención que responde a las particularidades de cada una de las víctimas de desplazamiento forzado que solicitan la medida, su exigibilidad es progresiva. Adicionalmente, esta es una obligación de medio, tomando en



cuenta que la rehabilitación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado depende de factores externos que no pueden ser totalmente controlados por la intervención de los responsables de la implementación.

Con base en lo anterior, se tiene que el objetivo del indicador de este derecho es el de medir el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que solicitan y acceden a la atención en rehabilitación psicosocial. La unidad de medida del indicador son las personas atendidas. En este sentido, este es un indicador que se clasifica como principal, ya que mide directamente el contenido del derecho a garantizar.

14

El indicador tiene como fuente de información los registros administrativos de dos entidades, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social; de la primera se toman el Registro Único de Víctimas (RUV), la Ficha de Caracterización, el Sistema de Gestión de Víctimas (SGV), la Entrevista Única de Caracterización y la EREG; del segundo se obtendrá la información del PAPSIVI. A su vez, la información que se obtiene para medir el indicador se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad. De la misma forma, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal.

El universo con el cual se trabaja para calcular el indicador es el de las personas incluidas como víctimas de desplazamiento forzado con hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985 en el Registro Único de Víctimas con corte a diciembre del 2017.

Siguiendo con el examen de idoneidad de este indicador, a continuación, se muestra el análisis de la función sustancial e instrumental del mismo.

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho y es pertinente, en tanto tiene como objetivo la atención psicosocial y la rehabilitación física. Adicionalmente, da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el Goce Efectivo de Derechos (GED) y a su vez, es adecuado, porque permite indicar los rezagos entre la solicitud de los componentes de la rehabilitación y la atención realizada.

Para el análisis de si el indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población en situación de desplazamiento forzado y de los componentes y medidas, se encontró que el indicador cumple parcialmente con este punto, ya que está supeditado a la cobertura de la estrategia de búsqueda activa del PAPSIVI por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

En relación con los sujetos de especial protección y si el indicador mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho de estas personas, se consideró que la desagregación es suficiente.

Como se mencionó anteriormente, el indicador también permite identificar estancamientos y retrocesos en el programa a implementar, si se tiene en cuenta que, a partir de las solicitudes de medidas de rehabilitación por



parte de las víctimas de desplazamiento forzado, se puede reconocer el grado de avance de la ejecución del PAPSIVI.

De otra parte, el indicador logra medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía de los derechos fundamentales, ya que ha permitido evidenciar que persisten problemas de cobertura y seguimiento a cada programa, y también que las solicitudes de rehabilitación son superiores en número a las atenciones entregadas, aunque hay que tener en cuenta que no todas las víctimas solicitan, requieren o necesitan medidas de rehabilitación.

15

Este indicador también cumple el requisito de suficiencia y coherencia del indicador, porque logra dar cuenta sobre los aspectos fundamentales del derecho; que es la posibilidad de acceder al restablecimiento de sus condiciones.

### **Criterios técnicos**

Otro aspecto para considerar en la evaluación de idoneidad del indicador son las consideraciones técnicas. En cuanto a la oportunidad del indicador, como ya se mencionó, este cumple, puesto que a través de su medición se dará cuenta de los problemas de cobertura en la entrega de medidas de rehabilitación, donde la demanda es más alta que la oferta.

Es un indicador excluyente, en tanto que es posible identificar que las solicitudes y atenciones efectivas responden a rehabilitaciones físicas y acompañamiento psicosocial. El indicador es claro y explícito, debido a que su formulación contiene la solicitud y acceso o atención de medidas de rehabilitación, ya sea por PAPSIVI o EREG.

Por su parte, el indicador también es sensible, verificable y comparable, teniendo presente que la información del cálculo y de resultado se encuentra en los informes anuales presentados a la Honorable Corte Constitucional y se puede comparar a partir de los resultados arrojados por el propio indicador.

En cuanto a su significatividad, confiabilidad y aplicabilidad, además de ser consecuente con el contenido del derecho, el indicador cumple con estos criterios, atendiendo a que el mismo logra evidenciar la gestión de las instituciones encargadas para garantizarlo. Además, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, pues como ya se señaló, el objetivo es brindar rehabilitación física y atención psicosocial que garantizan el derecho a la rehabilitación.

Adicionalmente, el indicador permite hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que los programas que otorgan las medidas de rehabilitación son particulares para víctimas del conflicto y se puede hacer la desagregación por el hecho victimizante que haya sufrido la persona.

En cuanto a la economía del indicador, también cumple, dado que existen los registros de las atenciones dadas para brindar las medidas de



rehabilitación. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles en los registros administrativos ya señalados, los cuales cuentan con calidad estadística para su respectivo procesamiento.

De igual manera, se tiene identificadas las limitaciones de estos registros administrativos, a través de las encuestas de percepción, las cuales brindan el número de solicitudes, cifra que difiere frente al número de personas focalizadas por PAPSIVI y EREG.

En suma, a través del análisis presentado, se concluye que el indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la rehabilitación que se había presentado en el informe del año 2018 es idóneo, sin embargo, en su formulación se cambia el fraseo.

### Derecho a la Vivienda en condiciones dignas

Dentro de la reparación integral se encuentra consignado el derecho a la vivienda adecuada, en tanto se pretende generar las condiciones para que la población víctima de desplazamiento forzado pueda acceder a una solución de vivienda permanente en condiciones dignas.

La exigibilidad tiene un componente inmediato y otro progresivo ya que, por una parte, se deben otorgar soluciones de vivienda de carácter temporal y posteriormente facilitar el acceso a soluciones permanentes; además, se deben reubicar las víctimas de desplazamiento que se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo.

En este marco, los titulares del derecho son las víctimas de desplazamiento forzado cuya atención sea prioritaria para el acceso a las políticas que adelante el Gobierno para satisfacer este derecho, según la Ley 1448 de 2011, estas son las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida y/o menoscabo.

Específicamente, los responsables de la garantía son el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (vivienda urbana), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (vivienda rural), las entidades territoriales y la Unidad para las Víctimas.

La Unidad para las Víctimas desarrolló un indicador principal sobre vivienda adecuada (urbana/rural) e indicadores complementarios para medir este derecho. A continuación, se presenta cada indicador junto con las conclusiones obtenidas en las mesas técnicas con respecto al análisis de idoneidad. Es de aclarar que el indicador principal y los complementarios se aplican en vivienda urbana y rural.

## **Vivienda adecuada urbana/rural – Indicador principal**

### **Identificación del indicador**

El objetivo del indicador consiste en medir la proporción de la población desplazada que habita en una vivienda adecuada, por ende, es el indicador principal de este derecho y toma como unidad de medida a los hogares.



Con este instrumento es posible realizar desagregaciones por sexo, ciclo vital, pertenencia étnica y discapacidad tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal.

Específicamente, el universo de referencia corresponde a los hogares donde existe por lo menos una víctima incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) por desplazamiento forzado, con hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985, que resida en una zona urbana.

Las fuentes de información provienen de distintas entidades, puntualmente de la Unidad para las Víctimas, con la ficha de caracterización y entrevista única de caracterización (PAARI-unificado), del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio con el programa de viviendas gratis y el Sistema de Información para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda (SISFV), del Departamento Nacional de Planeación con el SISBEN y del Departamento para Prosperidad Social con el Programa Unidos.

La fórmula presentada en el año 2018 fue:

*Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / número de hogares al período de referencia con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 605).*

Este indicador es la suma de todos los indicadores complementarios que se explicaran en detalle en el siguiente apartado. Se debe tener en cuenta que los resultados pueden variar dependiendo de los cambios en la conformación de los hogares. Cabe aclarar que la Unidad para las Víctimas hace referencia dentro de las condiciones adecuadas, dentro de sus competencias, a las condiciones materiales; los otros elementos mencionados por la Honorable Corte Constitucional sobre estas condiciones son del resorte de la articulación de diferentes políticas públicas mas allá de la Política Pública para las Víctimas.

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho y da cuenta de los avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo, ya que verifica los diferentes aspectos que hacen que una vivienda sea digna. Con respecto a la dimensión real de la demanda, es posible identificar el porcentaje de hogares que no cuentan con una vivienda en condiciones materiales adecuadas (relacionado en los registros administrativos o las encuestas de caracterización)

Frente a la medición para cada sujeto de especial protección constitucional, no existen criterios claros que definan cuáles serían las condiciones adecuadas para esta población, lo que si se considera es que, dependiendo del tipo de discapacidad al momento de la entrega de la vivienda, se les asigna una ubicación en la planta baja (primeros pisos). En relación con la población desplazada, el Ministerio de Vivienda manifiesta que el derecho es igual para toda la población; es decir, que ser víctima de desplazamiento forzado no implica priorización.



Por otra parte, cumple parcialmente con la medición de la efectividad de la política pública, pues, aunque se mide el goce efectivo de derechos, este se ve influenciado por múltiples factores ajenos a la política, lo que también explica el cumplimiento parcial sobre la consecuencia del indicador. En cuanto a los criterios de coherencia y pertinencia, en el análisis se determinó que el indicador cumple por cuanto se refieren al contenido del derecho. Es además suficiente en tanto abarca los efectos que tendría una política adecuada.

### **Criterios técnicos**

El instrumento es excluyente, pues cada uno de los indicadores complementarios que lo componen dan cuenta de un aspecto específico del derecho, además, se basan en definiciones generales, utilizadas para medir el acceso a la vivienda que se encuentran en el Índice de Pobreza Monetaria (IPM), lo que da cuenta de que el instrumento sea claro y explícito.

Los criterios de verificabilidad y comparabilidad se cumplen teniendo en cuenta que la información corresponde a registros administrativos y resultados de las encuestas de percepción; los primeros permiten identificar la población que accede a la oferta disponible de subsidios de vivienda y los segundos identifican algunos aspectos de las condiciones materiales de la vivienda. La información se encuentra disponible con cortes históricos y permite realizar la medición por vigencia.

Sobre la economía de medición, el instrumento no limita la ejecución de la política ya que es económico, siempre y cuando se mida a través de registros administrativos; en este punto existen algunas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta:

A la fecha no se cuenta con una estimación adecuada de los indicadores para una población comparable. Sin embargo, el ejercicio del Sisbén IV ha estado avanzando, por lo que se cuenta con información para probar las metodologías propuestas a la Honorable Corte en respuesta al Auto 373 de 2016.

En la actualidad, el indicador toma múltiples fuentes de información, dentro de las que se encuentran encuestas y entrega de subsidios a hogares, lo que puede llevar a sesgos en la información.

La sensibilidad del indicador está sujeta a las actualizaciones en la información, por ello es fundamental contar con mecanismos que incentiven a los hogares desplazados para que realicen la actualización del Sisbén IV.

### **Indicadores complementarios**

#### **Identificación del indicador**

Para este derecho se presentan cinco indicadores complementarios relativos a seguridad jurídica, hacinamiento crítico, servicios públicos, materiales adecuados y zonas libres de riesgo para vivienda urbana y vivienda rural. La cobertura de estos instrumentos comprende tanto el nivel nacional como el departamental y municipal; y, no tienen un umbral.



Cabe mencionar que las fuentes de información, la unidad de medida, las desagregaciones y el universo de referencia son los mismos del indicador para todos los indicadores. A continuación, se presentan las fórmulas presentadas en el año 2018:

El indicador sobre **materiales adecuados** tiene el objetivo de medir la proporción de la población desplazada que habita en una vivienda con materiales adecuados, específicamente en una zona urbana. La fórmula presentada es la siguiente:

*Número de hogares, con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habiten en zona urbana una vivienda que no tenga pisos de tierra y que cuente con paredes exteriores, con materiales adecuados de acuerdo con la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 605).*

Con respecto al indicador de **hacinamiento crítico**, este pretende medir la proporción de población desplazada que habita en una vivienda con espacios suficientes para no considerarse en hacinamiento crítico, por ende, la fórmula es la siguiente:

*Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentren en hacinamiento crítico de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM / número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 606).*

El indicador de **seguridad jurídica** mide la proporción de población desplazada que posee la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda que habita por medio de la siguiente fórmula:

*Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario / número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 606).*

Por su parte, el indicador de **zonas libres de riesgo** busca medir la proporción de población desplazada que habita en una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años, como una aproximación al nivel de riesgo de desastre natural que enfrenta la población desplazada. La fórmula corresponde a:

*Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habitan una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales en los últimos dos años / número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 606).*

Finalmente, el indicador de **servicios públicos** tiene el objetivo de medir la proporción de población desplazada que habita en una vivienda con acceso adecuado a servicios públicos domiciliarios. En este marco, la fórmula es:



*Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del IPM / número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 606).*

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

Los indicadores tienen como fundamento el contenido del derecho, recordando la salvedad hecha arriba sobre otras políticas públicas que no son sujeto de seguimiento por parte de la Honorable Corte Constitucional y que inciden en las condiciones adecuadas, que para el SNARIV se refiere a la dimensión material. Esta justificación también explica por qué para los criterios de pertinencia y coherencia los cumplimientos son parciales.

Frente a los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de derechos, los indicadores cumplen con el criterio, en tanto dan cuenta de los diferentes aspectos que determinan que una vivienda sea adecuada, en este sentido, también son adecuados. Con respecto a la posibilidad de identificar la demanda real, los indicadores cumplen parcialmente, pues no es posible determinar la demanda efectiva de la población desplazada.

Por otra parte, en relación con la medición de los fines, objetivos y resultados de cada derecho para los sujetos de especial protección constitucional, los indicadores de hacinamiento crítico, materiales adecuados y seguridad jurídica cumplen con todos los grupos poblacionales; sin embargo, los indicadores de zonas de riesgo y servicios públicos no cumplen para las personas con discapacidad, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

Es importante tener en cuenta que no existen criterios diferenciales sobre vivienda adecuada para las poblaciones étnicas, lo cual trasciende a la atención que se otorga a la población desplazada. Además, debe considerarse que, aunque el resultado de los indicadores no es atribuible a un programa específico, si es posible verificar en qué componentes se están presentando estancamientos o retrocesos.

En cuanto a la medición de la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía de los derechos fundamentales, todos los indicadores cumplen. Aunque estos miden el goce efectivo de derechos, son influenciados por múltiples factores ajenos a la política para las víctimas, por ello no miden si se están generando condiciones para el acceso a soluciones de vivienda sino su efecto posterior. Finalmente, se estableció que los indicadores son suficientes, puesto que dan cuenta de aspectos fundamentales del derecho y abarcan los efectos que tendría una política adecuada.

### **Criterios técnicos**

Los indicadores permiten medir resultados y brechas frente a los objetivos propuestos, por ende, son oportunos. También son excluyentes, ya que cada uno de estos indicadores da cuenta de un aspecto específico del disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Además, son claros y explícitos porque se basan en definiciones generales, para medir el acceso



a la vivienda en el Índice de Pobreza Multidimensional y en otros elementos adicionales que ya están definidos.

Son instrumentos sensibles, verificables y comparables, pues se basan en información suministrada por los registros administrativos y las encuestas de percepción; los primeros permiten identificar la población que accede a la oferta disponible de subsidios de vivienda y los segundos identifican algunos aspectos de las condiciones materiales de la vivienda. La información se encuentra disponible con cortes históricos.

21

Por otra parte, se destaca que es posible realizar un seguimiento específico y diferenciado a la población que es víctima de desplazamiento forzado, sin dejar de contar con una fórmula que es aplicable a otras poblaciones para poder hacer una comparación.

Finalmente, se destaca que la información está disponible y que son indicadores económicos, toda vez que se miden con registros administrativos. Pero, hay que considerar que existen tres limitaciones: (1) tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como el Ministerio de Agricultura remiten exclusivamente los datos de los titulares más no de sus núcleos familiares, (2) la percepción es subjetiva y (3) la temporalidad toma en cuenta la conformación de los hogares, pero no la regresividad.

Con estas claridades y tras el análisis de idoneidad, la mesa técnica concluyó que el indicador principal se mantiene y que responde a las exigencias de la Honorable Corte Constitucional, lo único que se modificó fue el fraseo. Dado que este indicador se mantiene, también lo hacen los complementarios.

### Derecho a la Generación de Ingresos

Este derecho encuentra su fundamento en la garantía al derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho al mínimo vital. En la garantía del Goce Efectivo del Derecho hay una serie de acciones que se despliegan una vez ocurre el desplazamiento forzado, hasta la consolidación de la estabilización o superación de la situación de vulnerabilidad, lo que supone que en la garantía de este derecho se tiene un conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

### **Identificación del indicador**

El titular del derecho a la generación de ingresos es la población desplazada económicamente activa, en este sentido se consideran a las personas desplazadas en edad de trabajar<sup>1</sup> que se encuentran ocupadas<sup>2</sup>. La unidad de análisis del indicador es el hogar por lo que se debe tomar

<sup>1</sup> De acuerdo con el DANE, también se le llama fuerza laboral y está conformada por las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

<sup>2</sup> De acuerdo con el DANE, Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en dinero o en especie en la semana de referencia. 2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo. 3. Trabajadores familiares sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora.



como referencia los hogares en los que existe por lo menos una víctima de desplazamiento forzado.

Para el cumplimiento de la estabilización socioeconómica, las entidades del Estado tienen diferentes obligaciones que deben abarcar la generación de un marco normativo actualizado, armonizado y cohesionado; la articulación de la oferta programática, el establecimiento de rutas de generación de ingresos y de empleo; la implementación del enfoque diferencial en los programas y proyectos para que sean sensibles a las necesidades y capacidades de la población y la generación de indicadores que permitan realizar seguimiento a los programas; así como, de las metas definidas por el Gobierno Nacional. Es importante tener en cuenta que la política pública debe garantizar la igualdad de oportunidades para que las personas accedan a programas y proyectos de generación de ingresos y empleo.

22

Específicamente, los responsables de estas obligaciones son el Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura; en el nivel territorial, los responsables son las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces. La extensión de su obligación va hasta que se logre la estabilización de la población desplazada. Adicionalmente, este derecho tiene una exigibilidad progresiva, tomando en cuenta que va desde la consecución del mínimo vital hasta la estabilización socioeconómica. Además, esta es una obligación de medio, ya que desde las entidades del Estado se brindan las condiciones para que se materialice este derecho.

Para la garantía del derecho a la generación de ingresos y de empleo se propusieron dos indicadores presentados en el informe, orden primera del auto 373 de 2016, los cuales hacen referencia esencialmente a pobreza monetaria:

Pobreza  
Pobreza extrema

Estos indicadores tienen como fuente de información diferentes entidades e instrumentos, entre los que se encuentran la Ficha de caracterización y Entrevista Única de Caracterización (PAARI-Unificado) de la Unidad para las Víctimas; la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Ministerio de Salud y Protección Social; Central de Información Financiera (CIFIN); la encuesta Sisbén del Departamento Nacional de Planeación (DNP); y el reporte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La información que se obtiene de estos instrumentos se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad. De la misma forma, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. Asimismo, el universo con el cual se trabaja para calcular los indicadores es el de víctimas de desplazamiento forzado.

La formulación propuesta en la batería de la orden primera del Auto 373 de 2016 para el indicador de **pobreza** fue la siguiente (la cual tiene como umbral la población nacional que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables):



### *Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / Número de víctimas de desplazamiento forzado*

Es así como, el objetivo de este indicador es medir la proporción de la población desplazada que cuenta con ingresos inferiores a la línea de pobreza. En este sentido, este es un indicador principal, ya que mide directamente el derecho a la generación de ingresos.

23

Para el caso del indicador de **pobreza extrema**, la formulación propuesta en la batería de la orden primera del Auto 373 de 2016 fue la siguiente:

### *Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema (indigencia) / Número de víctimas de desplazamiento forzado.*

El objetivo del indicador es medir la proporción de la población desplazada que cuenta con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema (indigencia). El umbral para este indicador es población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de pobreza extrema será del cero por ciento (0%); una vez superada la línea de pobreza extrema, la población desplazada no podrá rezagarse frente a la población nacional, que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables.

#### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

Al hacer el análisis de los indicadores frente al fundamento del contenido del derecho, se encontró que cumplen con este requisito y además son pertinentes y coherentes ya que se asocian directamente con el resultado esperado del derecho (la estabilización socioeconómica). Es importante mencionar que, aunque el tipo de obligación es de medio, el indicador mide los resultados de los planes y programas establecidos por el Gobierno Nacional con el fin de generar opciones para el cumplimiento del derecho en hogares con víctimas de desplazamiento, en este sentido, los indicadores dan cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el Goce Efectivo del Derecho.

La evaluación también permitió evidenciar que los indicadores son adecuados, toda vez que, aunque la variación de los indicadores obedece a múltiples factores fuera del control de la política pública de víctimas, la comparación entre estos y el umbral construido sobre una población cotejable adecuada permiten evidenciar si hay avances o retrocesos en el goce del derecho.

Asimismo, al analizar si los indicadores determinan la dimensión real de la demanda específica de la población, se encuentra que estos cumplen con este criterio, puesto que permiten identificar la magnitud de hogares que se encuentran en pobreza y pobreza extrema.

Para el caso de los sujetos de especial protección constitucional, los indicadores permiten contar con resultados desagregados para las poblaciones con pertenencia étnica; niños, niñas y adolescentes, mujeres,



personas en situación de discapacidad y personas mayores, a través de registros administrativos utilizando las variables del RUV y de Sisbén IV.

Por otro lado, los indicadores cumplen con el criterio de efectividad en la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho, ya que, como resultado de la medición de estos, se puede determinar la superación de la pobreza y la pobreza extrema como objetivo de la política. De igual manera, se identifica que los indicadores son suficientes, pues dan cuenta de aspectos fundamentales del derecho.

24

### **Criterios técnicos**

Al revisar el cumplimiento de los criterios de oportunidad, significatividad, confiabilidad y aplicabilidad del indicador, así como si este es consecuente con el contenido del derecho, se puede determinar que los indicadores planteados cumplen con estos criterios, principalmente porque el resultado de los mismos permite identificar a la población que aún no ha alcanzado los niveles requeridos en cuanto a ingresos para superar las líneas de pobreza de la formulación del derecho; en este sentido, es importante resaltar que los indicadores son claros en su concepción, que son explícitos en su formulación y sensibles a los cambios en el numerador planteado frente al universo establecido. Asimismo, son excluyentes, puesto que se centran en el tema específico de los ingresos de la población desplazada.

Es importante mencionar que los resultados de los indicadores planteados permiten la comparación frente al umbral establecido - la población nacional, que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables - y frente a la serie de tiempo de los mismos indicadores. Los resultados son verificables teniendo en cuenta que los datos requeridos para el cálculo provienen de distintas fuentes de información como son: CIFIN, PILA, DIAN, SISBEN, entre otras.

Respecto de la economía del indicador, se evidencia que sí cumple con este criterio, dado que la medición se realiza a través de los registros administrativos ya mencionados, por lo que no se incurre en costos adicionales. De la misma forma, la información y variables del indicador se encuentran disponibles y sus datos cuentan con calidad estadística, ya que como ya se señaló, se trata de indicadores ampliamente utilizados, que no generan ambigüedades, y que toman como referencia las líneas de pobreza establecidas por el DANE para la vigencia de medición.

Para finalizar, en relación con las posibles limitaciones que pudieran tener los registros administrativos, se encuentra que estas obedecen a las restricciones propias de tales registros y encuestas de percepción.

En resumen, a través del análisis presentado, se concluye que los dos indicadores propuestos para medir la garantía a la generación de ingresos, que se presentaron en la batería de la orden primera del Auto 373 de 2016, son idóneos para medir la totalidad del derecho, de modo que su formulación se mantiene.



## Derecho a la Vida, Libertad, Integridad Sexual y Garantías de No Repetición

La garantía de los derechos a la vida, integridad sexual y libertad, tanto de la población desplazada como de aquella que está en riesgo de desplazamiento, se concreta con las medidas adoptadas por el Estado colombiano dentro de los componentes de prevención y protección.

Es por esta razón, que todas las entidades nacionales y territoriales son responsables de la prevención de vulneraciones a los derechos previamente mencionados. De manera concreta, corresponde a las autoridades locales, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional o a la instancia de articulación territorial pertinente, adoptar el Plan Integral de Prevención y Protección.

En este marco, la finalidad del derecho es mitigar los factores de riesgo y prevenir las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que inciden en el desplazamiento forzado y afectan a la población que es víctima de este hecho; por ende, es necesario incluir la adopción de medidas para la prevención urgente, temprana y las garantías de no repetición.

Los titulares del derecho son todas las personas residentes en Colombia, pero en relación con el proceso de seguimiento, el universo de referencia para los indicadores propuestos considera a todas las personas en situación de desplazamiento y en riesgo de estarlo.

### **Identificación de los indicadores**

Atendiendo a los puntos mencionados, en el año 2018 la Unidad para las Víctimas presentó indicadores principales correspondientes a cada derecho (vida, integridad sexual y libertad). Con estos instrumentos es posible realizar desagregaciones por sexo, ciclo vital, pertenencia étnica y discapacidad, tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal.

La unidad de medida para los tres casos corresponde a las personas mientras que, el universo de referencia se centra en aquellas que están incluidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado, por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985 y con corte al 31 de diciembre de la vigencia estudiada.

En primer lugar, el indicador sobre el derecho a la **vida** tiene el objetivo de medir el número de homicidios por cada cien mil víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, las fuentes de información provienen de la Unidad para las Víctimas (RUV) y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres); su fórmula corresponde a:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de homicidio en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000 (Informe Anual 2018, p. 122).*



En segundo lugar, el indicador sobre **integridad sexual** pretende medir la incidencia de delitos frente a este derecho por cada cien mil víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, las fuentes de información provienen de la Unidad para las Víctimas (RUV) y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Sistema de Vigilancia Epidemiológica), su fórmula es la siguiente:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de delitos contra su integridad sexual en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000 (Informe Anual 2018, p. 134).*

26

Finalmente, el indicador sobre **libertad** tiene el objetivo de medir el número de secuestros por cada cien mil víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, las fuentes de información provienen de la Unidad para las Víctimas (RUV) y el Ministerio de Defensa Nacional (CONASE), su fórmula es:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de secuestro en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000 (Informe Anual 2018, p. 129).*

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

Los indicadores mencionados son coherentes, pertinentes y tienen como fundamento el contenido del derecho, en tanto cada uno de ellos se refiere específicamente a un componente; es decir, a la protección de la vida, la libertad y la integridad sexual. Todos dan cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de derechos, ya que es posible comparar el umbral con los incrementos o reducciones que se presenten en los resultados de estos indicadores por cada vigencia.

Adicionalmente, miden el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho para los sujetos de especial protección constitucional, en tanto se pueden desagregar por las variables diferenciales del RUV; permiten medir la efectividad de la política pública ya que una reducción de los hechos supone que se están mitigando o reduciendo los riesgos y son suficientes porque contemplan elementos fundamentales del cumplimiento de cada derecho.

Frente al ítem relativo a la demanda, la mesa técnica concluyó que el indicador no puede determinar la dimensión real de esta, pero que puede aportar información con respecto a la población en riesgo. Es importante mencionar que tampoco aplica para atribuir los estancamientos o retrocesos a un solo programa; sin embargo, con la distribución territorial, si se puede dar cuenta de los resultados generados por los planes de prevención.

### **Criterios técnicos**

En el ejercicio de revisión de idoneidad, se concluyó que los indicadores cumplen con los criterios de exclusión, claridad y especificidad, ya que se refieren puntualmente al derecho que pretenden medir, son de fácil interpretación y no son ambiguos. Además, son verificables y sensibles porque se delimita el período de referencia a un año, tienen fuentes de



información confiables y los resultados se pueden comparar tanto con la tasa nacional como con las tasas regionales.

Frente a la significancia, confiabilidad y aplicabilidad, el indicador cumple ya que pone de manifiesto que se están reduciendo o mitigando riesgos cuando se presenta una reducción en la ocurrencia de los hechos, lo que también explica que sea oportuno y consecuente con el contenido del derecho.

En cuanto a la economía del indicador y la disponibilidad de los datos, se concluyó que no hay un costo adicional en la recolección de la información, pues esta se obtiene de registros administrativos. Finalmente, no se identificaron dificultades en el cálculo que puedan ocasionar un sesgo significativo en los resultados. Es importante anotar, que la comparación con umbrales territoriales es adecuada en tanto se puede separar la afectación de las personas ya sea por ser desplazadas o por encontrarse en un territorio determinado.

Tras la revisión de los indicadores, la mesa técnica concluyó que **los tres indicadores son idóneos**, pues cumplen con los criterios establecidos por la Honorable Corte Constitucional y por ende se mantienen con las fórmulas presentadas en el año 2018.

## Garantías de no repetición

### Identificación del indicador

En el marco de la prevención y protección, es necesario transformar las causas estructurales que, en el caso del desplazamiento forzado, ocasionaron el despojo, usurpación o abandono de bienes como una garantía de no repetición. Esto debe darse independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario.

La fórmula propuesta en el año 2018 por la Unidad para las Víctimas para medir este derecho corresponde a:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / número de víctimas de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 141).*

Con este indicador es posible realizar desagregaciones por sexo, ciclo vital, pertenencia étnica y discapacidad, tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal. Se constituye como un indicador principal y su unidad de medida son personas.

En cuanto al universo del indicador, se toman las personas incluidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado, por hechos ocurridos a partir de 1985 y con corte al 31 de diciembre de la vigencia de estudio. Hay que tener en cuenta que el nuevo hecho victimizante debe ser posterior a la fecha de inclusión por desplazamiento forzado.

## Análisis de la función sustancial e instrumental



El indicador es pertinente y coherente pero además tiene como fundamento el contenido del derecho ya que se refiere específicamente a la protección de las víctimas de desplazamiento forzado para que estas no sufran nuevos hechos victimizantes. No obstante, este indicador no puede determinar la dimensión real de esta, pero puede aportar información con respecto a la población en riesgo.

En cuanto al avance o retroceso por programas, la distribución territorial puede dar cuenta de los resultados que generan los planes de prevención con respecto a este derecho, sin embargo, no es posible atribuir su desempeño a un solo programa.

Por otra parte, el indicador mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados del derecho para los sujetos de especial protección constitucional, en tanto se puede desagregar por las variables diferenciales del RUV. Además, permite medir la efectividad de la política pública, pues una reducción de los hechos supone que se están mitigando o reduciendo los riesgos. En suma, es suficiente porque contempla elementos fundamentales del cumplimiento del derecho a la garantía de no repetición.

### **Criterios técnicos**

El indicador cumple con los criterios de exclusión, claridad y especificidad ya que se refiere puntualmente al derecho que se quiere medir, es de fácil interpretación y no es ambiguo. Es verificable y sensible porque se delimita el período de referencia a un año y se puede comparar con la población que es víctima de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado.

Frente a la significatividad, confiabilidad y aplicabilidad, el indicador cumple ya que pone de manifiesto que se están reduciendo o mitigando riesgos cuando se presenta una reducción en los hechos, lo que también explica que sea oportuno y consecuente con el contenido del derecho.

No hay un costo adicional en la recolección de la información, pues esta se obtiene de registros administrativos. Sobre este punto, no se identificaron dificultades en el cálculo que puedan ocasionar un sesgo significativo en los resultados, pero, es importante anotar, que la comparación con umbrales territoriales es adecuada en tanto se podría separar la afectación de las personas ya sea por ser desplazadas o por encontrarse en un territorio determinado.

Tras el ejercicio de evaluación, la mesa técnica determinó que el indicador es idóneo y que se mantiene, pues responde a los criterios propuestos por la Honorable Corte Constitucional.

### [Derecho a la Subsistencia Mínima](#)

La Atención Humanitaria encuentra su sustento en el Derecho a la Subsistencia Mínima, el cual es un derecho fundamental que responde a la garantía del mínimo vital que tienen las personas que viven una situación de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 387 de 1997, retomado por la Honorable Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004 y confirmado en la Ley 1448 del 2011, los



Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. En el contexto inmediato a la victimización, la satisfacción de tal derecho corresponde a acciones de ayuda y/o atención humanitaria inmediata, encaminadas a proveer a las víctimas de los elementos materiales básicos para subsistir.

Dado que en el momento inmediatamente posterior al desplazamiento forzado se produce una crisis económica, la titularidad del derecho recae sobre toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando sus actividades económicas habituales. Esto, teniendo en cuenta que es en virtud de la situación fáctica del desplazamiento forzado que se genera la obligación de entregar la atención humanitaria en inmediatez; esta obligación está dada en el artículo 15 de la Ley 387; en los artículos 47 y 63 de la Ley 1448; el artículo 93 del Decreto 4633 y el artículo 68 del Decreto 4635.

La responsabilidad de la garantía sobre lo anterior recae en el Estado, que debe asegurar, mediante los principios de solidaridad y protección, la subsistencia mínima de la población víctima, para superar la vulnerabilidad. En este sentido, corresponde inicialmente a las entidades territoriales y en subsidiariedad a la Unidad para las Víctimas, la responsabilidad de garantizar el derecho a la subsistencia mínima de las víctimas de desplazamiento forzado mediante la provisión de atención humanitaria inmediata.

A partir de la inclusión de las víctimas en el Registro Único de Víctimas y mientras permanezcan las condiciones que impiden el goce del derecho a la subsistencia mínima persiste la obligación estatal de entregar la atención humanitaria; sin embargo, ésta debe entregarse de acuerdo con los resultados del procedimiento de identificación de carencias adelantado por la Unidad para las Víctimas, en las cuales se determina (i) si el hogar se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; (ii) la existencia y el nivel de carencias en alguno de los componentes de alojamiento y/o alimentación de la subsistencia mínima y (iii) ausencia de carencias en la subsistencia mínima. A continuación, se describirán los indicadores formulados para cada una de las etapas de la atención humanitaria, con el análisis, evaluación y cambios derivados de los lineamientos del Auto 331 de 2019.

## Atención Humanitaria Inmediatez

### Identificación del indicador

El indicador de atención humanitaria inmediata se refiere a la entrega que se hace desde el momento en que se presenta la declaración de hechos victimizantes<sup>3</sup> hasta que se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). La fórmula para medir avance en la garantía al derecho a la subsistencia mínima de inmediatez evaluada es la siguiente:

*Número de personas que recibieron atención humanitaria inmediata en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante / Número de personas relacionadas en declaraciones por el*

<sup>3</sup> La Ley 1448 de 2011 especifica un tiempo de tres meses entre la ocurrencia del desplazamiento y la declaración.



*hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el Ministerio Público durante el año 2017, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración (Informe Anual 2018, p. 266).*

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

En tanto el indicador de atención humanitaria inmediata permite identificar el grado de avance en la entrega de atención humanitaria para población desplazada, este da cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de derechos de la población que ha sido recientemente víctima de desplazamiento forzado.

30

De forma más detallada, dado que el indicador se refiere directamente al cumplimiento de la obligación de las entidades territoriales y a la Unidad de entregar atención humanitaria de manera subsidiaria, permite identificar estancamientos y retrocesos por programas, así como medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía de los derechos fundamentales, en este caso, el derecho al mínimo vital.

Es necesario aclarar que este indicador mide sobre la base de los registros administrativos derivados de la declaración y el registro en el RUV, esto se entenderá como la demanda efectiva. Hay población desplazada que no declara para ser registrada en el RUV, no requiere o no solicita la ayuda humanitaria inmediata. En lo referido a los sujetos de especial protección, el indicador permite medir el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la Atención Humanitaria Inmediata.

### **Criterios técnicos**

Buscando determinar si el indicador es técnicamente idóneo, se determinó que el indicador permite medir resultados y brechas frente a los objetivos propuestos de forma clara y explícita, por cuanto se centra específicamente en el derecho a la subsistencia mínima y en respuesta a la demanda efectiva de la población.

En el marco del Auto 373 de 2016, se acordó que el umbral del indicador es el año inmediatamente anterior, lo cual convierte la medida en sensible a los avances o retrocesos en la respuesta del gobierno; por lo tanto, permite la comparabilidad y registro de avances. Sumado a lo anterior, es un indicador que proporciona datos que poseen cualidades estadísticas verificables, con información disponible para consulta a necesidad, en lo referido a las acciones de la Unidad para entregar Atención Humanitaria Inmediata en subsidiariedad.

Sin embargo, con respecto a las entidades territoriales, es necesario fortalecer el seguimiento de la atención humanitaria inmediata. Adicionalmente, dado que la población afectada por desplazamientos forzados puede ser impredecible, no hay registro de la conformación de los hogares al momento de la ayuda humanitaria inmediata, por lo cual no puede ser medido.

Tras verificarse los criterios de identificación, función sustancial, instrumental y técnicos, se determina que el indicador es adecuado, conforme a las exigencias legislativas y jurisprudenciales, por lo cual se



mantiene. En este sentido, se continuará la búsqueda de formas de consolidar la información sobre atención humanitaria de inmediatez brindada por parte de las entidades territoriales, las cuales tienen la competencia inicial.

### **Atención Humanitaria - Primer año**

#### **Identificación del indicador**

En las situaciones en las que ocurre un desplazamiento forzado, es obligación del Estado implementar las medidas de atención y asistencia, entre las que se encuentra la entrega de atención humanitaria, hasta tanto no cesen las condiciones que ameritan su entrega. Es una acción estatal inexcusable que se debe realizar con una rápida actuación, de forma gratuita, a través de mecanismos que permitan su entrega de forma oportuna. Esta medida hace parte del componente de asistencia y atención de la política pública para víctimas.

31

El marco normativo vigente establece que, en el momento inicial del desplazamiento forzado la atención humanitaria corresponde a la entidad territorial del nivel municipal receptora de la población; a partir de la Inclusión en el RUV, la entrega de la atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición corresponde a la Unidad para las Víctimas.

Cuando una persona queda incluida en el RUV por un hecho de desplazamiento forzado ocurrido dentro del año inmediatamente anterior, tiene derecho a recibir atención humanitaria de emergencia de manera automática. La unidad de análisis corresponde al hogar incluido en el RUV por desplazamiento forzado y para su atención se presume que tiene un grado grave de carencias en los componentes de alojamiento y alimentación.

El indicador analizado en este apartado hace referencia a la medida de atención humanitaria entregada a hogares víctimas de desplazamiento forzado en el primer año posterior al desplazamiento y a la inclusión en el RUV.

Tras lo anterior, es necesario resaltar que el objetivo del indicador analizado es medir el acceso a la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado, cuyo evento ocurrió dentro de los 12 meses previos a la declaración de este. Es un indicador que se puede desagregar en los diferentes enfoques diferenciales (sexo, pertenencia étnica, curso de vida, discapacidad y orientación sexual y orientaciones sexuales y de género no hegemónicas), excepto en el caso de las comunidades étnicas que no se recogen en este indicador y su medición corresponde al seguimiento del Auto 266 de 2017. Así mismo, el indicador se puede desagregar en los diferentes ángulos de cobertura geográfica (municipal, departamental y nacional).

El universo del componente de subsistencia mínima en el componente de primer año son todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en la vigencia, por un hecho victimizante con fecha de ocurrencia menor a un año. La fórmula para la medición es:



*Número de Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos que cumplen el criterio de primer año (entre la fecha de ocurrencia del hecho y la fecha de declaración no es mayor a un año) que recibieron atención Humanitaria / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, cuya inclusión se realizó en el último año, respecto a un evento ocurrido dentro de los 12 meses previos a la solicitud (Entendiendo solicitud como fecha de declaración) (Informe Anual 2018, p. 268).*

El umbral que se define para la garantía del derecho es el 100% de acceso, la cual es medida tomando como fuente el Registro Único de Víctimas y la base de colocaciones de la Unidad.

## **Análisis de la función sustancial e instrumental**

El indicador permite reconocer el grado de avance en la entrega de atención humanitaria en el componente de primer año para población desplazada. Adicionalmente permite determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada, al estar basado en el universo de víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado. En este sentido, el indicador es apropiado.

Adicionalmente el indicador permite determinar el grado de avance, retroceso o estancamiento en la garantía del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada. Las variaciones en el indicador permiten dar cuenta de los avances en el goce efectivo de derechos de la población que ha sido recientemente víctima de desplazamiento.

Así mismo, el indicador permite identificar estancamientos y retroceso por programas, por cuanto permite la desagregación de la medición por cumplimiento, en los términos que establece la ley para la entrega de atención humanitaria. En este marco, es suficiente para evaluar si el gobierno cumple con su responsabilidad de entrega de atención humanitaria.

### **- Criterios técnicos**

De acuerdo con los criterios técnicos de selección, calidad e interpretación de los indicadores, tomados de las metodologías de formulación de indicadores del DANE y el DNP, el indicador es excluyente, en tanto se centra específicamente en el derecho a la subsistencia mínima, en el marco de una etapa específica posterior a la victimización. En este sentido es de fácil interpretación y no tiene ambigüedades.

Asimismo, es un indicador que permite la verificabilidad, pues está soportado y documentado para seguimiento y trazabilidad, a partir de fuentes oficiales, disponibles todo el tiempo para consulta. En este sentido, permite la comparabilidad en el tiempo al utilizar la misma fuente de información y de tipo de datos, los cuales cumplen con estándares y poseen atributos de calidad estadística.

De otra parte, el umbral del 100% y los resultados por vigencias del indicador permiten comparar y medir el avance de las acciones específicas,



lo cual a la vez lo hace sensible a los avances o retrocesos en la respuesta de los gobiernos territoriales y el Gobierno Nacional. Es necesario mencionar que a partir del Auto 373 de 2016, el indicador fue ajustado de acuerdo con el umbral definido por la Honorable Corte Constitucional, centrándose en el último año.

En el marco de los elementos mencionados previamente, se concluye que el indicador de Atención Humanitaria, en el componente de primer año, no tiene limitaciones y es idóneo.

## Indicadores idóneos que se mantienen, pero con un indicador complementario

### Derecho a la Educación

La educación como derecho fundamental, consagrado en la Carta Política, tiene un carácter especial para la población en situación de desplazamiento forzado; en el cual se debe asegurar que, de acuerdo con la edad y niveles educativos, se garantice la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los servicios educativos según el ciclo etario hasta los 18.

Sobre la titularidad del derecho especificada en el Auto 331 de 2019, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio del 20 de septiembre de 2019 especifica lo siguiente: "Revisando el requerimiento hemos hecho un ejercicio para el rango etario de 5 a 17 años comparando la cobertura de la población escolarizada usando las cifras oficiales del Ministerio de Educación para la matrícula de preescolar, básica y media para el año 2018 y la proyección de población total reportada por el DANE para el mismo año. El resultado de este comparativo indica que la cobertura de la población para las edades de 5 a 16 años está en un rango entre el 72,6% y 90,9%; y la cobertura para la edad de 17 años es de 42,6%. La cobertura es menor en la edad de 17 años porque una parte de la población ya no se encuentra en el sistema educativo debido a que se ha graduado o lo ha abandonado por otros motivos.

Verificando en otros sistemas de información, para la edad de 17 años se encuentran reportadas 157.760 personas en el Sistema de Información de Educación para el Trabajo SIET y 105.527 en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES. Debido a lo anterior, para el viceministerio de Educación preescolar, básica y media (EPBM) la población de 17 años no es típica porque una gran parte de esta se encuentra en el nivel de educación superior.

El Ministerio de Educación Nacional propone continuar calculando los indicadores de goce efectivo de derechos – IGED para las edades de 5 a 16 años. Con el objetivo de hacer seguimiento al acceso a la educación básica y media para niños y adolescentes desplazados menores de 18 años, el Ministerio propone realizar el cálculo de los indicadores usando como universo la población víctima que se encuentre en esta edad (de 17 años)."



Ante esta precisión y propuesta de carácter técnico de la actual política pública se realiza el análisis de idoneidad para el derecho a la educación de la población desplazada.

## - **Identificación del indicador**

Siguiendo con el análisis sobre los indicadores formulados para medir el goce efectivo del derecho a la educación, el titular del derecho son las personas desplazadas menores de 18 años, por lo mismo se entiende que las personas víctimas en el rango de edad mencionado son la unidad de medida de estos. Es así como la garantía de este derecho tiene como fin asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas de desplazamiento forzado.

Para atender efectivamente este derecho, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Auto 331 de 2019, las entidades del Estado, en sus diferentes niveles, deben garantizar este derecho a través del acceso a los niveles educativos de preescolar, básica y media.

De igual forma, se deben atender a diferentes aspectos de la educación como la accesibilidad (generar condiciones de igualdad para el ingreso, accesibilidad material o geográfica, matrículas sin exigencia de documentos, exentar de todo tipo de costos académicos, generar acciones para vincular y mantener a NNA en el sistema educativo formal y fortalecer los servicios de educación en los lugares de retorno y reubicación); adaptabilidad (generar programas de apoyo pedagógico para personas con discapacidad, respetar las tradiciones de los grupos étnicos, adaptar la educación rural a procesos de formación técnica acorde a estas áreas, y garantizar el transporte y la alimentación escolar); aceptabilidad, en donde se oferten programas pedagógicos que sean pertinentes, adecuados culturalmente, de calidad, y ajustados a los estándares mínimos establecidos por el Estado.

Puntualmente, los responsables de garantizar el derecho a la educación en el nivel nacional es el Ministerio de Educación Nacional y en el nivel territorial son las secretarías departamentales, municipales y distritales de educación. La extensión de su garantía va hasta que la persona cumpla 18 años o haya obtenido la educación media.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el cumplimiento del derecho se tienen dos exigibilidades: una inmediata, que comprende la garantía de la educación formal en un nivel de preescolar para menores de 6 años y de educación básica para niños, niñas y adolescentes entre 6 y 18 años; y una exigibilidad progresiva, que se remite a la consecución de tres niveles de preescolar para menores de 6 años, de educación básica para niños entre 6 años y menores de 15 y de la educación media para adolescentes entre los 15 y 18 años.

Es así como para este derecho se propusieron cinco indicadores, de acuerdo con cada uno de los componentes que se deben atender para garantizar el goce efectivo del derecho:



- Asistencia

- Repitencia
- Deserción
- Transporte Escolar
- Alimentación Escolar

Estos indicadores tienen como fuente de información el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación; adicionalmente, para el indicador de deserción se cuenta además con el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADe) de esta misma cartera. De la misma forma, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal, y esta se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónicas, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad. Asimismo, el universo con el cual se trabaja para calcular los indicadores son las víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, que se encuentren entre las edades de 5 y 16 años matriculados en el SIMAT a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

La formulación propuesta para el indicador de asistencia en el informe presentado en 2018 y que hace referencia a la batería de indicadores presentada en la orden primera del Auto 373 de 2016 es la siguiente (el cual tiene como umbral la tasa de asistencia escolar mayor o igual de la población comparable):

*Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años a 31 de diciembre de 2017 (Informe Anual 2018, p.338).*

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este indicador es medir la proporción de víctimas entre 5 y 16 años que se encuentran asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media. En este sentido, este es el indicador principal porque mide directamente el derecho a la educación.

Para el caso del indicador de repitencia, la fórmula presentada en el informe del año 2018 y que hace referencia a la batería de indicadores de la orden primera del Auto 373 de 2016 (con un umbral mayor o igual al de la población comparable) fue la siguiente:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años, matriculados en el mismo grado que el año anterior / Número de víctimas entre 5 y 16 años de desplazamiento forzado matriculados en el último año lectivo (Informe Anual 2018, p. 344).*

Es así como, el objetivo del indicador es medir la proporción de estudiantes víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que permanecen en un mismo grado escolar durante un período mayor a un año. Además, este es un indicador que se clasifica como principal, el cual mide de forma directa el cumplimiento del derecho.



Siguiendo con los indicadores de educación, la formulación para el indicador de deserción en el informe presentado en 2018 es la siguiente (que tiene como umbral la tasa de deserción mayor o igual intra-anual de la población comparable):

*Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años, que habiéndose matriculado en el último año lectivo desertaron antes de terminar el mismo / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años matriculados en el último año lectivo (Informe Anual 2018, p. 342).*

36

El objetivo de este indicador es medir la proporción de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que abandonan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo, en relación con los estudiantes matriculados. Adicionalmente, este es un indicador principal, ya que mide el derecho a la educación.

En cuanto al acceso a transporte escolar, el indicador presentado en el informe 2018 (con un umbral igual o mayor a la población comparable) fue el siguiente:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron transporte para ir al colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se matricularon en el último año lectivo (Informe Anual 2018, p. 347).*

Este indicador tiene como objetivo medir el acceso a transporte escolar de las víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años. Por su parte, es un indicador complementario, ya que se constituye en un medio para garantizar la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar.

Finalizando, para la medición del indicador de alimentación, la fórmula que se presentó para este indicador en el informe 2018 fue la siguiente (con un umbral igual o mayor a la población comparable):

*Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron alimentación en el colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se matricularon en el último año lectivo (Informe Anual 2018, p. 346).*

El objetivo del indicador es medir el acceso a la alimentación escolar de las víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se encuentran matriculados en el SIMAT. Además, es un indicador complementario, ya que mide una de las dimensiones del derecho a la educación.

## - **Análisis de la función sustancial e instrumental**



Es de resaltar que en este análisis de los indicadores que miden el GED de educación, se evidenció que en relación con los sujetos de especial protección y el análisis del cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho para estas personas, es posible desagregar el resultado de los mismos para comunidades étnicas; niños, niñas y adolescentes; mujeres y personas con discapacidad, además de utilizar las variables diferenciales del RUV; para personas mayores no aplica, ya que la garantía del derecho es para niños, niñas y adolescentes. Es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional manifestó que la información recopilada en SIMAT y SIMPADE, pueden tener la desagregación por enfoque requerida pero no significa que esta dé cuenta de programas formulados con ese fin, en resumen, el acceso a la educación es general.

### **Indicador Asistencia**

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, ya que su formulación se limita a la población desplazada en los rangos de edad establecidos tanto en la asistencia como para la permanencia en el sistema educativo. De igual forma, el indicador es coherente y pertinente, en tanto que mide de manera general el acceso a los niveles de educación preescolar, básica y media; sin embargo, existe una diferencia en el rango de edad con el que propone la Honorable Corte Constitucional, aunque esto se debe a que no existe tasa nacional comparable que incluya la población de 16 años y menor de 18 años. A su vez, los registros administrativos utilizados para la medición de este indicador permiten dar cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED. Asimismo, es un indicador adecuado, porque facilita el análisis de los cambios a través del tiempo, permitiendo identificar patrones de comportamiento del acceso a este derecho.

En la evaluación del indicador se puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población en situación de desplazamiento forzado, a partir de los componentes y medidas, se identifica el cumplimiento de este criterio, ya que los registros administrativos usados en la medición permiten dar cuenta de la población universo, que, de acuerdo con los criterios, efectivamente se le garantiza el derecho a la educación.

Por otro lado, el indicador cumple parcialmente con la identificación de estancamientos y retrocesos porque el derecho a la educación no se enmarca dentro de un programa, pero las estrategias de acceso a este derecho son competencia del Ministerio encargado de garantizar la calidad y cobertura de este para la población en general, incluidas las víctimas de desplazamiento forzado. En cuanto al criterio de efectividad de la garantía del derecho de la política pública, la cumple, ya que mide el acceso a la educación tal como se ha expuesto anteriormente.

Frente al criterio de suficiencia, el indicador cumple, ya que abarca el acceso a los niveles educativos que constitucionalmente deben ser garantizados por el Estado. En cuanto a la educación inicial, el acceso es competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



## Indicador Repitencia

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, ya que su formulación se centra en la población desplazada en los rangos de edad de 6 a 16 años, que cursan un mismo grado por más de una vigencia. El cálculo de este indicador permite identificar las personas que no fueron promovidas de grado y a las cuales se les permitió el acceso a la educación en el mismo grado, que ya fue cursado y no fue aprobado, garantizando el derecho a la educación.

38

En cuanto a los criterios de pertinencia y coherencia, el indicador cumple porque el resultado del cálculo permite observar el comportamiento de la población objeto de análisis en un aspecto esencial del derecho a la educación como es la repitencia, los cuales servirán de insumo para el correcto diagnóstico que posteriormente deberá corresponder con estrategias focalizadas para la población desplazada por parte de las entidades responsables de la garantía del derecho. De igual manera, en materia de avances, estancamientos y retrocesos en el GED para la población en situación de desplazamiento, el indicador se aproxima a identificar si hay condiciones de desigualdad entre la población desplazada y el resto de la población comparable.

En relación con la dimensión real de la demanda específica de la población objeto, se encontró que el indicador también cumple este criterio, teniendo en cuenta que este mide un resultado indirecto de las obligaciones del Gobierno en materia de educación y no se basa propiamente en algún programa específico. Frente a los criterios de efectividad y suficiencia, para el primero el indicador se cumple cuando las personas que requieren repetir el curso y pueden cursar nuevamente, la política pública de educación permite el acceso a la población general incluida las víctimas, y para el segundo, el cumplimiento se entiende a partir de la delimitación del universo de la población que aplica para el derecho, adicionalmente con la formulación de los demás indicadores del derecho se complementa el análisis de este.

## Indicador Deserción

La deserción es uno de los fenómenos sociales que afecta a la población desplazada, de ahí la importancia de contemplarlo en el análisis del goce efectivo de derechos. La actual formulación del indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, porque además de identificar el acceso como ya se ha mencionado, también permite identificar la población que por diversas razones deserta o abandona (de forma temporal o definitiva) el curso en el cual se matricularon. El cálculo de este indicador sirve como insumo para la posterior identificación de estrategias por parte del Ministerio de Educación Nacional y demás entidades del Gobierno para orientar oferta que intenta contrarrestar este fenómeno.

El análisis de idoneidad permitió determinar que el indicador es pertinente y coherente, ya que permite medir el porcentaje de deserción de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. Igualmente, el indicador es sensible a las variaciones en el numerador frente a los cambios en el tiempo.



En relación con la dimensión real de la demanda específica, el indicador formulado permite evidenciar las personas que aparecen registradas en el SIMAT y que no finalizan el año escolar, si bien este fenómeno no está directamente relacionado con los niveles educativos, las coyunturas socioeconómicas de los hogares pueden llegar a afectar la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

En cuanto a los estancamientos y retrocesos, se evidencia un cumplimiento parcial, porque el indicador no da cuenta de algún programa, sino a partir de los resultados de este, el Ministerio de Educación Nacional establecerá las estrategias que contribuyan para contrarrestar el fenómeno de la deserción mediante diferentes acciones como programas de transporte escolar, programas de alimentación escolar, los subsidios condicionados, entre otros.

Por otra parte, se establece que el indicador logra medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho a la educación, puesto que mide la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo durante la vigencia, lo que es un objetivo de esta. Por último, el indicador es suficiente puesto que da cuenta de un aspecto específico, que al entrar en sinergia con los demás, contribuirá a la materialización del Goce Efectivo del Derecho.

### **Indicador Transporte**

Para el análisis del Goce Efectivo de Derechos en materia de educación, se tienen en cuenta otras medidas como el transporte y la alimentación que se constituyen en factores relevantes —dependiendo en la zona en la que se encuentre— que contribuyen en la garantía del acceso, permanencia y/o factor de deserción escolar de la población desplazada. El indicador de transporte escolar para población desplazada en edades entre los 5 y 16 años es un medio para poder cumplir con un aspecto fundamental del derecho.

La formulación del indicador es pertinente, coherente y suficiente, porque se refiere explícitamente a la población desplazada en los rangos de edad —mencionados— que cuentan con transporte escolar. Igualmente, el indicador da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en un aspecto del GED en educación frente a la disponibilidad de contar con un medio de transporte para facilitar el cumplimiento del derecho, que tal como lo indica Ministerio de Educación Nacional, es una medida que no es obligatoria para toda la población incluida la desplazada, pero que, al prestarla, sí facilita el acceso. Por otro lado, este indicador al ser de producto no da cuenta directamente del GED, pero es adecuado para contribuir en el análisis de este, pero permite identificar la incidencia de la entrega de este servicio a la población desplazada frente a una proporción similar del resto de la población comparable.

Al analizar si este indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población objeto, se evidencia que no es posible, ya que no permite determinar la magnitud de la demanda del servicio, sino únicamente la cobertura. El Ministerio de Educación Nacional dará a



conocer con detalle, los parámetros de focalización de acceso a los programas de transporte y alimentación escolar e implementación en la zona urbana y rural.

Es importante mencionar que un resultado bajo en el indicador en relación con la población comparable podría dar cuenta de un estancamiento en la oferta de transporte escolar; sin embargo, es importante anotar que la población desplazada tiene la misma necesidad del servicio que otra población. Adicionalmente, al evaluar si el indicador logra medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho, se identifica que este criterio no aplica, ya que se trata de un indicador de producto, que no apunta directamente del objetivo de la política.

### **Indicador Alimentación**

El indicador de alimentación se constituye en un elemento central por medio del cual el Gobierno Nacional le apuesta a la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar, partiendo de la premisa que una alimentación adecuada redundará en niveles más altos de permanencia y posterior culminación de los ciclos escolares. Por otro lado, el indicador da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED de manera adecuada, como indicador de producto permite identificar que con la entrega de este servicio se está atendiendo a la población desplazada en una proporción similar al resto de la población.

Por otro lado, a partir de la revisión de idoneidad del indicador, se identificó el cumplimiento parcial en términos de dimensión real de la demanda efectiva, ya que no toda la población objetivo necesita del servicio de alimentación escolar. En relación con la identificación de los estancamientos y retrocesos en el programa, el indicador cumple los criterios, ya que un resultado bajo en el indicador puede influir en la disminución en la permanencia y asistencia en el sistema educativo. Por su parte, cuando se evalúa la efectividad de la política pública, al ser un indicador de producto, su resultado está directamente ligado al proceso y cumplimiento de los objetivos de los programas y planes para materializarlo.

#### **- Criterios técnicos**

### **Indicador Asistencia**

En primer lugar, frente a la oportunidad, significatividad, confiabilidad, aplicabilidad y consecuencia, el indicador cumple con los criterios, ya que mide el acceso al sistema educativo. De igual forma, es un indicador excluyente, puesto que se centra en un aspecto específico del derecho (el acceso), aunque no diferencia entre el componente inmediato y el progresivo de este.

Por otro lado, el indicador es claro y explícito, sin embargo, puede contener una ambigüedad en su interpretación en cuanto a la diferencia entre



“asistir” y “estar matriculado”, por lo cual se cambiará el fraseo a “Proporción de niños entre 5 y 16 años matriculados en educación preescolar, básica o media”. Es importante mencionar que la finalización del curso se mide a través de otro indicador. Para Ministerio de Educación Nacional el fraseo anterior sobre asistencia que se obtiene de SIMAT da cuenta de la población que se encuentra matriculada y asiste regularmente al centro educativo.

El indicador es sensible a las variaciones anuales en el acceso al sistema educativo; se puede verificar el indicador, teniendo presente que la medición se sustenta en el SIMAT y en el RUV, los cuales son registros administrativos verificables. También es un indicador comparable, que si bien, ha presentado variaciones en su formulación, estas no son sustanciales y se pueden reconstruir series históricas de información valiosas para el análisis.

Por su parte, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, pues como ya se señaló, este mide de manera general el acceso a los niveles de educación preescolar, básica y media. Por otro lado, el indicador permite hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que se refiere específicamente a las víctimas de desplazamiento forzado y, al mismo tiempo, es comparable con otras poblaciones. En cuanto a la economía del indicador, se cumple con el criterio, dado que el indicador se calcula a través de los registros mencionados anteriormente, por lo que la recolección de la información no genera un costo adicional. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles.

Por último, en relación con la identificación de las limitaciones de los registros administrativos, se tiene que el indicador presenta dificultad para lograr cruzar la base de datos del RUV y el SIMAT por los problemas de plena identificación de los niños, niñas y adolescentes en el registro.

A través del análisis presentado, se concluye que este indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la educación en el componente de asistencia al sistema educativo es idóneo, pero se encuentra que es necesario analizar la pertinencia de formular un indicador complementario para la población que no se encuentra entre la edad referenciada en la tasa de comparabilidad del Ministerio de Educación Nacional, según como esta misma entidad lo menciona.

Por lo anterior el indicador propuesto es:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que para el último año lectivo se encontraban asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años a 31 de diciembre de la vigencia.*

## **Indicador Repitencia**

Al revisar la idoneidad del indicador de repitencia, se obtiene que los criterios evaluados de oportunidad, significatividad, confiabilidad, aplicabilidad y consecuencia del indicador se cumplen, ya que se mide un



resultado indirecto de las obligaciones del gobierno en materia de acceso al sistema educativo. A su vez, el indicador es excluyente ya que, si bien no mide la totalidad del derecho, constituye parte integral del goce efectivo de este. Asimismo, el indicador es claro y explícito, ya que no genera interpretaciones ambiguas.

Por otro lado, la sensibilidad del indicador está dada por su capacidad de adaptación a las variaciones anuales del comportamiento de los flujos de acceso y permanencia, por lo cual responde a cambios en la situación de este conjunto de variables. Adicionalmente, es un indicador verificable, debido a que la medición se sustenta en registros administrativos como SIMAT y RUV; De igual forma, cumple con el criterio de comparabilidad a partir del contraste de sus series históricas calculadas.

42

En cuanto a la demanda efectiva de la población, como ya se mencionó, el indicador tiene por objeto medir el resultado indirecto de la adaptabilidad y aceptabilidad de los programas implementados que podrían reducir la repitencia. De igual forma, el indicador permite hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que se refiere específicamente a la población afectada por este hecho y, al mismo tiempo, es comparable con otras poblaciones.

El indicador es económico, dado que este se calcula a partir de registros administrativos ya existentes; sin embargo, se identificaron limitaciones en los registros administrativos, ya que hay debilidades en la plena identificación de los niños, niñas y adolescentes, lo que no refleja necesariamente que no estén asistiendo al sistema educativo.

En conclusión, el indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la educación en su componente de repitencia, el cual se había planteado tanto en la orden primera del Auto 373 de 2016 como en las mediciones posteriores, es idóneo, por lo que se mantiene su formulación para la presente respuesta.

## Indicador Deserción

El indicador planteado para medición de deserción cumple con los criterios oportunidad, significancia, confiabilidad, aplicabilidad y consecuencia; se encontró que el indicador permite identificar a la población que ha desertado o abandonado el curso en cual se encontraba matriculado, aunque no se saben las circunstancias bajo las cuales sucede este fenómeno. Es un indicador excluyente, teniendo en cuenta que mide una parte fundamental del derecho, su formulación no permite interpretaciones ambiguas, por esta razón se considera claro y explícito.

En cuanto a los demás criterios técnicos de medición, el indicador permite la comparabilidad, a partir de series históricas frente a su población comparable, por otro lado, es verificable a partir de los instrumentos que se emplean para su medición y este se hace con base en la demanda efectiva de la población. De igual manera, el indicador permite hacer



seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que se refiere específicamente a la población desplazada y, al mismo tiempo, es comparable con otras poblaciones.

Finalmente, se identifican ciertas limitaciones de los registros administrativos relacionadas con temas de niños, niñas y adolescentes que no cruzan con la base del SIMAT, porque aún aparecen en el Registro Único de Víctimas con otro tipo de documento de identidad.

A partir del análisis de idoneidad del indicador de deserción, se concluye que este es idóneo, por lo cual, se mantiene su formulación para la presente respuesta, sin embargo, es necesario analizar la pertinencia de formular un indicador complementario que incluya la población de 17 años, tal como lo plantea el Auto 331 de 2019.

Por lo anterior el indicador propuesto es:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que habiéndose matriculado en el último año lectivo desertaron antes de terminar el mismo / Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años matriculados en el último año lectivo.*

### **Indicador Transporte**

Al evaluar el indicador en términos de oportunidad, significancia, confiabilidad, aplicabilidad y consecuencia del indicador, estos criterios no aplican, ya que no da cuenta directamente del cumplimiento de los objetivos de esta política pública. Por otro lado, es un indicador excluyente que se especializa en medir un producto específicamente, por tal razón el indicador es complementario. Asimismo, el indicador es claro y explícito, debido a que no genera ambigüedades en su interpretación.

Adicionalmente, el indicador es sensible ante variaciones anuales en la cobertura de transporte escolar, ya que este tiene como base la población que realmente accede al programa; es verificable, ya que la medición se sustenta en el SIMAT y el RUV, los cuales son registros que pueden ser consultados.

Por su parte, el indicador se basa en la demanda efectiva de la población, —mencionado—, se refiere puntualmente al componente de adaptabilidad, es decir, la permanencia en el sistema educativo. En el mismo sentido, el indicador permite hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que se mide específicamente la entrega de transporte escolar a víctimas de desplazamiento forzado y, al mismo tiempo, es comparable con otras poblaciones.

Por otro lado, se encuentra economía en la medición del indicador, que como los anteriores, su cálculo se hace a partir de registros administrativos existentes. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, puesto que la información proviene de registros administrativos.



Por último, en cuanto a las limitaciones de los registros administrativos con los que se obtiene la información para calcular el indicador, se encuentra que este corresponde únicamente a la población que se contrasta entre la base de datos del RUV y el SIMAT por los problemas de identificación de los niños, niñas y adolescentes en el registro.

En conclusión, a través del anterior análisis se establece que el indicador de transporte para medir la garantía del derecho a la educación propuesto en el informe del año 2018 es idóneo, por lo que se mantiene su formulación para la presente respuesta; sin embargo, es necesario revisar con el Ministerio de Educación Nacional la necesidad de aclarar quiénes acceden a estos programas, además de encontrar pertinente que se debe acotar el universo de medición a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en zonas de difícil acceso o zonas rurales.

### **Indicador Alimentación**

Los criterios de oportunidad, significancia, confiabilidad, aplicabilidad y consecuencia no aplican para este indicador, debido a que este no mide directamente el cumplimiento del objetivo de la política. Por otro lado, es un indicador excluyente que se centra en medir un producto específico. Adicionalmente, el indicador es claro y explícito, ya que no se presta para ambigüedades en su medición.

De forma similar, el indicador es sensible ante variaciones anuales en la cobertura de alimentación escolar. Asimismo, se puede verificar el indicador, puesto que la medición se sustenta en el SIMAT y en el RUV, los cuales son registros verificables. De igual forma, el indicador permite hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada desde su misma formulación y es comparable con otras poblaciones. La medición del indicador es económica al ser calculado a partir de los registros administrativos existentes.

Por último, en cuanto a las limitaciones de los registros administrativos con los que se obtiene la información para calcular el indicador, se encuentra que este corresponde únicamente la población que se contrasta entre la base de datos del RUV y el SIMAT por los problemas de identificación de los niños, niñas y adolescentes en el registro.

Finalmente, a través del análisis presentado, se concluye que el indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la educación en el componente de alimentación es idóneo, por lo que se mantiene. Sin embargo, es necesario aclarar con el Ministerio de Educación Nacional quiénes acceden a los programas de alimentación escolar, además de acotar el universo de medición a niños que se encuentren en zonas de difícil acceso o zonas rurales.

### Derecho al Retorno y la Reubicación

La estabilización socioeconómica es un componente de política pública que contiene, entre otras cosas, el derecho al retorno y la reubicación. Por lo anterior, se debe garantizar la atención integral a las víctimas de



desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, lo que supone que la obligación del Gobierno se extiende hasta que se complete el proceso de restablecimiento socioeconómico en donde se consolide el proceso de retorno o reubicación.

### Identificación del indicador

En este marco, los titulares del derecho son la población víctima de desplazamiento forzado que solicitan acompañamiento, como aquellas que se han reubicado o retornado sin que medie solicitud expresa. En esta línea, el indicador abarca a las personas que son víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos a partir de 1985 y con corte a la vigencia. Frente a la cobertura, se tiene en cuenta tanto el nivel nacional como el departamental y municipal.

45

Con respecto a los responsables de la garantía, estos son la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Registraduría Nacional del Estado Civil; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Educación Nacional; el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Por su parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas coordina los retornos y reubicaciones de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011. Con el fin de realizar el correspondiente seguimiento, se han desarrollado indicadores para dar cuenta del avance en este proceso, estos indicadores hacen parte de la batería de los IGED.

### Indicador anual

*Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año (Informe anual 2018, p. 418)*

### Análisis de la función sustancial e instrumental

El indicador no tiene como fundamento el contenido del derecho en tanto que no brinda información sobre la finalidad del mismo que es la superación de la condición de vulnerabilidad y las garantías de la estabilización socioeconómica. Tal como está formulado es un indicador de gestión que se mantendrá como complementario.

Por otra parte, este indicador como complementario, da cuenta de los avances, retrocesos o estancamientos en el GED, ya que muestra a qué ritmo se está respondiendo la demanda. Sin embargo, no se identifica la demanda real sino una parte, debido a que solo se contempla a la población que solicita el acompañamiento. Con esta claridad, es importante resaltar que el indicador identifica los programas que hacen parte del acompañamiento en retornos o reubicaciones, pero no cumple



con el criterio de suficiencia ya que, en algunos casos, no se tienen en cuenta los componentes de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Se destaca que, a través de este instrumento la información se puede desagregar por sexo, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad.

Frente a la medición de la efectividad de la política pública, no hay un cumplimiento pues este es un indicador de gestión y no da cuenta de la finalidad del derecho. Con respecto a la pertinencia y coherencia, se identificó que el indicador no cumple, toda vez que no da cuenta del universo total de víctimas que no manifestaron la necesidad de acompañamiento y que realizaron el retorno o la reubicación por sus propios medios.

46

### **Criterios técnicos**

Con respecto a las consideraciones técnicas, se estableció que el indicador cumple con los criterios de exclusión, claridad, sensibilidad, verificabilidad y comparabilidad, en tanto se refiere a un aspecto específico -el acompañamiento a la población desplazada que lo solicita- varía cada año si se presentan mejoras en la atención a las solicitudes y se refiere específicamente a la población víctima de este hecho.

Sin embargo, al realizar la evaluación se identificó que frente a los criterios de oportunidad, significancia, aplicabilidad y confiabilidad existe un cumplimiento parcial dado que la información acerca del acompañamiento efectivo para el proceso del retorno y la reubicación no contempla los criterios establecidos en el Auto 331 de 2019 sobre restablecimiento socioeconómico.

De otra parte, se destaca que este es un indicador económico, pues por su diseño, se debe medir a través de registros administrativos. Cabe aclarar, que aún se deben subsanar unas limitaciones de estos referentes a la percepción y la temporalidad, pues la información sobre la demanda y el acompañamiento en retornos y reubicaciones se extrae de un instrumento de caracterización.

Las fuentes de información que se toman para este instrumento son aportadas por varias entidades: la Unidad para las Víctimas (RUV, ficha de caracterización, entrevista única de caracterización, casos de solicitud retornos y reubicaciones registrados en herramienta SGV, SSV, proyectos cofinanciados), el Banco Agrario (subsidijs de vivienda), el Ministerio de Vivienda (viviendas gratuitas entregadas y subsidijs de vivienda), Agencia Nacional de Tierras (subsidio integral para el desarrollo rural, predios adjudicados), la Unidad de Restitución de Tierras (entrega y goce material del predio, proyectos productivos), Bancoldex (créditos Bancoldex) y la Fundación Fintrac (programa alianzas comerciales)

### **Ajuste al indicador**

Al realizar el análisis de lo presentado en 2018, se determinó que el indicador pasa a ser complementario y se debe integrar con otro para



ampliar el análisis. En ese sentido, se presentan los dos indicadores cuyo objetivo es medir el porcentaje de personas que solicitan y acceden al acompañamiento en retornos y reubicaciones.

Las fórmulas quedaron establecidas de la siguiente manera:

**Indicador retornos y reubicaciones anual:** *número de personas víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno y/o reubicación en el último año, lo recibieron / número de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.*

**Indicador retornos y reubicaciones SSV (principal):** *número de personas que solicitaron acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad / número de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación.*

A continuación, se expone el análisis de idoneidad para la propuesta de indicador principal:

## Retornos -SSV

### Análisis de la función sustancial e instrumental

El nuevo indicador incorpora la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) por lo que puede dar cuenta de los avances, retrocesos y estancamientos en el GED. Ya que el indicador permite identificar las personas víctimas de desplazamiento forzado que han sido acompañadas en el proceso de retorno o reubicación y que a su vez han superado la situación de vulnerabilidad, lo cual se traduce en contribución a la estabilidad socioeconómica de las víctimas.

En el cálculo de este indicador se consultan diversos programas que hacen parte del proceso de acompañamiento en retornos y reubicaciones por lo que se identifica el alcance o la etapa a la que corresponde cada uno. Con estas precisiones, durante la evaluación de idoneidad se identificó que el indicador es pertinente, preciso, adecuado y coherente, pues muestra en qué medida el Gobierno Nacional está llevando a cabo las acciones de medio requeridas para facilitar la estabilización de las personas retornadas y/o reubicadas que solicitan el acompañamiento.

Por otra parte, se destaca que con este nuevo indicador se puede medir la efectividad de la política pública a partir de la estabilización socioeconómica, en tanto se identifican las víctimas de desplazamiento forzado que han sido acompañadas en el proceso de retorno o reubicación y que han superado la situación de vulnerabilidad. Con la nueva fórmula, el indicador responde a los criterios solicitados.

## Criterios técnicos

Dentro de las consideraciones técnicas se encontró que el indicador es claro por cuanto permite identificar el universo para su medición, es excluyente, pues se refiere a las personas que solicitan el acompañamiento



y es sensible dado que se ajusta a las variaciones presentadas en cada vigencia. Sumado a esto, es verificable ya que se enmarca en el programa de retornos y reubicaciones de la Unidad para las Víctimas o que se han retornado sin que medie solicitud expresa y se puede comparar con la medición de vigencias anteriores.

En cuanto a significancia, confiabilidad, aplicabilidad y oportunidad, el indicador cumple con los criterios por cuanto se refiere a las personas víctimas de desplazamiento forzado que han sido acompañadas en el proceso de retorno o reubicación y que han superado su situación de vulnerabilidad.

En suma, el indicador es consecuente con el contenido del derecho que se quiere medir y permite hacer un seguimiento tanto diferenciado como específico a la población víctima de desplazamiento forzado.

Como sucede con el indicador anual, la fuente de información son los registros administrativos y, aunque esto hace que sea económico, también se han presentado los problemas de percepción que se esperan subsanar. Finalmente, se considera que el indicador responde a los criterios solicitados y como resultado de la evaluación se determinó que este es idóneo.

## Propuesta de indicadores

### Indicadores reformulados

#### Derecho a la Restitución de Tierras y Protección de Predios

##### **Derecho al Proceso de restitución de tierras**

El derecho a la restitución y protección de tierras, como un componente de la reparación integral, es un derecho fundamental, ya que, a través del proceso de restitución de tierras se materializa la protección de varios derechos: la vida en condiciones de dignidad; a escoger el lugar de domicilio; al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y asociación; la unidad familiar; la libertad de circulación y el derecho a permanecer en el lugar escogido para vivir; el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; y el derecho a una vivienda digna.

Es así como, toda persona despojada de forma ilegal u obligada a abandonar sus tierras debe poder presentar una reclamación de restitución ante la institución competente, la cual debe emitir el fallo correspondiente e informarle tal decisión al solicitante.

##### **Identificación del indicador**

De acuerdo con el análisis sobre el derecho a la restitución de tierras, los titulares del derecho son las víctimas que han sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras y territorios, entre el primero de enero de 1991 y el término de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Para el caso de etnias, se consideran titulares de estos derechos las comunidades y pueblos indígenas, y comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, como sujetos colectivos y a sus



integrantes individualmente considerados cuando hayan sido víctimas de hechos que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.

Lo anterior teniendo en cuenta que la garantía de este derecho permite el restablecimiento del goce efectivo del derecho al uso, goce y disfrute de la tierra y contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de despojo o abandono. Para los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, la restitución se encuentra encaminada a posibilitar el retorno a los territorios de origen, asegurar el restablecimiento del goce efectivo de los derechos territoriales y constituye uno de los fines esenciales de la reparación.

49

Para atender efectivamente este derecho, el Estado colombiano tiene la obligación de impedir la materialización del despojo o el abandono de las tierras que la población desplazada o en riesgo de estarlo, tanto a título de propiedad, como de posesión u ocupación, y asegurar la restitución a favor de quienes son titulares de derechos sobre las tierras objeto de protección.

Para este derecho se propusieron dos indicadores, ya que dentro del proceso de restitución se contempla una etapa administrativa y otra judicial: 1) solicitud inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), e 2) instancia judicial.

### **Indicador Solicitud inclusión en el RTDAF**

La formulación propuesta para el indicador de solicitud inclusión en el RTDAF en el informe presentado en 2018 es la siguiente:

*Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que, encontrándose en las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución, fueron resueltas en este registro a través de la inclusión o no en dicho registro / Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución (Informe anual 2018, p. 540).*

Los responsables de la garantía para este indicador es la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la extensión de su obligación se prolonga hasta que se decida sobre la inscripción del inmueble en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) mediante acto administrativo. Tomando en cuenta que este derecho implica un proceso de decisión de inclusión o no en el RTDAF que solicita la medida, su exigibilidad es inmediata. Adicionalmente, esta es una obligación de medio, tomando en cuenta que la restitución implica un fallo judicial y el cumplimiento de las órdenes dadas por los jueces competentes.

Tomando en cuenta la información anterior, el objetivo de este indicador es medir el avance del trámite administrativo asociado a la inclusión en el RTDAF, el cual tiene como unidad de medida las solicitudes de restitución presentadas ante la URT. En este sentido, este es un indicador que se clasifica como principal, ya que mide directamente el derecho a la restitución de tierras.



El indicador tiene como fuente de información el RTDAF, el cual está a cargo de la URT. A su vez, la información que se obtiene para medir el indicador no se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida o discapacidad, ya que el universo de esta son las solicitudes de restitución y no personas. De la misma forma, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. El universo con el cual se trabaja para calcular el indicador es el total de solicitudes de inclusión en el RTDAF que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución.

### **Instancia judicial**

Para el caso del indicador de instancia judicial, la fórmula presentada propuesta en el informe del año 2018 fue la siguiente:

*Egresos por sentencias de restitución /Inventario inicial de procesos de restitución (Informe anual 2018, p. 540).*

En este caso, el responsable de la garantía del derecho está a cargo de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil y los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras. Su actuación se extiende hasta que se adopte una decisión definitiva sobre la propiedad o posesión del bien o sobre la ocupación del baldío objeto de la demanda. Luego de esto, su competencia va hasta que se eliminen las causas de la amenaza sobre los derechos reivindicados en el proceso de restitución.

En este sentido, la exigibilidad del derecho a la restitución abarca el restablecimiento pleno de los derechos de los solicitantes, además que debe buscar la transformación de las causas estructurales que produjeron el despojo, usurpación o abandono de los bienes. De la misma forma, esta es una obligación de medio, ya que el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas se debe dar con el cumplimiento total de las órdenes emitidas por los jueces.

Por consiguiente, el objetivo de este indicador es el de medir el avance de la instancia judicial asociada al proceso de restitución de tierras, teniendo como unidad de medida los procesos judiciales. En este sentido, este es un indicador que se clasifica como complementario, ya que da cuenta de la primera fase para alcanzar el goce efectivo de la restitución de tierras, porque con el fallo judicial se contribuye a la materialización del derecho.

La fuente de este indicador es el Consejo Superior de la Judicatura a través del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU). Esta información no se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida o discapacidad, ya que la unidad de medida son los procesos judiciales de restitución y no el número de personas. No obstante, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. El universo para calcular el indicador es el total de sentencias pendientes de la vigencia anterior más las que ingresaron en la vigencia actual.



## Análisis de la función sustancial e

### instrumental

#### Solicitud inclusión en el RTDAF

Al evaluar si el indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, es pertinente y es coherente, se establece que cumple con estas características, ya que este evalúa adecuadamente si el Gobierno Nacional está cumpliendo con su responsabilidad de inclusión en el RTDAF. De la misma forma, da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED, a su vez que es adecuado, ya que el indicador permite evidenciar si se está avanzando en la restitución de tierras.

51

Al revisar si el indicador determina la dimensión real de la demanda específica de la población objeto, se determinó que el indicador cumple, ya que mide la demanda efectiva de restitución al basarse en las solicitudes para este propósito. En relación con los sujetos de especial protección y si el indicador mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho de estas personas, teniendo en cuenta que la unidad de medida son las solicitudes de protección no aplicaría esta función, ya que no hay una ruta particular por sujeto de especial protección, en tanto que se contemplan todas las solicitudes en el análisis del indicador.

En cambio, el indicador permite identificar estancamientos y retrocesos en el registro en el RTDAF, dado que es específico y es directamente identificable a qué etapa y responsable corresponden los estancamientos o avances del proceso de restitución de predios.

Por otra parte, el indicador no aplica con la medición de la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho, ya que solamente mide una de las etapas del proceso de restitución de predios, que es la referente a la inclusión en el RTDAF. Siguiendo con lo anterior, tampoco no aplica para suficiencia, pues da cuenta de una parte del proceso.

#### Indicador Instancia judicial

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, es pertinente y coherente, tomando como referencia que este evalúa la etapa judicial del proceso de restitución de predios. Igualmente, el indicador permite evidenciar los avances, estancamientos y retrocesos en el GED, a su vez que es adecuado, ya que evidencia si se está avanzando en el proceso judicial de la restitución de los predios. Asimismo, este indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada al medir los procesos de restitución de tierras pendientes de decisión.

En cambio, en relación con los sujetos de especial protección, como la unidad de medida son las solicitudes de inscripción en el RTDAF, este criterio no aplicaría por la ausencia de una ruta particular por sujeto de especial protección, ya que se toman todas las solicitudes de restitución. De igual forma, este permite identificar estancamientos y retrocesos por



su especificidad, y permite la identificación directa de los responsables y sus tareas en el trámite de los procesos judiciales.

Por otra parte, el indicador no aplica con la medición de la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho a la restitución; debido a que, aunque mide la etapa judicial del proceso de restitución de predios, no es competencia del Gobierno Nacional con los mecanismos de Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y con respeto del principio constitucional de separación de poderes y la autonomía del juez, hacer seguimiento a los resultados de la rama judicial. Para finalizar, el indicador tampoco es suficiente, dado que este da cuenta solamente de una etapa del aspecto fundamental del derecho.

### **Criterios técnicos**

#### **Indicador Solicitud inclusión en el RTDAF**

En la consideración de la oportunidad del indicador, no cumple, puesto que, a través de su medición no se da cuenta del resultado final de la garantía del derecho a la restitución. En cambio, cumple con el criterio de exclusión, ya que se centra específicamente en la etapa administrativa del proceso de restitución de predios. De la misma forma, el indicador es claro y explícito, en el sentido de que su formulación se centra en las solicitudes de inclusión en el RTDAF.

Por su parte, el indicador es sensible a cambios, tanto por aumentos en las solicitudes de restitución como por estancamientos de la respuesta estatal, además de ser verificable por el cálculo que se soporta en registros administrativos; y también es comparable con el mismo indicador a través del tiempo.

Para el caso de la significancia, confiabilidad y aplicabilidad del indicador, así como si el indicador es consecuente con el contenido del derecho, el indicador no cumple, ya que no da cuenta de todo el proceso de restitución. Por su parte, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, ya que mide si se está cumpliendo con la inscripción en el RTDAF.

No obstante, el indicador no permite hacer seguimiento específico o diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, debido a que la unidad de medida son las solicitudes y no la población, y dentro de estas solicitudes se tiene como población objetivo quienes han sido despojados de sus tierras. Adicionalmente, no es posible identificar desde el RTDAF la población desplazada, porque en el registro también se encuentran personas jurídicas.

Al evaluar la economía del indicador, sí cumple, dado que se calcula a través del RTDAF y no se incurre en altos costos en su medición. Asimismo, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, dado que el cálculo de este indicador se realiza para el informe anual a la Honorable Corte Constitucional.



Para terminar, no se han identificado razones por las cuales los registros administrativos limiten o sesguen el resultado de este indicador; sin embargo, debe tenerse en cuenta que este indicador no puede interpretarse de forma aislada a los demás. La información consignada en el RTDAF corresponde a solicitudes y no es posible identificar plenamente la población o hacer una caracterización de personas una a una.

En conclusión, a través del análisis presentado, se concluye que este indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la restitución de tierras en instancia administrativa, que se presentó en el informe del año 2018 se debe reformular por el indicador acordado en las mesas técnicas realizadas durante el año 2019, quedando de la siguiente forma:

*Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonada Forzosamente que, encontrándose en las zonas micro focalizadas para el proceso de restitución, fueron decididas / Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución.*

Teniendo en cuenta que el análisis de idoneidad para el indicador presentado en el informe anual de 2018 dio como resultado el no cumplimiento de algunos criterios; se propone esta nueva formulación que cumple el análisis y corrige las deficiencias del indicador anterior. De esta manera con el nuevo planteamiento, se establece una medición que da cuenta de avances y retrocesos en el goce efectivo del derecho y permite hacer un seguimiento a la efectividad de los planes y proyectos establecidos por las entidades del Gobierno Nacional.

### **Indicador Instancia judicial**

El indicador no cumple con los criterios de oportunidad, significancia, confiabilidad, aplicabilidad y no es consecuente, ya que como se ha señalado, no es posible hacer un seguimiento a los fallos emitidos por los jueces. Por su parte, es un indicador excluyente que se centra específicamente en la etapa judicial del proceso de restitución.

Por otro lado, el indicador no es claro y explícito, porque no es sencillo identificar qué tipos de egresos son los considerados en el cálculo, motivo por el cual el actual indicador debe ser reformulado.

Siguiendo con el análisis, el indicador es sensible a los cambios que se pudieran presentar, tanto por aumentos en los ingresos por restitución como por estancamientos de la respuesta estatal; es verificable ya que el cálculo del indicador se soporta en el sistema del Consejo Superior de la Judicatura mencionado previamente; y es comparable con él mismo en el tiempo.

Además, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, pues como ya se señaló, este evalúa la etapa judicial en la que se encuentra el proceso de restitución de tierras. Por el contrario, el indicador no hace seguimiento específico y diferenciado a la población



desplazada del resto de la población vulnerable, ya que el indicador mide solicitudes de procesos judiciales y no personas.

Al advertir la economía del indicador, al igual que el anterior, también cumple porque el cálculo que se realiza es a través del sistema del Consejo Superior de la Judicatura. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, ya que se calcularon para el informe anual presentado a la Honorable Corte Constitucional. Finalmente, se ha identificado que las limitaciones del sistema del que se extrae la información del indicador se encuentran en él mismo, dado que no es posible identificar si la información corresponde exclusivamente a población desplazada.

Para concluir, a través de este análisis se infiere que el indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la restitución de tierras en la instancia judicial, presentado en el informe del año 2018 se debe reformular, quedando así el indicador:

*Número de egresos efectivos dentro de la vigencia / Inventario inicial de procesos de restitución activos más los ingresos de la vigencia.*

Teniendo en cuenta que el análisis de idoneidad para el indicador presentado en el informe anual de 2018 dio como resultado el no cumplimiento de algunos criterios; se propone esta nueva formulación que cumple todos los criterios del análisis y corrige las deficiencias del indicador anterior. De esta manera con el nuevo planteamiento, se establece una medición que da cuenta de avances y retrocesos en el goce efectivo del derecho y permite hacer un seguimiento a la efectividad de los planes y proyectos establecidos por las entidades del Gobierno Nacional. Finalmente, con esta reformulación es posible realizar análisis por vigencias a partir de series históricas.

## **Derecho a la Protección de Predios**

En el componente de la protección de predios de la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado o que está en riesgo de serlo, se garantiza el libre ejercicio de los derechos en titularidad de esta población y de la seguridad de la tenencia. Con esto, se logra asegurar además el goce efectivo de los derechos a la propiedad, a la vivienda digna, al disfrute pacífico de los bienes, y a generar condiciones en el retorno cuando se ha materializado el desplazamiento forzado.

### **Identificación del indicador**

Para el análisis sobre el indicador del derecho a la protección de predios, el titular del derecho, de acuerdo con lo señalado en el numeral 129 del Auto 331 de 2019, son los propietarios, poseedores y explotadores de baldíos que hayan sido despojados u obligados a abandonar sus territorios, así como quienes se encuentren en riesgo de estarlo.

Los efectos de las medidas de protección varían dependiendo de la relación jurídica que ostenta el titular del derecho al momento de solicitar la inscripción, de esta manera: (i) para el propietario, la inscripción excluye



el bien del comercio; (ii) en el caso del poseedor, la inscripción tiene un efecto publicitario; y (iii) para las personas que explotan económicamente los bienes baldíos, se busca que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) no titule ese predio a otras personas.

En el caso de las etnias, los titulares del derecho son: (i) los pueblos indígenas con título oficialmente reconocido o con ocupación histórica o ancestral; y (ii) las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras con o sin título oficialmente reconocidos, esto último, tratándose de sus territorios ancestrales. Lo anterior teniendo en cuenta que esta medida está encaminada a evitar la enajenación, destrucción o usos ilegales de las tierras despojadas o abandonadas.

Para atender efectivamente este derecho, el Gobierno Nacional debe informar sobre los mecanismos existentes de protección a las víctimas de despojo y abandono forzado y además debe adoptar medidas de protección para evitar la enajenación o transferencia de las tierras despojadas o abandonadas cuando se adelanten contra la voluntad de sus titulares.

Son varios los responsables de la garantía de este derecho, teniendo en cuenta los diferentes momentos del proceso. Como se menciona en el Auto 331 de 2019, el Ministerio Público recibe y remite a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) las solicitudes de inscripción y cancelación de las medidas de protección. En los casos en los que haya una oficina de la URT, esta institución mantendrá la competencia de manera preferente. La Dirección territorial de la URT del lugar en donde se encuentre el predio debe analizar y verificar los hechos, recolectar pruebas y realizar las demás diligencias necesarias para decidir sobre la inclusión o no del predio en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo Registral en el cual se encuentran los predios incluidos en el RUPTA, deben realizar la inscripción o cancelación de la medida de protección en el folio de la matrícula inmobiliaria, después de que la URT emita el respectivo acto administrativo. Este registro aplica únicamente para los predios que se encuentran ubicados en zonas no microfocalizadas. En el caso en que la Dirección territorial identifique que el predio está en una zona microfocalizada y aún no se ha iniciado el procedimiento administrativo de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), se adelanta este registro, previa autorización del interesado.

Para el caso de la ruta étnica el Ministerio del Interior es el encargado de adelantar todo el procedimiento para la inscripción del predio en el RUPTA y, en caso de que se requiera, la cancelación de la medida sobre los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras constituidos en el marco de la Ley 70 de 1993. La ANT es la encargada de iniciar el trámite en los casos en los que la medida recae sobre los territorios indígenas ancestrales no titulados o sin formalizar. La URT es la encargada de tramitar las solicitudes sobre predios de pueblos indígenas con título oficialmente reconocido.



En cuanto a la extensión de la obligación, los efectos de la inscripción en el RUPTA se hacen extensibles hasta el momento en que se cancele la medida de protección por cualquiera de las razones definidas para ello: (i) solicitud del beneficiario o cancelación simple; (ii) solicitud por parte de una persona diferente al solicitante de la medida, o cancelación especial; y (iii) cancelación directa por parte de la URT en los casos en los que se identifique alguna circunstancia ilícita cometida por parte de los funcionarios o los solicitantes de las medidas o cancelación oficiosa. Una vez sea cancelada la medida, la URT envía una comunicación a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para que proceda a cancelar la inscripción. En todo caso, la cancelación debe estar precedida por una valoración objetiva sobre la superación de los riesgos de despojo, los cuales no necesariamente coinciden con los factores que determinan el desplazamiento<sup>4</sup>.

Tomando en cuenta que este derecho implica un proceso de restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado que les permita volver a la situación anterior a la victimización – siempre que dicha situación no sea contraria a la Constitución –, además que se debe procurar la transformación de las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes, como garantía de no repetición, su exigibilidad es progresiva. Adicionalmente, esta es una obligación de medio, tomando en cuenta que la protección del predio se da efectivamente cuando la decisión positiva que emite la URT se inscribe en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI).

Para este derecho se tienen contemplados dos indicadores, de acuerdo con la etapa en la que se realiza el trámite administrativo para garantizar el mismo: 1) el trámite la solicitud de protección ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT), y 2) la asignación de la medida de protección con el registro en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) en la Superintendencia de Notariado y Registro.

La formulación propuesta para el indicador de trámite de la solicitud de protección en el informe presentado en 2018 es la siguiente:

*Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas no microfocalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que tienen trámite de medidas de protección / Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimientos de protección que no se encuentran en zonas microfocalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras (Informe anual 2018, p. 540).*

De acuerdo con lo anterior, el objetivo del indicador es el de medir el avance en la evaluación de necesidad de protección de tierras, el cual tiene como unidad de medida las solicitudes que se presenten para este propósito. No obstante, este es un indicador que se clasifica como complementario, ya que solamente mide las solicitudes de protección que tienen una decisión positiva, sin embargo, en este punto no se da la protección del predio.

<sup>4</sup> *Ibíd.*



Este indicador tiene como fuente de información los registros administrativos del RUPTA, el cual es manejado por la URT. Adicionalmente, la información que se obtiene para medir el indicador no se desagrega por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida o discapacidad, ya que esta versa sobre solicitudes sobre predios y no sobre personas. Por otro lado, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. El universo con el cual se hace el cálculo del indicador son las solicitudes con requerimiento de protección de tierras en zonas no microfocalizadas.

La formulación propuesta para el indicador de asignación de la medida de protección con el registro en el FMI es la siguiente (el cual tiene como umbral el cumplimiento de por lo menos el 70%):

*Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas no microfocalizadas por la URT que accedieron a las medidas de protección / Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas no microfocalizadas por la URT que de acuerdo con el trámite tienen derecho a medidas de protección de predios (Informe anual 2018, p. 541).*

El indicador tiene como fuente de información los registros administrativos de dos entidades, la URT y la Superintendencia de Notariado y Registro; de la primera se toma la información del RUPTA; del segundo se obtendrá la información del Sistema de Información Registral.

Como en el caso del indicador anterior, la información que se obtiene para medir el indicador no se desagrega por sexo, orientación sexual e identidad de género no hegemónica, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad, dada la naturaleza de este. De la misma forma, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. El universo con el cual se trabaja para calcular el indicador es el número de decisiones de protección de tierras adoptadas por la URT en la vigencia.

### **Análisis de la función sustancial e instrumental Trámite de la solicitud de protección**

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho y es pertinente, en tanto permite determinar la necesidad de proteger o no un predio a través de la solicitud, para su posterior inscripción de la medida de protección en el FMI. A su vez, da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED, a su vez que es adecuado, ya que el indicador permite verificar si se está avanzando o retrocediendo en la garantía del derecho, en respuesta a las solicitudes de protección presentadas y consignadas en el RUPTA.

Para el análisis de si el indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población en situación de desplazamiento forzado y de los componentes y medidas, se encontró que en este sentido el indicador cumple, ya que permite identificar la demanda efectiva de las solicitudes de protección de los predios. En relación con los sujetos de



especial protección y si el indicador mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho de estas personas, teniendo en cuenta que la unidad de medida son las solicitudes de protección no aplicaría esta función, ya que no hay una ruta particular por sujeto de especial protección, en tanto que se contemplan todas las solicitudes en el análisis del indicador.

Así mismo, el indicador también permite identificar estancamientos y retrocesos en el programa a implementar, dado que el indicador es específico y es posible identificar directamente a qué etapas y responsables corresponden los estancamientos o avances de las solicitudes de protección de predios.

58

Por otra parte, el indicador no aplica para la medición de la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía de los derechos fundamentales, ya que al ser un indicador complementario no da cuenta del resultado final de la solicitud de protección de predios. En este sentido este indicador es necesario para permitir una lectura adecuada del siguiente indicador que da cuenta de todo el proceso de garantía del derecho.

En consonancia con lo anterior, frente a la suficiencia del indicador, en este aspecto tampoco aplica, ya que como se indicó en el ítem precedente, este no es suficiente para dar cuenta de un aspecto del derecho; sin embargo, en conjunto con el siguiente indicador sí se logra dar un panorama suficiente de la protección en zonas no microfocalizadas. Para finalizar, el indicador es coherente con la finalidad principal del derecho, que es medir en primera instancia la necesidad de proteger o no un predio a través de la solicitud presentada para tal fin.

### **Asignación de la medida de protección con el registro en el Folio de Matricula Inmobiliaria -FMI**

El indicador tiene como fundamento el contenido del derecho y es pertinente, en tanto que este evalúa adecuadamente si el Gobierno Nacional está cumpliendo con su responsabilidad en términos de proteger los predios a través de la inscripción de la medida en el FMI. A su vez, da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED, a su vez que es adecuado, ya que indica indicador permite evidenciar si se está avanzando en la protección de los predios en zonas no microfocalizadas.

Para el análisis de si el indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada, se encontró que el indicador cumple con este punto, pues mide la demanda efectiva de los predios en zonas no microfocalizadas que requieren inscripción en el FMI.

En relación con los sujetos de especial protección, al igual que con el anterior indicador, como la unidad de medida son las solicitudes de protección, este criterio no aplicaría por la ausencia de una ruta particular por sujeto de especial protección, ya que se toman todas las solicitudes de protección de predios en el análisis del indicador.



Al igual que en el anterior indicador, este permite identificar estancamientos y retrocesos por su especificidad, y la identificación directa de los responsables y sus acciones en el trámite las solicitudes de inscripción en el FMI.

Por otra parte, el indicador sí logra medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía del derecho de protección de predios, ya que da cuenta del resultado final de la política al medir la inscripción en el FMI.

Para el caso de la suficiencia del indicador, en este aspecto también cumple, ya que este da cuenta de un aspecto fundamental del derecho, que es la protección efectiva del predio. Para finalizar, el indicador es coherente con la finalidad principal del derecho, que es medir la protección del predio a través de la inscripción de la medida en el FMI.

### **Criterios técnicos**

#### **Trámite de la solicitud de protección**

Otro aspecto para considerar en la evaluación de idoneidad del indicador son las consideraciones técnicas del mismo. En cuanto a la oportunidad del indicador, como se mencionó en líneas atrás, en este aspecto no cumpliría, puesto que a través de su medición no se da cuenta del resultado final de la garantía del derecho, pero es fundamental para la lectura del siguiente indicador. Por su parte, es un indicador excluyente, en tanto que se centra específicamente en la evaluación de la necesidad de medidas de protección en zonas no microfocalizadas.

Al contrario, el indicador no cumple con la exigencia de ser claro y explícito, debido a que el nombre puede ser ambiguo, en tanto que puede dar a entender que se está midiendo sobre el total de las solicitudes de restitución, cuando en realidad se refiere a las de protección en zonas no microfocalizadas. Por su parte, el indicador es sensible y verificable, teniendo de presente que este responde a cambios, tanto por aumentos en la demanda de protección como por estancamientos de la respuesta estatal, y su cálculo se soporta en registros administrativos.

En cuanto a la significancia, confiabilidad y aplicabilidad, así como si el indicador es consecuente con el contenido del derecho, el mismo no cumpliría con estos criterios, atendiendo a lo que se ha señalado previamente en relación con que el indicador no da cuenta del resultado final de la medida de protección del predio, sino que es un paso previo para la consecución del objetivo final del derecho.

En cambio, el indicador sí basa su medición en la demanda efectiva de la población, pues como ya se señaló, a través de este se puede determinar la necesidad o no de proteger un predio a través de la solicitud presentada para tal fin. Por otro lado, el indicador no permitiría hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que el cálculo del indicador se realiza sobre solicitudes y no sobre población.



En cuanto a la economía del indicador, en este aspecto sí cumple, dado que se calcula a través de registros administrativos mencionados anteriormente y no se incurre en altos costos en su medición. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, dado que la URT realiza el cálculo de este indicador y se presenta para el informe anual a la Honorable Corte Constitucional.

Para finalizar, una de las limitaciones identificadas de este registro administrativo es que en el mismo registro existen dificultades para la identificación del hecho victimizante de desplazamiento forzado, ya que la solicitud de protección de predios no se presenta únicamente cuando se configura este hecho victimizante, sino que puede presentarse por diferentes razones al abandono forzoso del lugar de residencia.

En suma, a través del análisis presentado, se concluye que este indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la protección de predios que se había presentado en el informe del año 2018 se debe reformular por el indicador acordado en las mesas técnicas realizadas durante el año 2019 entre el DNP, el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la URT, Superintendencia de Registro y Notariado (SRN) y la Unidad para las Víctimas, quedando de la siguiente forma:

*Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas / Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA recibidas.*

*Teniendo en cuenta que el análisis de idoneidad para el indicador presentado en el informe anual de 2018 dio como resultado el no cumplimiento de algunos criterios; se propone esta nueva formulación que cumple todos los criterios del análisis y corrige las deficiencias del indicador anterior. De esta manera con el nuevo planteamiento, se establece una medición que da cuenta de avances y retrocesos en el goce efectivo del derecho y permite hacer un seguimiento a la efectividad de los planes y proyectos establecidos por las entidades del gobierno nacional.*

## **Asignación de la medida de protección con el registro en el FMI**

Al evaluar la oportunidad del indicador, tomando en cuenta lo que se ha señalado con anterioridad, el mismo cumple, ya que da cuenta del resultado final de la medida de protección con la inscripción en el FMI. Por su parte, es un indicador excluyente, en tanto que se centra específicamente en el acceso a las medidas de protección.

Por otro lado, el indicador no es claro y explícito, debido a que pueden presentarse ambigüedades, ya que por un lado el enunciado del indicador no deja claro qué implica recibir medidas de protección, y por otro, podría interpretarse que el indicador se refiere a todas las solicitudes de restitución de tierras.



Siguiendo con el análisis, el indicador es sensible a los cambios que se pudieran presentar, tanto por aumentos en la demanda de protección como por estancamiento de la respuesta estatal; es verificable ya que el cálculo del indicador se soporta en los registros administrativos mencionados previamente; y es comparable con él mismo en el tiempo. En cuanto a su significancia, confiabilidad y aplicabilidad, además de ser consecuente con el contenido del derecho, este indicador cumple con estas características, puesto que revela el resultado final de la inscripción de la medida de protección.

Además, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, pues como ya se señaló, este evalúa de manera conveniente la responsabilidad de las entidades de proteger el predio por medio de la inscripción de la medida en el FMI. Por el contrario, el indicador no permitiría hacer seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, ya que el indicador mide solicitudes de protección, mas no población en situación de desplazamiento.

Para el caso del análisis de la economía del indicador, al igual que el anterior, también cumple porque el cálculo que se realiza es a través de los registros administrativos mencionados anteriormente. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, ya que se calculó para el informe anual presentado a la Honorable Corte Constitucional.

Para finalizar, se tienen identificadas las limitaciones de los registros administrativos con los que se obtiene la información para calcular el indicador, la información consignada en el registro administrativo no corresponde exclusivamente a personas, sino que hace referencia a personas jurídicas y no identifica plenamente a la población desplazada.

Siguiendo el análisis anterior se concluye que este indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la protección a predios que se había presentado en el informe del año 2018 se debe reformular, quedando así el indicador:

*Número de medidas de protección de predios incluidos en el RUPTA que son inscritas en el FMI de la vigencia / Número de decisiones de inclusión en el RUPTA adoptadas por la URT en la vigencia.*

Teniendo en cuenta que el análisis de idoneidad para el indicador presentado en el informe anual de 2018 dio como resultado el no cumplimiento de algunos criterios; se propone esta nueva formulación que cumple todos los criterios del análisis y corrige las deficiencias del indicador anterior. De esta manera con el nuevo planteamiento, se establece una medición que da cuenta de avances y retrocesos en el goce efectivo del derecho y permite hacer un seguimiento a la efectividad de los planes y proyectos establecidos por las entidades del gobierno nacional.

## Derecho a la Subsistencia Mínima



Tal como fue resaltado en el punto 3.a. donde se relacionó la información de los indicadores de Subsistencia Mínima que se evaluaron idóneos y se mantuvieron, uno de los resultados de las mesas de trabajo fue evidenciar la necesidad de ajustar dos de los indicadores creados para el seguimiento al cumplimiento de este derecho, estos son carencias extremas y carencias leves.

## Atención humanitaria - carencias extremas

62

### Identificación del indicador

Como se manifestó en el indicador de primer año, desde el momento en que ocurre un desplazamiento forzado se constituyen circunstancias que pueden poner en riesgo el derecho al mínimo vital de las personas que han sido victimizadas. En tal marco, la atención humanitaria cobra sentido, pues busca dar garantías al mínimo vital, desde el momento en que ocurre el hecho y mientras permanezcan las condiciones asociadas al desplazamiento, que provocan la insatisfacción del derecho al mínimo vital.

Las víctimas de desplazamiento forzado, una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV, tienen derecho a acceder a la atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima, por lo cual la Unidad para las Víctimas adelanta un procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima que permite evaluar de manera integral, las condiciones actuales de la población desplazada y determinar si requieren de la provisión de la atención humanitaria.

La extensión y contenido de la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado depende en cada una de sus etapas, con la evaluación que se haga de la situación de vulnerabilidad de cada núcleo familiar en los componentes de alojamiento temporal y alimentación.

Se entiende que un hogar se encuentra en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad o tiene carencias extremas cuando se identifica que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación, poniendo en riesgo o amenazando el mínimo vital de sus integrantes. En ese caso, los hogares tienen derecho a recibir atención humanitaria de emergencia, independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante.

Bajo este marco, el indicador de carencias extremas es un indicador de medio, que busca medir el acceso a Atención Humanitaria por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron dicha atención y fueron identificados con carencias extremas en al menos uno de los componentes (alimentación y/o alojamiento) de la subsistencia mínima. El universo de medida para ello son el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, identificados con carencias extremas que han solicitado atención humanitaria durante el último año, teniendo como fuente la base de colocaciones de subsistencia mínima de la Unidad para las Víctimas.



Es un indicador que se puede desagregar en los diferentes enfoques diferenciales (sexo, orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, pertenencia étnica, curso de vida, discapacidad) y coberturas espaciales (nacional, departamental y municipal).

La identificación de carencias extremas es un indicador principal que cuenta con un umbral del 100 % y tiene la siguiente fórmula:

*Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias extremas que recibieron Atención Humanitaria en el último año/Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias extremas que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año.*

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

Las características de función sustancial e instrumental del indicador de carencias extremas corresponden con el que se venía manejando para víctimas con vulnerabilidades altas. Es un indicador que responde al contenido del derecho, permite dar cuenta de los avances y retrocesos en el goce efectivo de derechos de la población desplazada forzosamente, permite determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada registrada que evidencia carencias extremas, es un indicador pertinente, adecuado, suficiente, coherente que permite medir el cumplimiento de los fines de los derechos de los sujetos de especial protección, aunque es necesario fortalecer la entrega de atención humanitaria con enfoque étnico.

### **Criterios técnicos**

El análisis indicador de carencias extremas es oportuno, excluyente, claro, explícito, verificable, comparable y confiable; se basa en la demanda efectiva de población, es económico y cuenta con información disponible, bajo estándares de calidad. A partir del Auto 373 de 2016, el indicador fue ajustado de acuerdo con el umbral definido por la Honorable Corte Constitucional, centrándose en el último año. Con este ajuste el indicador se hace sensible frente a los avances o retrocesos en la respuesta de los gobiernos territoriales y el Gobierno Nacional.

El indicador aporta cálculos soportados y documentados para seguimiento, trazabilidad y comparabilidad en el tiempo, pues utiliza la misma fuente de datos, tiene un umbral y los resultados por vigencias permiten comparar y medir el avance de forma general, específica y diferenciada de la población desplazada, respecto al resto de población vulnerable del país. Finalmente, se resalta que los recursos destinados para el seguimiento y evaluación del indicador no limitan la ejecución de la política pública para víctimas, pues es un indicador económico.

El indicador de carencias extremas no contiene limitaciones en términos de los registros administrativos de los cuales se alimenta, aunque se reformula, haciendo que la unidad de medida sean hogares y no las víctimas individualmente consideradas. En este sentido, requiere información cada vez más actualizada sobre la conformación de los hogares.



## Atención Humanitaria -Carencias leves

### Identificación del indicador

El indicador de carencias leves es un indicador de medio, en el que la responsabilidad de respuesta es interinstitucional. Este determina la entrega de atención humanitaria de transición, la cual tiene una extensión que varía en temporalidad y contenido, dependiendo de la identificación de carencias de cada víctima en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. En términos generales se extiende hasta tanto los hogares: (i) no presenten carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación; (ii) cuenten con fuentes o capacidades para generar ingresos que cubran alojamiento temporal y alimentación; (iii) no tengan carencias derivadas del desplazamiento forzado; (iv) superen la situación de vulnerabilidad; (v) lleven 10 años o más desde ocurrido el desplazamiento y no se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; (vi) manifiesten que no presentan carencias en la subsistencia mínima.

Las carencias luego de los desplazamientos forzados no se superan solo con el paso del tiempo, por lo cual, el resultado del proceso de evaluación de carencias permite determinar la gravedad de la urgencia de los hogares desplazados, en términos de la subsistencia mínima. Cuando se identifica que la carencia es leve, se identifica que el grupo familiar está en etapa de transición y ha disminuido la gravedad de sus carencias, pasando de estar en estado de emergencia a transición.

Se entiende por carencia leve aquella que persiste luego de transcurrido el primer año luego del desplazamiento forzado, en lo referido a alojamiento temporal y/o alimentación, como consecuencia del hecho victimizante, pero que no pone en riesgo la subsistencia mínima.

En el marco de lo anterior, el objetivo del indicador es medir el acceso a Atención Humanitaria por parte de las víctimas de desplazamiento forzado identificadas con carencias leves, en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima (alimentación y/o alojamiento), que solicitaron dicha atención.

El indicador tiene como fuente la base de colocaciones de la Unidad para las Víctimas, por lo que puede desagregarse de acuerdo con las variables diferenciales de la declaración para la inclusión en el RUV. Sin embargo, las connotaciones específicas que tiene la ayuda humanitaria en el caso de las comunidades étnicas no se recogen en este indicador y tampoco se cuenta con un indicador étnico específico al respecto.

El indicador de carencias leves es un indicador principal que tiene como universo el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias leves que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año. La fórmula para la medición es:

*Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias leves que recibieron Atención Humanitaria en el último año / Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias leves que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año.*

### Análisis de la función sustancial e instrumental

El indicador de carencias leves corresponde al de atención a víctimas con vulnerabilidades bajas, tiene como fundamento el contenido del derecho a la subsistencia mínima y permite dar cuenta de los avances en el goce



efectivo de derechos de la población desplazada. La dimensión real de la demanda de atención humanitaria es el número de nuevas declaraciones por desplazamiento forzado, sin embargo, dado que este indicador solo mide a los hogares con carencias leves, el indicador no es útil para medir la totalidad de la dimensión real de la demanda, aunque complementa los cálculos de los demás indicadores relacionados.

Del mismo modo, el indicador aporta de forma complementaria para la verificación de los estancamientos o retrocesos en la política pública de víctimas, particularmente por cuanto la formulación del indicador permite que sus resultados se asocien directamente a resultados de proyectos o programas. Para tener una visión más detallada se requieren mayores desarrollos para determinar si el avance o retroceso en la implementación de la política pública para carencias leves es responsabilidad de la entidad territorial o deficiencias en la subsidiariedad.

### **Criterios técnicos**

En cuanto a la posibilidad de evaluar la efectividad de la política pública para víctimas, el indicador de carencias leves permite hacerlo parcialmente, puesto que el indicador mide la entrega de productos y no los efectos que se producen en la población. En tanto el objetivo de la intervención es lograr que los hogares cuenten con recursos suficientes para suplir condiciones de subsistencia mínima se presume que la entrega de los productos implica inmediatamente el cumplimiento del objetivo.

Bajo este marco, las variaciones en el indicador dan cuenta de un avance en el goce efectivo de derechos de la población con carencias leves, que ha sido recientemente víctima de desplazamiento que estarían recibiendo atención humanitaria, por lo cual es adecuado. Además, porque se refiere a aspectos fundamentales del derecho y es suficiente para evaluar si el gobierno está cumpliendo con su responsabilidad en cuanto a la entrega. Entre los elementos a resaltar para identificar la idoneidad del indicador de carencias leves, debe mencionarse que es excluyente, claro, explícito, sensible, verificable, comparable, efectivo, económico, cuenta con información disponible y cumple estándares de calidad. Únicamente tiene una limitación, referida a la necesidad de contar con información actualizada permanentemente sobre la conformación de los hogares, para determinar el avance de las carencias. Sin embargo, en el grueso de elementos observados previamente, el indicador de carencias leves cumple adecuadamente, por lo cual se presenta reformulado.

### Derecho a la Justicia

El derecho a la justicia como derecho fundamental, consiste en que las graves violaciones a los derechos fundamentales causadas a la población de víctima de desplazamiento forzado no queden impunes.

### **Identificación del indicador**

El titular del derecho a la justicia son las víctimas de desplazamiento forzado. En el marco de la Ley 975 de 2005, son víctimas quienes hayan sufrido daños generados por acciones que hayan transgredido la legislación penal, cometidas por miembros de grupos organizados al margen de la ley. En este propósito, la Fiscalía General de la Nación es el ente que determina los criterios de priorización en el cumplimiento de este



objetivo, donde establece patrones de macro criminalidad en el accionar de estos grupos, además de develar contextos, causas y motivos de éstos.

En este sentido, el universo objeto de examen se debe determinar en función de la titularidad del derecho y la estrategia, criterios y procedimientos para investigar y juzgar a los responsables del delito de desplazamiento forzado. Para tal fin, es necesario brindar a las víctimas un recurso judicial adecuado y efectivo; investigar, juzgar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado con la debida diligencia, con tiempos razonables en los procesos y participación de las víctimas, todo dentro del debido proceso.

66

Las entidades responsables de la garantía del derecho dependen del estado del proceso, en la etapa de investigación se encuentra a la Fiscalía General de la Nación (FGN); la etapa de juzgamiento la deben adelantar los jueces tanto en los procesos ordinarios como en los de justicia transicional. Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho como cabeza del sector, debe formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de acceso a la justicia formal y alternativa, la lucha contra la criminalidad y mecanismos judiciales transicionales. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones relacionadas con la administración de justicia que se adopten en el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

En cuanto a la extensión de la obligación, la misma se prolonga hasta tanto se investigue y sancione a los responsables de graves delitos de desplazamiento. Adicionalmente, esta es una obligación de medio, debido a que el Estado brinda las condiciones necesarias para que se materialice el derecho a la justicia.

De este modo, la fórmula propuesta para el indicador de este derecho presentada en el informe del año 2018 es la siguiente:

*Número de conglomerados de desplazamiento forzado que tienen coincidencia en el periodo y municipio de ocurrencia con investigaciones de la Fiscalía General de la Nación / Número de hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado (Informe Anual 2018, p. 718).*

El objetivo del indicador para el derecho a la justicia es el de medir el porcentaje de conglomerados de desplazados que coincide territorial y temporalmente con hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado. En este sentido, este es un indicador que se clasifica como principal, ya que mide directamente el derecho a garantizar.

La fuente de información para este indicador proviene de dos entidades, la Unidad para las Víctimas y la Fiscalía General de la Nación (FNG); de la primera se tiene como instrumento de consulta el Registro Único de Víctimas (RUV); de la FGN se obtiene la información de las investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento forzado.



A su vez, la información que se obtiene para medir el indicador solamente se puede desagregar por pertenencia étnica, mas no por las otras categorías de poblaciones diferenciales. Por su parte, se tiene cobertura de la información en los niveles nacional, departamental y municipal. El universo con el cual se trabaja para calcular el indicador son las investigaciones iniciadas por la FNG por el delito de desplazamiento forzado, con corte al 31 de diciembre de 2018.

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

Al revisar los criterios de si el indicador tiene como fundamento el contenido del derecho, se identifica que es pertinente y coherente, se encuentra que cumple parcialmente, debido a que el indicador se refiere a los deberes del Estado en su tarea de investigar, juzgar y sancionar a los responsables, donde se debe tener en cuenta que los hechos se consideran de forma agrupada y no individualmente.

Adicionalmente, para el cálculo del indicador se tienen en cuenta el inicio de las investigaciones por el delito de desplazamiento, por lo que se evidencia la necesidad de tener la información sobre la etapa final y fallo de los procesos, con el fin de generar un indicador que dé cuenta de los resultados.

De la misma forma, al analizar los criterios de si el indicador da cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en el GED, y también de si el indicador es adecuado, cumple parcialmente en estos ítems, dado que este da cuenta de los procesos iniciados en la FGN respecto al delito de desplazamiento reportado, a través de la metodología de conglomerados.

Para el análisis de si el indicador puede determinar la dimensión real de la demanda específica de la población en situación de desplazamiento forzado y de los componente y medidas, se encontró que en este sentido el indicador cumple parcialmente, ya que permite realizar una aproximación a la demanda de las investigaciones; sin embargo, estas son estimaciones estadísticas de la demanda real que pueden reconocer o identificar los patrones de macrocriminalidad a partir de la conformación de conglomerados que relaciona las investigaciones en el territorio (municipio) en donde se presentan en mayor medida los hechos de desplazamiento forzado.

En resumen, este indicador permite identificar la existencia de altas concentraciones de hechos victimizantes sin investigación o sentencia, lo que pone de manifiesto la demanda desatendida en materia de justicia, que debería contenerse o medirse en otro indicador que dé cuenta del fallo o resultado de las investigaciones.

En relación con los sujetos de especial protección y si el indicador mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de cada derecho de estas personas, en este sentido no aplica, porque la información del indicador corresponde a investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento y la unidad de medida de este indicador son los conglomerados, por lo tanto las desagregaciones para sujetos de especial protección no son contempladas en el marco del proceso propio de la investigación.



Por su parte, en cuanto a si el indicador también permite identificar estancamientos y retrocesos en el programa a implementar, cumple parcialmente, ya que este permite identificar el proceso de investigación iniciado, sin embargo, queda pendiente conocer las decisiones judiciales del fallo o el resultado final de las investigaciones, para reconocer los estancamientos en materia de tiempos entre las investigaciones iniciadas, concluidas y con fallos, lo cual es competencia de la rama judicial.

De otro lado, el indicador logra medir la efectividad de la política pública a partir de la necesidad de garantía de los derechos fundamentales, dado que la obligación en el caso del derecho a la justicia es de medio, por lo que no se garantiza el resultado en términos de evitar la impunidad, para ello habría que tener en cuenta si efectivamente se están aplicando las sanciones y decisiones que profieren los jueces. En todo caso, se puede presumir razonablemente que la entrega de unos productos como son los servicios de investigación y las sentencias de los jueces generan ya un efecto en términos de justicia.

En cuanto a la suficiencia del indicador, en este aspecto también cumple, porque se centra en información de los sistemas de información de la FGN, no obstante, es de tener en cuenta que se podrían estar excluyendo resultados importantes en materia de investigación por parte de la JEP; sin embargo, es posible a futuro incluir estos resultados dentro del indicador.

### **Criterios técnicos**

En cuanto a la oportunidad, significancia, confiabilidad y aplicabilidad, y consecuencia del indicador, este cumple, puesto que, siguiendo con lo ya mencionado anteriormente, si bien es una obligación de medio, las investigaciones y las sanciones de los jueces ya implican que se está garantizando el derecho a la justicia. Además, es un indicador excluyente, en tanto que se centra en un aspecto específico del derecho que son las investigaciones y el juzgamiento. También se encuentra que el indicador es claro y explícito, ya que si bien, no se cuenta con una forma clara de expresar el contenido de este indicador dada la complejidad de definir a priori (antes de las investigaciones) las unidades de medida y su cuantificación, el indicador cuenta con una metodología para su cálculo que reduce las posibles ambigüedades que se pueden generar en su interpretación.

Por su parte, el indicador es sensible a variaciones en la cobertura de las investigaciones y las decisiones judiciales; es verificable porque toda la información utilizada en el cálculo puede contrastarse en los registros administrativos en que se sustenta; y es comparable, puesto que puede reconstruirse una serie histórica de este indicador a partir de los registros administrativos, además que es posible estimar este mismo indicador para otros hechos victimizantes para hacer comparaciones entre los hechos.

De igual forma, el indicador basa su medición en la demanda efectiva de la población, ya como se ha señalado, este se refiere a la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables del hecho de desplazamiento forzado. Adicionalmente, el indicador permite hacer



seguimiento específico y diferenciado a la población desplazada del resto de la población vulnerable, puesto que este se refiere específicamente a los hechos de desplazamiento forzado.

También se encuentra que el indicador es económico, dado que se estima a partir del RUV y la información administrativa de la FGN sin generar costos adicionales en su recolección. En la misma línea, la información y variables del indicador se encuentran disponibles, ya que el indicador ha sido calculado previamente.

Para terminar, se tienen identificadas las limitaciones de los registros administrativos, como se muestra a continuación. En primer lugar, el indicador se basa en una definición matemática de los clústeres (o grupos de eventos) definidos como ventanas espacio- temporales en que ocurrieron los hechos. Esto es adecuado para contar con un universo de medición independiente del avance de las investigaciones, sin embargo, es importante tener en cuenta que se trata de una aproximación, dado que con una investigación no quiere decir que se estén cubriendo todos los hechos ocurridos en un determinado lugar y momento y, dado que, a futuro podría contarse con definiciones más acordes con los desarrollos que se generen en justicia transicional.

En segundo lugar, se ha encontrado que cuando algunos registros administrativos mencionan hechos victimizantes y cuentan con la categoría "y otros", no es posible tener total seguridad de que dicha categoría no incluye hechos de desplazamiento forzado.

Finalmente, el cálculo se basa en los registros administrativos de la FGN, sin embargo, es necesario indagar la forma de incluir los registros que genera la JEP y los jueces.

Como resultado del análisis anterior, se determina que el indicador propuesto para medir la garantía del derecho a la justicia que se había presentado en el informe del año 2018 es idóneo, sin embargo, se propone por parte de la Fiscalía General de la Nación, realizar un ajuste en el fraseo al denominador del indicador con el fin de mantener concordancia con el numerador planteado y establecer una única unidad de medida que serían los conglomerados. De acuerdo con lo mencionado, el indicador que se medirá para el próximo informe, tendrá la siguiente formulación:

*Número de conglomerados de desplazamiento forzado que tienen coincidencia en el periodo y municipio de ocurrencia con investigaciones de la Fiscalía/ Número de conglomerados de desplazamiento forzado*

El nuevo planeamiento no modifica sustancialmente la lógica en la conformación de los conglomerados y el análisis que se venía realizando, se determina que, con el ajuste realizado, el indicador mantiene el cumplimiento de todos los criterios del análisis y aclara el universo a partir del ajuste en el denominador. De esta manera, se establece una medición que da cuenta de avances y retrocesos en el goce efectivo del derecho y permite hacer un seguimiento a la efectividad de los planes y proyectos establecidos por las entidades del Gobierno Nacional.



## Indicadores nuevos

Como resultado de las mesas de trabajo para la evaluación se determinó la necesidad de incluir algunos indicadores que se relacionarán en este apartado.

### Derecho a la Indemnización

La indemnización es la medida de reparación que entrega el Estado colombiano como compensación monetaria a quienes sufrieron en el marco del conflicto armado interno infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos susceptibles de ser indemnizadas, una vez las víctimas adelanten el procedimiento para la gestión de solicitudes de indemnización individual por vía administrativa definido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o por quien haga sus veces.

70

### **Identificación del indicador**

En el marco del análisis de idoneidad de los IGED, se entiende que son titulares del derecho a la indemnización aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido daños ocasionados por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o normas internacionales sobre Derechos Humanos, que guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Así mismo, son beneficiarias aquellas víctimas que en el marco de los fallos de la jurisdicción especial de justicia y paz han sido reconocidas y favorecidas con órdenes de indemnización por hechos de desplazamiento ocasionado por grupos armados al margen de la Ley. Con respecto a la cobertura, es posible realizar la desagregación tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la responsable de administrar los recursos destinados a las indemnizaciones, esto sin perjuicio de las disposiciones relacionadas con las medidas de reparación integral adoptadas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR).

En este sentido, la obligación es de resultado y se satisface cuando se realiza la entrega de la indemnización a las víctimas de desplazamiento incluidas en el RUV. Por lo anterior, el indicador propuesto tiene el objetivo de medir el resultado en el pago de la indemnización respecto a aquellas víctimas que tienen este derecho. La fórmula del indicador es la siguiente:

*Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que accedieron a la indemnización / Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con derecho acceder a la indemnización*

Este es un indicador principal que se puede desagregar por variables como género, curso de vida, pertenencia étnica y discapacidad. Tras el análisis de idoneidad por parte del DNP y la Unidad para las Víctimas, se llegó a las siguientes conclusiones sobre la revisión de la función sustancial e



instrumental, y el referente a los criterios técnicos del indicador mencionado.

### **Análisis función sustancial e instrumental**

El indicador tiene función medir el avance, respecto de la garantía que otorga el Estado a las víctimas de desplazamiento de acceder a la indemnización. Además, da cuenta de los progresos, estancamientos y retrocesos en el goce efectivo del derecho ya que presenta una cifra con un corte determinado y, por ende, se puede comparar con los balances presentados periódicamente, lo que sustenta que el instrumento sea adecuado.

71

Cumple con determinar la dimensión real de la demanda, toda vez que el universo descrito en el denominador comprende a las personas que son susceptibles de ser indemnizadas, incluyendo los sujetos de especial protección constitucional, es decir, las mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y adultos mayores.

En lo referente a la efectividad y pertinencia del indicador, durante el ejercicio de evaluación, se determinó que este cumple con ambos criterios. La presentación periódica del indicador facilita comparar el contenido del reporte de la vigencia inmediatamente anterior respecto a la actividad indemnizatoria, permitiendo el análisis de estancamientos o retrocesos en el programa, de igual forma, la coherencia, se cumple con el criterio, por cuanto evalúa el goce efectivo del derecho a la indemnización de la población víctima de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, se considera que el indicador es suficiente por cuanto permite identificar el universo de población desplazada con derecho a indemnización que ha accedido a esta medida.

### **Criterios técnicos**

Con la evaluación de los criterios técnicos del indicador se identificó que su formulación es clara, excluyente y explícita en tanto da cuenta de la indemnización como medida integral. Es sensible a los cambios en el tiempo y, además es comparable y verificable con los resultados de cada vigencia.

Es oportuno, ya que mide la efectividad, entendiendo que la indemnización es una de las medidas de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y que, desde la emisión de la Ley 1448 de 2011, se constituye como parte de la política pública.

El indicador es confiable, aplicable y permite hacer un seguimiento exclusivo a la población desplazada pues como criterio central exige una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Además, los recursos dedicados a su seguimiento y evaluación no limitan la política pública y la información con la que se cuenta está disponible, en



tanto las fuentes de información son el Registro Único de Víctimas (RUV) y la base Indemniza.

Finalmente, con respecto a las limitaciones, se debe tener en cuenta que las fuentes de información son registros administrativos y, pese a existir algunas falencias subsanables relativas al cruce de información entre Indemniza y el RUV. A partir del Auto 331 de 2019 se identifica la necesidad de formular un indicador que contemple la medida de indemnización administrativa y judicial; por tanto, el indicador propuesto surge del proceso de análisis de idoneidad.

72

## Derecho a la Protección

### **Identificación del indicador**

Este indicador hará parte del componente de prevención y protección, cuyos fines están enmarcados en las garantías mínimas que deben ser satisfechas a la población desplazada en cualquier circunstancia, por cuanto son elementales para asegurar su subsistencia digna. La población titular del derecho, son todas las personas residentes en Colombia que a su vez son acreedoras de esta protección (arts. 1 y 2 C.P.). Además, la Ley 387 de 1997 contiene obligaciones directas en cabeza del Gobierno Nacional para la prevención del desplazamiento (art. 14). En materia reglamentaria, el Decreto 1066 de 2015 establece que la política de prevención se dirige a proteger a personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional, que se encuentre o pueda encontrarse en una situación de riesgo excepcional de sufrir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad (art. 2.4.3.1.3. del Decreto 1066 de 2015). Conforme con lo anterior, y en relación con el proceso de seguimiento, el universo de referencia debe considerar a todas las personas en situación de desplazamiento y en riesgo de estarlo.

En este sentido, el indicador propuesto se clasifica como una obligación de resultado, ya que debe hacerle frente al objetivo directamente, el cual se refiere a mitigar los factores de riesgo y prevenir las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que inciden en el desplazamiento forzado y afectan a la población desplazada (art. 14 de la Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004 y Auto 008 de 2009). Lo anterior incluye la adopción de medidas para la prevención temprana, urgente y las garantías de no repetición. Para ello, todas las entidades nacionales y territoriales son las responsables de la prevención de vulneraciones a los derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad (art. 2.4.3.1.3 del Decreto 1066 de 2015). Ahora bien, de manera concreta, corresponde a las autoridades locales, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, adoptar el respectivo Plan Integral de Prevención y Protección o la instancia de articulación territorial correspondiente (art. 2.4.3.9.3.6 del Decreto 1066 de 2015).

En relación con la extensión de la garantía, esta es una obligación de carácter permanente, por cuanto la garantía del derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad, de acuerdo con los artículos 2, 5, 11, 12 y 28 de la Constitución Política, es una finalidad del Estado que debe ser satisfecha en todo tiempo y lugar.



De acuerdo con esto y en el marco del análisis de los indicadores propuestos para los derechos a la vida, libertad e integridad sexual, se realizó una mesa interinstitucional, con la participación de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Respecto al derecho a la protección, esta entidad remitió una propuesta de indicador principal cuya fórmula es la siguiente:

*(Número de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamante de tierra identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección de competencia de la UNP dentro de los términos establecidos / número de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamante de tierras identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección adoptadas a implementarse en el período por la UNP) \* 100*

73

La Unidad Nacional de Protección establece que la fuente de información para medir el indicador propuesto será la base de datos del Grupo de Implementación de Medidas de esta entidad. La cobertura de este instrumento puede abarcar tanto el nivel nacional como el departamental y municipal, además permite hacer desagregaciones por sexo y pertenencia étnica pero no por ciclo vital, discapacidad u orientación sexual e identidad de género no hegemónicas.

### **Análisis de la Función Sustancial e Instrumental**

De acuerdo con los criterios establecidos para la evaluación de la idoneidad, el indicador propuesto contiene el fundamento del derecho, ya que se refiere específicamente a la finalidad de uno de los derechos: proteger la vida de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Por otro lado, a partir de este se puede dar cuenta de los avances, estancamientos y/o retrocesos en el Goce Efectivo del Derecho, en cuanto a que la reducción o incremento en este indicador permite identificar si hay un avance o retroceso en el GED. Aunque el avance o retroceso no puede ser directamente atribuido al desempeño de un programa en particular. Sin embargo, la distribución territorial puede dar cuenta de si están dando resultado los planes de prevención en cuanto a este derecho se refiere.

En relación con la efectividad de la política pública, el indicador permite medir el cumplimiento de parte del objetivo, en tanto una reducción de los hechos pone de manifiesto que se están mitigando o reduciendo los riesgos.

Del mismo modo, el indicador es pertinente, adecuado, suficiente y coherente, la medición de los resultados permite dar cuenta de elementos fundamentales del cumplimiento del derecho.

### **Criterios técnicos**

En relación con la oportunidad, claridad, explicitud, sensibilidad y verificabilidad, se obtiene un análisis donde el indicador que propone la Unidad Nacional de Protección no genera ambigüedades en su



interpretación, se basa en información de fuentes de registros administrativos que pueden ser verificables.

En cuanto a los criterios de selección del indicador, se evidencia que es confiable, aplicable, se basa en la demanda efectiva de la población, por ende, permite realizar seguimiento diferenciado a la población objetivo y, asimismo, es consecuente con el contenido mismo del derecho como lo es la protección.

Por último, al realizar el análisis de la calidad de los datos, no se identificaron mayores dificultades en el cálculo de este indicador que generen sesgos significativos en los resultados. Sin embargo, con referencia a los umbrales utilizados es importante anotar que la comparación con umbrales territoriales puede ser más adecuada en tanto de esta manera se podría separar la mayor afectación de las personas por ser desplazadas o por encontrarse en un territorio determinado. En este sentido, se sugiere construir como referencia una tasa de ocurrencia ajustada a la distribución de la población desplazada en el país.

### Derecho a la Subsistencia Mínima

Como complemento de los indicadores que ya se han creado para este derecho, se formularon dos indicadores más que serán relacionados a continuación.

### **Atención Humanitaria - Carencias Graves**

#### **Identificación del indicador**

El indicador de carencias graves determina la entrega de atención humanitaria de emergencia a aquellos hogares que se identifiquen con este tipo de carencias en alguno o ambos componentes de alojamiento temporal y alimentación, de la subsistencia mínima.

El resultado del procedimiento de identificación de carencias permite determinar la gravedad de la urgencia de los hogares desplazados, en términos de la subsistencia mínima. Cuando se identifica que la carencia es grave, se identifica que si bien el grupo familiar está en etapa de emergencia, ha disminuido el nivel de extrema urgencia y vulnerabilidad. Este nivel se puede catalogar como el intermedio entre la situación de extrema vulnerabilidad y las carencias leves, es decir un hogar identificado con este nivel de carencias, se encuentra en proceso de evolución y cuenta con capacidades para lograr disminuir su nivel de carencia y/o generar ingresos que cubran total o parcialmente los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima.

Se catalogan como carencias graves cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que limitan o puedan limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación poniendo en riesgo o amenazando el derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.



En el marco de lo anterior, el objetivo del indicador es medir el acceso a Atención Humanitaria por parte de las víctimas de desplazamiento forzado identificadas con carencias graves, en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima (alimentación y/o alojamiento), que solicitaron dicha atención.

El universo de medida son los hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias graves que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año. La fuente para la medición es la base de colocaciones de atención humanitaria de la Unidad. Tiene un umbral del 100% y es un indicador principal. La fórmula para la medición es:

*Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias graves que recibieron Atención Humanitaria en el último año / Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias graves que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año.*

Bajo el marco de los elementos mencionados, el indicador de carencias graves puede ser desagregado en diferentes enfoques diferenciales (sexo, orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, pertenencia étnica, curso de vida, discapacidad) y coberturas espaciales (nacional, departamental y municipal).

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

En lo referido a la correspondencia del indicador con el derecho fundamental invocado, es posible decir que este corresponde plenamente con el derecho fundamental al mínimo vital. Si bien el indicador mide la entrega de productos y no los efectos que se producen en la población, es presumible que la entrega de los productos implica el cumplimiento del objetivo de la intervención: lograr que los hogares cuenten con recursos suficientes para conseguir las condiciones de subsistencia mínima.

De este modo, el indicador permite reconocer el grado de avance en la entrega de atención humanitaria, de los componentes y medidas para la población con carencias graves, así como determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada. El indicador se refiere a aspectos fundamentales del derecho y es suficiente para evaluar si el gobierno está cumpliendo con su responsabilidad en cuanto a la entrega. A lo anterior hay que agregar que, el indicador puede desagregarse de acuerdo con las variables diferenciales de la declaración para la inclusión en el RUV (sexo, orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas).

### **Criterios técnicos**

Los elementos anteriores evidencian que el indicador cuenta con criterios de selección que lo hacen apropiado, particularmente, porque se centra específicamente en un derecho y una etapa posterior a la victimización por desplazamiento forzado. La formulación del indicador es clara, explícita y de fácil interpretación. Adicionalmente, es sensible en el tiempo y permite evaluar el seguimiento en la entrega de atención humanitaria.

El indicador aporta cálculos soportados y documentados para seguimiento, trazabilidad y comparabilidad en el tiempo, pues utiliza la misma fuente



de datos, tiene un umbral y los resultados por vigencias permiten comparar y medir el avance de forma general, específica y diferenciada de la población desplazada, respecto al resto de población vulnerable del país. Finalmente, se resalta que los recursos destinados para el seguimiento y evaluación del indicador no limitan la ejecución de la política pública para víctimas, pues es un indicador económico.

## **Derecho a la Subsistencia Mínima -No Carencias Identificación del indicador**

76

La medida de atención humanitaria es de naturaleza transitoria y parte de la base de que si bien la población desplazada por la violencia requiere de la colaboración del Estado para sobrellevar la situación de desplazamiento, las víctimas en algún momento pueden por sí mismas, por vinculación a programas sociales ofrecidos por el Estado o por cualquier otro medio, estabilizar su situación socioeconómica o por lo menos superar sus carencias en la subsistencia mínima, lo que se entenderá como "no carencias", cuyo indicador es presentado en esta sección.

La atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, se extienden hasta tanto los hogares: (i) no presenten carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación; (ii) cuenten con fuentes o capacidades para generar ingresos que cubran alojamiento temporal y alimentación; (iii) no tengan carencias derivadas del desplazamiento forzado; (iv) superen la situación de vulnerabilidad; (v) lleven 10 años o más desde ocurrido el desplazamiento y no se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; (vi) manifiesten que no presentan carencias en la subsistencia mínima.

Este nuevo indicador busca identificar de la población víctima de desplazamiento forzado, aquella con ausencia de carencias, es decir, la población que ya tiene factores de riesgo o amenaza a sus componentes de subsistencia mínima o que tiene condiciones en las que dichos factores no son consecuencia del desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo anterior, el indicador de no carencias es un indicador principal, que responde a una obligación de resultado, considerando que mide el momento en que las víctimas de desplazamiento forzado ya no tienen carencias relacionadas con el mínimo vital. El indicador busca medir a los hogares que presentan "No Carencias" en ambos componentes (alimentación y/o alojamiento) de la subsistencia mínima.

El universo desde el cual se aplica la medición del indicador, son los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas que solicitan atención humanitaria, los cuales tienen como fuente la base de identificación de carencias de subsistencia mínima de la Unidad. A partir de lo anterior, es un indicador que se puede desagregar en los diferentes enfoques diferenciales (sexo, orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, pertenencia étnica, curso de vida, discapacidad) y coberturas espaciales (nacional, departamental y municipal).

La fórmula para las no carencias es:



*Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con no carencias en los 2 componentes (alojamiento y alimentación) de la subsistencia mínima en el último año/Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con solicitudes de atención humanitaria que aplicaron para el procedimiento de identificación de carencias en el último año*

### **Análisis de la función sustancial e instrumental**

De acuerdo con lo mencionado previamente, el indicador de no carencias tiene como fundamento el contenido del derecho fundamental al mínimo vital y permite dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de derechos, puesto que evidencia el grado de avance de los hogares que no requieren entrega de atención humanitaria para la población desplazada, lo que es consecuencia de las políticas específicas para población desplazada.

Debido a lo anterior, el indicador permite identificar estancamientos y retrocesos por programas, al conocerse la variación en la cantidad de hogares que no requieren entrega de atención humanitaria. En línea con lo anterior, el indicador permite determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada y de los componentes y medidas, y en línea con ello, permite evaluar si el gobierno nacional está cumpliendo con su responsabilidad en cuanto a la entrega.

### **Criterios técnicos**

El indicador de No Carencias es excluyente, claro y explícito, considerando que se centra específicamente en los hogares víctimas de desplazamiento forzado que no requieren entrega de atención humanitaria. Del mismo modo, es sensible a los cambios de las variables en el tiempo, puesto que al estar centrado en los hogares que no requieren atención humanitaria, permite hacer seguimiento.

Los datos aportados por el indicador son verificables, pues parten de información de las bases de datos de la identificación de carencias, las cuales son constantes en el tiempo. En este sentido, es además comparable, pues se pueden verificar diferencias entre las diferentes vigencias. Para tal propósito, el indicador no limita la ejecución de la política pública de víctimas, en tanto el proceso de identificación de carencias se realiza por medio de registros administrativos. La única limitación es la dificultad para conocer de forma actualizada la conformación de los hogares para determinar la existencia o inexistencia de carencias.

## **Respuesta numeral 27 de la parte resolutive Auto 331 de 2019**

A continuación, se da respuesta a la Sala Especial de Seguimiento en relación con lo expuesto en el numeral 27 del Auto 331 de 2019.

**27.1. En virtud del informe presentado por la CSPPDF, en el cual se advierten imprecisiones en los datos y deficiencias en la información que inciden en los resultados presentados por el Gobierno Nacional y el universo sobre el cual se efectúa el cálculo,**



***se precise: (i) si el proceso de identificación del universo al cual se mide la garantía del derecho, se basa en la titularidad de los derechos; para ello, se solicita que el análisis observe los contenidos desarrollados en las secciones 2 y 4 de esta providencia; y (ii) el procedimiento mediante el cual se identifican las características y condiciones particulares de los titulares de los derechos, teniendo en cuenta que el universo de población desplazada no es homogéneo en su composición y puede cambiar en el tiempo.***

De acuerdo con lo requerido en el Auto 331 de 2019, el universo inicial de evaluación es la población víctima de desplazamiento forzado, la cuál se toma al punto de corte de cada vigencia (31 de diciembre) y teniendo en cuenta el estado del RUV, se realiza un proceso de calidad al universo, buscando depurarlo de registros a los cuales se ha marcado como inconsistentes por no tener los criterios mínimos para el cruce con las fuentes administrativas.

Sin embargo, los universos cambian para los derechos de restitución de tierras y protección de predios; se sugiere que para los derechos de Protección de predios en el Auto 331 de 2019, los titulares del derecho sean *“los propietarios, poseedores y explotadores de baldíos que hayan sido despojados u obligados a abandonar sus tierras o territorios, así como quienes se encuentren en riesgo de estarlo”*, donde no solo se refiere a las víctimas de desplazamiento forzado. De otro lado, en cuanto al derecho a la restitución de tierras, los titulares del derecho son *“las víctimas que hayan sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras y territorios, entre el primero de enero de 1991 y el término de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011”* (p. 91).

Para la conformación de los universos, la Subdirección Red Nacional de información de la Unidad para la Víctimas usa el Modelo integrado, el cual busca la estandarización de la información a través de procesos de análisis, homologación y tratamiento de datos facilitando el acceso a la información y comprende:

**Modelo Tablas Únicas:** tablas que unifican información de persona (identificación, género, etnia, discapacidad), Grupos Familiares, ubicación (País, Departamento, municipio, dirección) y contacto (Teléfono, mail, celular, redes sociales). Permite identificar de manera única las personas que tienen relación directa o indirecta con el conflicto armado. Seguimos fortaleciendo la integración de datos administrativos de las diferentes entidades, correspondientes a datos de ubicación y contacto, mejorando la identificación de características poblacionales como los temas de género, etnias, empleando información recolectada en los diferentes instrumentos de caracterización de la población Víctima, registros administrativos y otras como Sisbén y Unidos que atienden poblaciones vulnerables.

**Modelo Temático:** Compuesto por tablas temáticas en las cuales se integra información particular y relacionada como educación, salud, generación de ingresos, programas de asistencia social, necesidades y



capacidades de la población víctima y demás medidas. Lo anterior, facilita la interacción con la información y los procesos de medición.

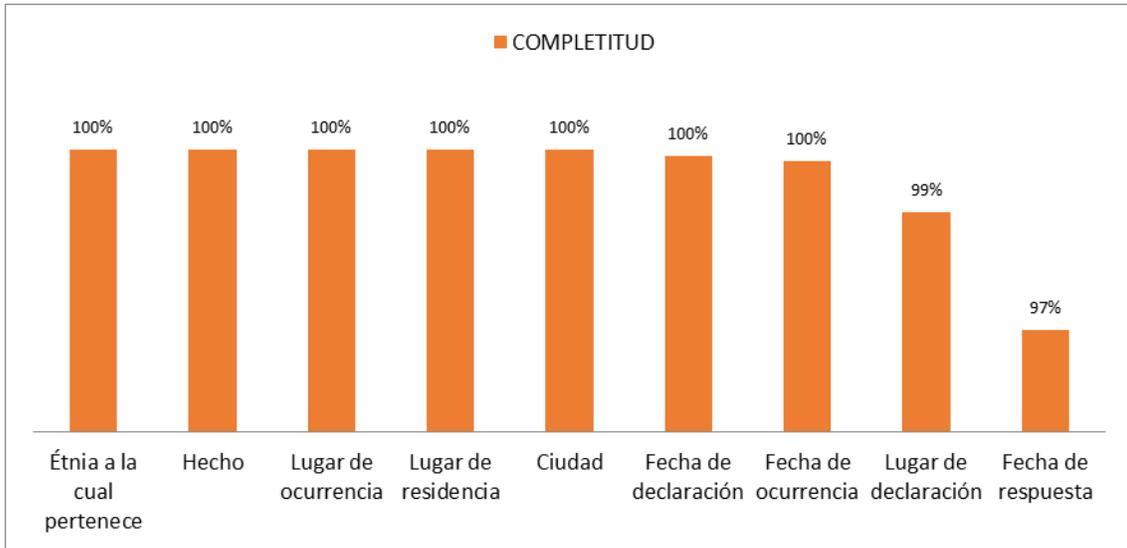
Lo anterior, permite identificar los beneficios recibidos y las necesidades de la población víctima, contribuyendo a gestionar la oferta institucional con criterios de focalización y priorización.

**27.2 La CSPPDF afirmó que el Gobierno Nacional utiliza como fuentes de información el Registro Único de Víctimas (RUV) y los cruces con otros registros administrativos, los cual, a su juicio, genera "una nueva fuente de problemas de comparabilidad inter anual de la información, más allá de los problemas del propio registro que han sido puestos de presente por esta Comisión de Seguimiento en distintos informes presentados a la Corte". Por lo anterior, se solicita que se informe sobre las posibles limitaciones y vacíos en la información de los registros administrativos para realizar el proceso de medición de los IGED y sobre las medidas adoptadas para superarlas.**

En primer lugar, en cuanto a los avances en la depuración del Registro Único de Víctimas, la Unidad para las Víctimas a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información como puerta de entrada para las medidas de Asistencia, Atención y Reparación de la población víctima, desde el año 2017 se han efectuado acciones para mejorar la información que reposa en el RUV, y se estableció el grupo de data quality, con el fin de hacer –de este, una herramienta que contenga información completa, precisa, consistente y actualizada.

Como resultado a la gestión realizada, por la Dirección de Registro y Gestión de la Información, se han analizado 302.162 registros en los campos fecha de ocurrencia del hecho victimizante, fecha de la declaración, tipo de documento de identidad, nombres y apellidos, pertenencia étnica Rrom e indígena y declaraciones con enfoque de género.

A nivel de completitud, la Unidad para las Víctimas aplicando la metodología del DANE en el año 2018 se elaboró un diagnóstico para medir el nivel de completitud de los datos, y como resultado se obtuvo un porcentaje alto de datos completos en los campos de Etnia, hecho, lugar de ocurrencia, lugar de residencia, fecha declaración, fecha de ocurrencia, etc.



Fuente: Informe Diagnóstico de Registro Único de Víctimas. DANE (2018)

De acuerdo con el proceso de análisis de la información elaborada por el DANE, se pudieron identificar las fortalezas y oportunidades de mejora que presentaba el registro tanto en materia de procesamiento como de diseño de información.

A nivel de actualización de información, la Dirección de Registro y Gestión de la Información, a través de la Red Nacional de Información ha logrado establecer convenios de intercambio de información con entidades del SNARIV que permiten entre otras, tener validación del documento de identidad con la Registraduría Nacional del Estado Civil, mejorar los datos de ubicación y contacto de la población víctima y la información sobre la pertenencia étnica Rrom e indígena.

En segundo lugar, en relación con los indicadores analizados, en el derecho a la subsistencia mínima – indicador de inmediatez, se identificaron dificultades en los reportes de solicitudes desde el territorio, lo que dificulta el cálculo exacto del indicador, ya que es competencia de las entidades territoriales la entrega de atención humanitaria de inmediatez. En cuanto al derecho a la indemnización, se hallaron limitaciones con algunos campos de información general para la identificación de víctimas indemnizadas, ya que no se genera la novedad de cambio de documento, lo que conlleva a perder la trazabilidad de la información. En relación con el derecho a la vivienda, se encuentran dificultades a la hora de medir los hogares actuales, ya que las conformaciones no son estables en el tiempo y la información referente a subsidios, habitualmente solo aporta información del beneficiario directo y no del hogar.

De otro lado, para los derechos a la vida, la libertad, integridad y las garantías de no repetición, una de las limitaciones son producto de inconsistencias propias del RUV, que ya se encuentra en proceso de subsanar. Para el derecho a la generación de ingresos, la real dificultad se encuentra en que no todas las personas están en los registros administrativos, ni en el Sisbén hasta el momento, por lo cual se debe realizar un proxy del cálculo de pobreza que hace el DANE.



**27.3. En la audiencia pública, los organismos de control, la CSPPDF y los representantes del Gobierno Nacional llamaron la atención sobre: (i) la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública para la protección, asistencia y reparación a la población desplazada; y (ii) la necesidad de que estas herramientas incorporen como criterio de medición el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Por consiguiente, se solicita que se indiquen las medidas adoptadas para armonizar los parámetros de verificación de derechos entre los distintos instrumentos empleados para hacer seguimiento a la política pública y verificar la garantía de los derechos de la población desplazada. Este análisis se debe realizar en relación con los parámetros que se emplean en:**

**i. La medición de carencias en la subsistencia mínima reportada en cumplimiento de la orden trigésimo-segunda del Auto 373 de 2016, y los informes de respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014 y 634 de 2018, en relación con la garantía del derecho a la subsistencia mínima a través de la atención humanitaria. Por lo anterior es necesario que se precise cómo esta medición está asociada a las variables y fuentes de información empleadas para la medición de los IGED en atención humanitaria.**

En relación con la garantía del derecho a la Subsistencia Mínima de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, la Unidad para las víctimas adelanta el procedimiento de identificación de carencias para determinar la situación actual de los hogares y definir la entrega de atención humanitaria, este procedimiento se basa en la información que se encuentra en diversos registros administrativos a los que tiene acceso la Unidad, al igual que en la información suministrada directamente por las víctimas.

Así, el procedimiento de identificación de carencias permite identificar los hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, los que tienen carencias graves en alguno de los componentes de la subsistencia mínima, los que tienen carencias leves y los que ya no presentan carencias o éstas no están asociadas al desplazamiento, con el fin de establecer (i) los hogares que requieren de la atención humanitaria y (ii) aquellos que ya superaron sus carencias en subsistencia mínima y por tanto requieren del acceso a otras medidas de la oferta social del Estado.

Ahora bien, en relación con los Indicadores para medir el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, de acuerdo con lo ordenado por la Corte Constitucional, los mismos fueron reformulados y complementados, para que estén en total armonía con los resultados del procedimiento de identificación de carencias y de esta manera permitan realizar un seguimiento adecuado al avance en la garantía de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera se tiene que los indicadores de atención a víctimas con vulnerabilidades altas y bajas fueron reformulados y se establecieron tres (3) indicadores: (i) atención a víctimas en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, (ii) Atención a víctimas con carencias graves y (iii) atención a víctimas con carencias leves. De igual manera se mantuvo el indicador de atención a víctimas en



primer año y se incluyó uno nuevo de No Carencias en la Subsistencia Mínima.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el procedimiento de identificación de carencias en subsistencia mínima está completamente en armonía con los IGED, debido a que los resultados del procedimiento son una de las fuentes principales para la medición de goce efectivo del derecho y reflejan el universo de víctimas que requieren de la medida y el universo que realmente accede a ella.

***ii. La medición de superación de la situación de vulnerabilidad que se presenta en virtud de lo dispuesto en la orden decimoquinta del Auto 373 de 2016, y los informes de respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014 y 634 de 2018. Esta medición debe realizarse de acuerdo con los criterios técnicos dispuestos en la Resolución 2200 de 2018, así como con el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015, para determinar el estado de avance en la garantía de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos. Por lo anterior, se solicita que se precise cómo dicha medición es compatible con los parámetros de los IGED, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011, especialmente en lo relacionado con los derechos a la educación, vivienda, generación de ingresos y rehabilitación (Orden primera de este auto).***

El artículo 67 de la ley 1448 de 2011 establece que la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta se da cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcanza el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, con la resolución 2200 de 2018<sup>5</sup> y los criterios establecidos en ésta se establecieron los lineamientos encaminados a fortalecer los procesos de medición; optimizando el uso de la información disponible y permitiendo de esta manera una mejor y mayor comprensión del estado de las víctimas de desplazamiento forzado con relación a la superación de su situación de vulnerabilidad.

En desarrollo de eso la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, es entendida como el restablecimiento del ejercicio de los derechos de identificación, salud, atención psicosocial, educación, vivienda, alimentación, reunificación familiar y generación de ingresos.

Es así como, los criterios de Superación de la Situación de Vulnerabilidad<sup>6</sup> son una herramienta en el marco de la política pública que contribuye al

<sup>5</sup>Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de la superación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución 01126 de 2015"

<sup>6</sup> Los criterios de SSV son la forma en que el Gobierno Nacional ha hecho operativo el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011: "ARTÍCULO 67. CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEBILIDAD MANIFIESTA. Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley. **Parágrafo 1º.** El Gobierno



proceso de seguimiento y monitoreo, y que tiene como principal objetivo facilitar la focalización y priorización para acceder a la oferta social del Estado para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en proceso de superación de su vulnerabilidad, dentro del conjunto de población vulnerable del país y así lograr su restablecimiento socioeconómico.

Realizando un ejercicio de contraste con los Indicadores de Goce efectivo de Derechos - IGED, la principal decisión que se toma a través de la aplicación de los criterios de SSV se refiere a las víctimas de desplazamiento forzado individualmente consideradas. Por ejemplo, cuando una víctima supera su situación de vulnerabilidad por un hecho victimizante, para la próxima medición de SSV no se tendrá en cuenta, con la excepción de la ocurrencia de un nuevo hecho victimizante. Por el contrario, la medición de IGED mide anualmente el universo de víctimas de desplazamiento forzado, dando una visión general del avance en el Goce Efectivo de Derecho en el marco de la política pública de víctimas. A su vez, dentro de la política, los criterios permiten identificar qué personas requieren efectivamente una priorización especial dentro de la oferta social por las vulnerabilidades que se presuponen relacionadas con los hechos de desplazamiento forzado.

Por lo anterior, existe armonía entre los IGED y los criterios de SSV en cuanto a que: i) aun cuando existan diferencias en los cortes de información entre las dos mediciones, los criterios de SSV se construyen con base en las mediciones IGED, aportando a la medición del Goce Efectivo de los Derechos, y ii) porque la estructuración metodológica de estas mediciones es económica, por lo tanto un cambio en estas, sin mejorar la calidad frente a los fines de estos instrumentos confluiría en costos adicionales de recolección de información significativos.

Sin embargo, los objetivos diferentes con que se crean y usan estas herramientas implican unas diferencias razonables en su diseño y aplicación, y algunas restricciones en la elaboración de cada uno de estos instrumentos para que no se afecte su uso, estos son:

**Comparabilidad:** Los indicadores de Goce Efectivo de Derechos – IGED, son una herramienta para realizar el seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima de este hecho, con el fin de conocer el avance e identificar los ajustes necesarios en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004, apoyándose en lo manifestado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, donde se definen indicadores específicos en materia de desplazamiento forzado, así como ciertos umbrales para su superación que dependen “(..)del tipo de derecho que se evalúe, teniendo en cuenta su título jurídico, su

Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente. **Parágrafo 2º.** Una vez cese la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se modificará el Registro Único de Víctimas, para dejar constancia de la cesación a la que se ha hecho referencia en este artículo.



alcance, y su razón de ser”<sup>7</sup>. Con ellos se debe tomar decisiones sobre planes, programas o proyectos.

Por su parte, los criterios de superación de situación de vulnerabilidad, son indicadores que tienen la finalidad de identificar el nivel de avance en relación a la superación de la vulnerabilidad, permitiendo a todas las entidades del SNARIV focalizar su oferta a esta población y así, en la próximas mediciones que se realice se evidencie un real avance en la superación y goce efectivo del derecho. Respecto los umbrales, esta restricción no existe necesariamente en los criterios de SSV, en los cuales puede utilizarse información en todos los derechos aun cuando no se cuente con información similar en una población de referencia.

**Representatividad:** En tanto el objeto de medición de los IGED es la política y la superación del ECI, los resultados obtenidos en estos indicadores deben ser razonablemente generalizables, de modo que puedan dar cuenta del avance en la superación del ECI y del estado general de la política. Por el contrario, en el caso de los criterios de SSV se espera tener la mayor información a un costo razonable para tomar la decisión más adecuada para cada persona, aun cuando con ello se pierda la posibilidad de generalización.

**Claridad y simplicidad:** En los indicadores es deseable contar con fórmulas sencillas que generen la mayor claridad posible en la interpretación de los resultados, de tal manera que con base en el nombre del indicador pueda interpretarse directamente qué se está midiendo. Por su parte, en los criterios de SSV, si bien debe ser transparente la metodología que se utiliza, existe mayor libertad para incluir metodologías más complejas, aun a costa de perder interpretabilidad de los resultados, siempre y cuando con ello se asegure que se está tomando una decisión más adecuada en cuanto a la priorización y focalización de la oferta.

**Unidades de medida y ámbito:** Dado que los criterios de SSV buscan tomar decisiones sobre una persona en particular (si se le debe priorizar o no en la oferta social y en qué grado) esto restringe tanto la unidad de medida como los aspectos del derecho que se tienen en cuenta. Esto implica, por ejemplo, que los criterios no deben incluir aspectos tales como las necesidades de infraestructura o la calidad de los servicios, porque estos afectan a toda la población y se afrontan con intervenciones dirigidas al territorio y no a la persona individualmente considerada, y que en cualquier caso el criterio se refiere a si la persona cumple o no con alguna condición.

Los IGED no afrontan esta restricción de la misma manera porque con ellos se debe tomar decisiones sobre planes, programas o proyectos y no sobre personas individualmente consideradas, aun

<sup>7</sup> Auto 373 de 2016: Luis Ernesto Vargas Silva – Corte Constitucional



cuando, en todo caso, deben ser específicos para la población desplazada.

Por lo tanto, se entiende que la armonización de los IGED con los criterios de SSV pasa por reducir las diferencias metodológicas o de criterio entre estas metodologías, en los casos en que estas diferencias no contribuyan a mejorar la calidad de estos instrumentos con respecto a sus objetivos.

## Cumplimiento de la orden segunda del Auto 331 de 2019

Conforme a la orden segunda del Auto 331 de 2019, por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación se dispuso de todos los insumos necesarios para la revisión de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población víctima de desplazamiento forzado; según los desarrollos del Acuerdo Final de Paz.

La implementación del Acuerdo Final, como política de Estado, está dispuesta para la transformación de los territorios con una priorización en aquellos que fueron más afectados *por la violencia, con una visión de largo plazo*. Es así como el desarrollo normativo y las acciones que se ejecutarán en los territorios priorizados tiene un enfoque territorial más no poblacional, es decir, la acción del Gobierno está dirigida a impactar a la totalidad de la población, razón por la cual no *modifican el análisis de contenido de los derechos de los IGED*.

Lo anterior, se sustenta en el rol de la Política de Paz con Legalidad, en donde se reconoce, que en nuestro país la violencia afectó a todo el territorio en mayor o menor medida y los lugares priorizados para la estabilización jugarán un papel fundamental, pues es estratégico para el país que la seguridad y el Estado lleguen a estos lugares, por eso se entienden los 170 municipios PDET priorizados<sup>8</sup> como el círculo de intervención focalizada del Estado. Es un asunto de seguridad nacional que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia y es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública.

Las 16 zonas que cubren los 170 municipios permitirán focalizar la intervención en los lugares priorizados en el marco de una temporalidad. Esto, sin perjuicio que, en el momento que corresponda y en cumplimiento de la ley, se deban analizar nuevamente los criterios de priorización, de ahí que debe hacerse una planeación a largo plazo, dado que las características, magnitud y complejidad de la intervención así lo exige.

Así, en el caso de las zonas PDET, esas intervenciones deben hacerse teniendo en cuenta que, por la extensión de los proyectos y que en la mayoría de los casos se inician desde cero, las intervenciones tienen una temporalidad, pero son proyectos que en muchos casos tienen períodos de desarrollo y ejecución mayores al período de un gobierno. En esa medida, la responsabilidad política e histórica del Presidente Duque es que las



intervenciones se inicien en todos los municipios priorizados, con esa ambición temporal, así las obras no sean entregadas en el desarrollo del mismo.

Una vez se logre lo anterior, se integrarán todos esos planes y programas en una Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización, , que articulará y armonizará los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión a nivel técnico de recursos y financieros, para lo cual se reglamentó este instrumento en el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019.

El desarrollo gradual y progresivo de las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza durante el tiempo de la implementación será relevante para coadyuvar al la superación de la situación de la vulnerabilidad de la población desplazada, por cuanto encontramos que en esos 170 municipios priorizados para la intervención hay 2.397.375 víctimas incluidas en el RUV, de ellas, 2.275.639 son víctimas de desplazamiento forzado, esto significa que el 95% de las víctimas que habitan esos territorios son víctimas de desplazamiento forzado. Igualmente, haciendo un contraste entre el total de los habitantes de los municipios PDET se encuentra que 42% de los habitantes son víctimas incluidas en el RUV y el 40% de las víctimas lo son del hecho victimizante, desplazamiento forzado.<sup>9</sup>

De acuerdo con el trabajo realizado con las comunidades en las 16 subregiones que abarcan los 170 municipios PDET, en la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR-PDET), se definieron un total de 32.808 iniciativas que están distribuidas dentro de los 8 pilares de los PATR que son: i) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; ii) Infraestructura y adecuación de tierras; iii) Salud rural; iv) Salud rural y primera infancia rural; v) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; vi) Reactivación económica y producción agropecuaria; vii) Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; viii) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.

Así las cosas, en la medida que avance la implementación de las iniciativas de los PATR con las que se busca sacar del estado de abandono a estos 170 municipios, esto contribuirá de manera significativa al avance en la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, no obstante, la implementación de las iniciativas de los PATR está diseñada para un abordaje dirigido a la comunidad en general, por lo cual su implementación no interviene en la forma de medición de cada uno de los derechos que apuntan a la Superación de Situación de Vulnerabilidad, dado que esta se hace de manera individual y personalizada.

<sup>9</sup> Datos suministrados por la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas 2019