



**INFORME EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN CUARTA DEL AUTO 331 DE 2019
EMITIDO POR LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004,
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

INTRODUCCIÓN.....	3
DERECHOS ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	5
1. Derecho a la subsistencia mínima.....	5
1.1. Análisis de indicadores	6
1.2. Contenido del derecho	9
1.3. Conclusiones	10
2. Derecho al retorno y a la reubicación	10
2.1. Análisis de indicadores	11
2.2. Contenido del derecho	14
2.3. Conclusiones	16
3. Derechos a la restitución y protección de tierras	16
3.1. Análisis de indicadores	18
3.2. Contenido del derecho	20
3.3. Conclusiones	22
DERECHOS QUE COMPARTE LA POBLACIÓN DESPLAZADA CON EL RESTO DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA	23
4. Derecho a la vida, integridad y seguridad personal	23
4.1. Análisis de Indicadores	24
4.2. Contenido del componente	28
4.3. Conclusiones	29
5. Derecho a la educación.....	31
5.1. Análisis de indicadores.....	32
5.2. Contenido del derecho	36
5.3. Conclusiones	37
6. Derecho a la generación de ingresos y de empleo	39
6.1. Análisis de indicadores	39
6.2. Contenido del derecho	41
6.3. Conclusiones	42
7. Derecho a la vivienda.....	43
7.1. Análisis de indicadores	44
7.2. Contenido del derecho	49
7.3. Conclusiones	50
DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	52
8. Derecho a la verdad.....	52
8.1. Conclusiones	58
9. Derecho a la justicia.....	58
9.1. Análisis del indicador.....	59
9.2. Contenido del derecho	59
9.3. Conclusiones	60



10.	Derecho a la indemnización.....	61
10.1.	Análisis del indicador.....	61
10.2.	Contenido del derecho	62
10.3.	Conclusiones.....	63
11.	Derecho a la rehabilitación	64
11.1.	Análisis del indicador.....	64
11.2.	Contenido del derecho	66
11.3.	Conclusiones.....	67
12.	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004, para pueblos étnicos.	67
12.1.	Conclusiones.....	70
OBSERVACIONES A LA RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACIÓN CON EL NUMERAL 27 DEL AUTO 331 DE 2019.....		72
CONCLUSIONES GENERALES		73



INFORME EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN CUARTA DEL AUTO 331 DE 2019 EMITIDO POR LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004, DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, a partir del seguimiento permanente que realiza a la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, ha identificado que a pesar de los esfuerzos del Gobierno la demanda en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas ha superado la capacidad del Estado. En consecuencia, considera que persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, relacionadas con la baja capacidad institucional del Estado para atender a esta población y la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos.

En el marco de las competencias del juez constitucional, para la Procuraduría es fundamental que el proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional - en adelante ECI- se determine a partir del goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento, para lo cual resulta necesario contar con indicadores idóneos que permitan evaluar el impacto de los objetivos en la política pública de atención a la población desplazada, pues su ausencia sigue siendo uno de los elementos que inciden en la persistencia del ECI.

En cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019, la Procuraduría presenta en este documento el análisis del Informe remitido por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en la orden primera de dicho auto. En este sentido, se presentan observaciones para todos los derechos planteados por la Corte, incluso sobre el derecho a la verdad que no fue incluido en el Informe de Gobierno, analizando todos los indicadores propuestos: los que se mantienen, los complementarios, los reformulados y los nuevos. Esta revisión, tuvo en cuenta las hojas de vida de cada indicador, las cuales no fueron remitidas inicialmente por el Gobierno, y se recibieron hasta el 31 de octubre 2019, en respuesta al requerimiento presentado por la Procuraduría.

Este análisis se organiza para cada derecho, a partir de la siguiente estructura: (i) Valoración de cada indicador propuesto a partir de criterios de idoneidad, las consideraciones técnicas solicitadas, evidenciando las deficiencias encontradas; (ii) Revisión de los indicadores frente al respectivo contenido del derecho; y (iii) Presentación de conclusiones y recomendaciones para ajustar o complementar los indicadores propuestos. Adicionalmente, se presenta un análisis de la respuesta contenida en el tercer apartado del informe de Gobierno y las conclusiones generales frente al análisis realizado.

En cuanto a lo solicitado por la Corte, para desarrollar una propuesta alternativa en aquellos casos en los cuales se concluya que los indicadores propuestos por el Gobierno no satisfacen los criterios señalados, en nuestra calidad de órgano de control no se considera pertinente proponer nuevos indicadores. Sin embargo, para cada derecho se mencionan los aspectos a tener en cuenta en esta reformulación y se sugieren ajustes concretos en las fórmulas o fuentes de los indicadores que se consideran insuficientes.

De manera general, la Procuraduría advierte que el Gobierno no acató la instrucción de la Corte de propiciar la elaboración de indicadores de proceso y resultado. En la mayoría de los casos son de producto, por ejemplo, rehabilitación o indemnización, pero muy pocos son realmente de resultado, y ninguno es de proceso.

Adicionalmente, aunque el Gobierno Nacional ha identificado algunas dificultades con los registros administrativos como fuentes de información para la medición de los indicadores, las cuales ha informado que está subsanando, es necesario que se considere lo manifestado por la Corte en cuanto a que *“los indicadores de resultado, en la mayoría de los casos requieren*



*conocer información de más de una variable, por lo que las encuestas o los censos se consideran de mayor pertinencia.*¹ Por tal razón, la Procuraduría invita al Gobierno Nacional, para que considere la aplicación de otros mecanismos de medición de aplicación periódica como una encuesta nacional, para medir el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento.

Se observa que tampoco se desarrollaron suficientemente los enfoques étnicos y diferenciales, en algunos casos no es claro si las fuentes identificadas cuentan con esa caracterización para conocer el goce efectivo del derecho por sector poblacional o la razón por la cual el indicador no lo contempla, como en justicia. Con mayor preocupación se alerta esta situación para el caso de pueblos y comunidades étnicas a quienes no se les formulan indicadores específicos cuando el contenido del derecho es diferenciado. Por ejemplo, en la indemnización administrativa para sujetos colectivos indígenas o en los procesos de retorno o reubicación donde el contenido del derecho y extensión de la obligación es más amplio para estas comunidades.

Asimismo, llama la atención que la descripción de indicadores en las hojas de vida no está conforme a lo solicitado por Corte. Al tratarse de un documento técnico, pueden complementarse para dar mayor claridad frente al alcance del indicador, sus fuentes y línea de base.

Por último, dado que esta propuesta se limita a las víctimas de desplazamiento forzado la en el marco del ECI, la Procuraduría insta al Gobierno para que se definan indicadores de goce efectivo respecto a los derechos de todas las víctimas, que permitan medir el avance y la gestión en la implementación de la política pública. Para ello, se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información y avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento adecuado de la política; por lo esperamos que el Gobierno cumpla prontamente con la creación del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV), previsto en el PND.

¹ Auto 331/19, numeral 56, P. 34.



DERECHOS ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

1. Derecho a la subsistencia mínima

El derecho a la subsistencia mínima se configura como una expresión del derecho fundamental al mínimo vital de la población víctima de desplazamiento forzado, en razón a su situación de vulnerabilidad, de acuerdo con la caracterización de su situación real y actual. Su objetivo es la provisión y entrega de atención humanitaria a las víctimas que se hayan visto forzadas a migrar dentro del territorio nacional, con ocasión del conflicto armado. Con esta ayuda se atienden “como componentes básicos los alimentos esenciales y el alojamiento temporal, estableciendo una gradualidad para el acceso diferenciado en las fases”.²

De conformidad con los artículos 62, 63, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, la Atención Humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado se clasifica en tres fases: i) Inmediata (en adelante AHI)³, ii) Emergencia (en adelante AHE)⁴ y, iii) Transición (en adelante AHT)⁵. El reconocimiento y entrega de la Atención Humanitaria de emergencia y transición a Víctimas de Desplazamiento forzado se reglamentó en la Resolución 1645 de 2019.⁶ Para la medición de este derecho el Gobierno Nacional propone los siguientes indicadores:

Inmediatez (indicador que se mantiene). Fórmula de cálculo: *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante / Número de hogares relacionadas en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.*

Primer año (indicador que se mantiene). La fórmula de cálculo para este indicador: *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).

Carencias Extremas (indicador que se ajustó). Fórmula de cálculo: *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.*

² Informe Anual del Gobierno Nacional 2018, p. 264.

³ “Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria”. La entrega es competencia de la entidad (territorial o distrital) receptora de la población víctima del conflicto armado. Ley 1448 de 2011, artículo 63.

⁴ “Consiste en la ayuda que debe prestarse a las víctimas de desplazamiento forzado, de manera posterior e inmediatamente después de la expedición del acto administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV)”. Ley 1448 de 2011, artículo 64.

⁵ “Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia”. Ley 1448 de 2011, artículo 65.

⁶ De acuerdo a la Resolución 1645 de 2019 hay dos procedimientos: (i) Primer año: los hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de la declaración, se presumirá que presentan carencias graves en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, de su derecho a la subsistencia mínima y no será sujeto de identificación de carencias. (ii) Identificación de carencias: Para tramitar la solicitud de hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de un año contado a partir de la fecha de la solicitud, se realizará el procedimiento para identificación de carencias.



Carencias Leves (indicador que se ajustó). Fórmula de cálculo: *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.*

Carencias graves (nuevo indicador). Fórmula de cálculo: *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.*

No carencias (nuevo indicador). Fórmula de cálculo: *Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con no carencias en los dos componentes (alojamiento y alimentación) de la subsistencia mínima en el último año / Número de hogares víctima de desplazamiento forzado con solicitudes de atención humanitaria que aplicaron para el procedimiento de identificación de carencias en el último año.*

1.1. Análisis de indicadores

Indicador: Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata.

Fórmula de cálculo: *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante / Número de hogares relacionadas en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.*

Se observa que el indicador cumple con la función sustancial e instrumental para medir la entrega de la ayuda humanitaria inmediata. Sin embargo, en cuanto a las consideraciones técnicas, se advierte que la hoja de vida contempla como fuente de información a la UARIV, excluyendo las entidades territoriales, que de acuerdo al artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 108 del Decreto 4800 de 2011 son las responsables de garantizar ésta ayuda. Sin bien el Gobierno Nacional explica la dificultad en los reportes del territorio para realizar el cálculo exacto del indicador, no plantea acciones para subsanar esta deficiencia y medir el alcance de esta fase.

De otra parte, preocupa a la Procuraduría que la redacción de la fórmula de cálculo de este indicador limita, la entrega de la ayuda a “alguno” de los componentes (alojamiento o alimentación), y no permite medir a los hogares que necesitan y recibieron esta ayuda en los dos componentes.

Por lo que se sugiere que se revise la redacción del numerador en el sentido de obtener información de los hogares que recibieron esta atención en los componentes en los que se identificó la necesidad.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	



Indicador: Porcentaje de personas desplazadas que acceden a Atención Humanitaria de Primer Año.

Fórmula de cálculo: *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).*

El nombre del indicador se debe ajustar a la unidad de medida que para este caso son hogares. En cuanto a los criterios de idoneidad y a las consideraciones técnicas se considera que el indicado se ajusta a lo solicitado por la Corte para medir la entrega de la ayuda humanitaria del primer año.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	Se debe ajustar el nombre del indicador de conformidad con la fórmula de cálculo.
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	

Indicador: Porcentaje de hogares desplazados con carencias extremas⁷ que reciben atención humanitaria en el último año.

Fórmula de cálculo: *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.*

Se observa que el indicador cumple con la función sustancial, instrumental y las consideraciones técnicas para medir la entrega de la ayuda humanitaria, una vez la UARIV lleva a cabo el procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima conforme al artículo 2.2.6.5.4.8 del Decreto 1084 de 2015, y como resultado de este proceso hay una carencia extrema.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	

⁷ La Resolución 1645 de 2019 establece que la carencia extrema se presenta cuando en el hogar se identifican carencias no mitigables en los componentes de alojamientos temporal o alimentación, por factores o características que limitan o ponen en alguno grado de riesgo, la subsistencia mínima en alguno de los integrantes del hogar. Corresponde a los hogares catalogados en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad (Artículo 2.2.6.5.4.8 del Decreto 1084 de 2015).



	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	

Indicador: Porcentaje de hogares desplazadas con carencias leves⁸ que reciben atención humanitaria en el último año.

Fórmula de cálculo: *Número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificadas 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.*

Se observa que el indicador cumple con la función sustancial, instrumental y las consideraciones técnicas para medir la entrega de la ayuda humanitaria, una vez la UARIV lleva a cabo el procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima conforme a los artículos 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1084 de 2015, y como resultado de este proceso hay una carencia leve.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	

Indicador: Porcentaje de hogares desplazadas con carencias graves⁹ que reciben atención humanitaria en el último año.

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

Se observa que el indicador cumple con la función sustancial, instrumental y las consideraciones técnicas para medir la entrega de la ayuda humanitaria, una vez la UARIV lleva a cabo el procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima conforme a los artículos 2.2.6.5.2.4 del Decreto 1084 de 2015, y como resultado de este proceso hay una carencia grave.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	

⁸ La Resolución 1645 de 2019 establece que la carencia grave se presenta cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado, que en menor medida limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.

⁹ La Resolución 1645 de 2019 establece que la carencia grave se presenta cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado, que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.



Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	

Indicador: Porcentaje de hogares desplazados sin carencias de alojamiento y alimentación.¹⁰

Fórmula de cálculo: *Número de hogares víctima 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.*

Si bien el indicador da cuenta de la función sustancial, e instrumental y las consideraciones técnicas para medir a los hogares caracterizados que no presentan carencias en ninguno de los dos componentes (alojamiento - alimentación), conforme al procedimiento contemplado en los artículos 2.2.6.5.2.4, 2.2.6.5.2.5 y 2.2.6.5.4.8 del Decreto 1084 de 2015, se considera que no es un indicador que permita medir el goce efectivo del derecho a la ayuda humanitaria.

Se debe revisar la tipología del indicador por cuanto el Gobierno establece que es de resultado, pero a juicio de la Procuraduría esta medición no refleja si las víctimas de desplazamiento forzado accedieron a programas sociales ofrecidos por el Estado o por lo menos pudieron superar sus carencias en la subsistencia mínima, si no que por el contrario evidencia que estos hogares no requieren la ayuda. Por lo anterior, se considera que este podría ser un indicador de proceso para que el Gobierno pueda determinar el universo de la atención.

1.2. Contenido del derecho

Frente a la titularidad del derecho, el Gobierno Nacional coincide con lo establecido por la Corte, dado que el derecho recae en toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional.¹¹ Se considera adecuado que la unidad de medida de todos los indicadores propuestos por el Gobierno corresponda a hogares.

Llama la atención que en todas las hojas de vida de los indicadores propuestos para este derecho se evidencia que la medición se puede desagregar por sexo, orientación sexual e identidad de género, pertenencia étnica, ciclo vital y discapacidad. Dado que la unidad de medida de todos los indicadores es hogares, no es claro cómo se van a aplicar estos enfoques sobre cada hogar, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos los hogares están compuestos por varias personas, que pueden tener diferentes enfoques.

En relación con el responsable de la garantía, de la atención humanitaria inmediata se observa una contradicción entre lo estipulado por la norma¹² en el sentido de indicar que el responsable de garantizar esta ayuda es la entidad territorial y lo que contempla la hoja de vida del indicador al establecer a la UARIV como responsable de brindar la información para la medición. Si bien, se entiende que esta entidad cuenta con un mecanismo de subsidiariedad para apoyar a las entidades territoriales, al considerar que esta sea la única fuente del indicador, se excluye la ayuda entregada directamente por las entidades territoriales en cumplimiento de su obligación.

¹⁰ De acuerdo a la Resolución 1645 de 2019 se entenderá que hay ausencia de carencias: (i) cuando en el hogar no se identifican factores que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derechos a la subsistencia mínima de sus miembros, (ii) cuando todos los integrantes del hogar manifiesten de manera voluntaria, libre, espontánea y consiente consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, o (iii) cuando estos factores, de estar presentes en el hogar no guardan una relación de causalidad directa y/o no sean consecuencia del desplazamiento forzado.

¹¹ Artículo 15 de la ley 387 de 1997, en los artículos 62, 63, 64 y 65, de la Ley 1448 de 2011; el artículo 93 del Decreto 4633 de 2011 y el artículo 68 del Decreto 4635 de 2011.

¹² Acuerdo al artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 y al artículo 108 Decreto 4800 de 2011, la obligación de entrega de la ayuda humanitaria se encuentra en cabeza del ente territorial del nivel municipal, el cual, debe ser suministrada desde el momento que presenta la declaración por desplazamiento y hasta que tenga lugar la inclusión en el RUV.



Por otro lado, se observa que no existen indicadores de gestión que permitan aportar información tiempo promedio en el reconocimiento de la ayuda humanitaria, en sus diferentes fases, y su entrega efectiva. Como quiera que el goce efectivo del derecho a la ayuda humanitaria se materializa con la entrega del recurso, es pertinente contar con indicadores complementarios que permitan identificar estancamientos y retrocesos en este componente, a fin de que las víctimas superen todos los obstáculos que impiden la estabilidad socioeconómica.

Asimismo, se observa que no existen indicadores de proceso que permitan aportar información de la situación de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad, que se encuentran en zonas apartadas y de difícil acceso por las autoridades, por lo que se sugiere la adopción de un indicador que arroje información de los procedimientos de respuesta excepcional para atender sus necesidades humanitarias.

Si bien los indicadores aplicados en su conjunto permiten medir los hogares a los que se les garantizó el derecho a la subsistencia mínima a través de la ayuda humanitaria, debe tenerse en cuenta que la evaluación de la situación de vulnerabilidad en estos componentes se realiza a través del proceso de caracterización de la UARIV, en el que se debería evidenciar la situación real y actual de los hogares, para determinar la necesidad de entregar esta medida. En este sentido, la Procuraduría llama la atención sobre la necesidad de mejorar continuamente estos procesos de caracterización, a partir de un ejercicio riguroso realizado directamente con cada hogar.

1.3. Conclusiones

- Los indicadores propuestos aplicados en su conjunto permiten medir la entrega de la ayuda humanitaria a los hogares que se les identificó la necesidad en cada una de las fases.
- Los indicadores de Atención Humanitaria para: primer año, carencias extremas, carencias leves y carencias graves se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad y las consideraciones técnicas, de acuerdo a lo ordenado por la Corte.
- Dado que la necesidad de la ayuda se determina a partir del proceso de caracterización que realiza la UARIV, se recomienda implementar estrategias de mejora continua para establecer la situación real y actual frente a la subsistencia mínima del hogar, a partir de un ejercicio riguroso realizado directamente con el titular del derecho.
- El indicador de porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata, no es claro, puesto que limita la entrega de alguno de los componentes (alojamiento/ alimentación), y no permite medir la entrega cuando es solicitada por la víctima en los dos componentes, por lo que se recomienda ajustar la redacción del indicador.
- Se recomienda ajustar el nombre en la hoja de vida del indicador que mide la entrega de la ayuda humanitaria en el primer año, por cuanto la medición se establece en hogares y el nombre en personas (unidad de medida).
- Se recomienda revisar las hojas de vida de los indicadores para aclarar cómo se va desagregar el análisis por enfoques diferenciales, teniendo en cuenta que la unidad de medida corresponde a hogar y no a personas.
- Se recomienda revisar la tipología del indicador de no carencias, por cuanto la Procuraduría considera que no mide goce efectivo de derechos ni es de resultado.

2. Derecho al retorno y a la reubicación



El derecho al retorno y a la reubicación se enmarca dentro del derecho a la libertad de circulación y residencia¹³ y está reconocido en los artículos 2 de la Ley 387/97 y 73 de la Ley 1448/11. La Corte Constitucional lo considera un derecho complejo, toda vez que “*su garantía efectiva depende de la realización prioritaria y progresiva de otros derechos que posibilitan la consolidación de estos procesos y la estabilización socioeconómica de las personas y hogares retornados o reubicados.*”¹⁴ En este sentido, es responsabilidad de las entidades del SNARIV garantizar los derechos a la identificación, salud, incluyendo atención psicosocial, educación, reunificación familiar, vivienda digna, orientación ocupacional, alimentación, tierras o territorios cuando es el caso.

El Gobierno Nacional realizó ajustes en la medición de este derecho, puesto que considera que el indicador de “acompañados”, presentado en el Informe Anual 2018¹⁵ “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”¹⁶. Por lo tanto, adicionó como IGED principal el de Superación de Situación de Vulnerabilidad - SSV¹⁷ y se mantiene el anterior como complementario, con ajustes en su redacción, pues además de cambiar la unidad de medida (de hogares a personas), se incluyen las solicitudes de reubicación. Los indicadores presentados por el Gobierno para la medición de este derecho son:

SSV: *No. de personas que solicitaron acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación.*

Acompañados: *No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno y/o reubicación en el último año, lo recibieron / No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.*

2.1. Análisis de indicadores

Indicador: Porcentaje de personas que superaron la situación de vulnerabilidad tras solicitar acompañamiento.

Fórmula de cálculo: *No. de personas que solicitaron acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación.*

De acuerdo a lo manifestado por la Corte en el Auto, la obligación del Estado de la garantía del derecho al retorno y la reubicación, implica que el propósito del acompañamiento es la consolidación de estos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada¹⁸.

La materialización de esta obligación está consignada en el objetivo que se trazó el Gobierno Nacional para el componente de la política pública que atiende estos procesos: “*establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden regresar a sus tierras*”

¹³ Constitución Política artículo 24 y Corte Constitucional, Auto 331 de 2019.

¹⁴ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. p. 71.

¹⁵ No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.

¹⁶ Gobierno Nacional. Informe en cumplimiento del. Auto 331 de 2019.

¹⁷ No. de personas que solicitaron acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación.

¹⁸ Auto 331 de 2019. Párrafo 113. p. 70. La Corte a que “diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a los derechos de los refugiados y de los desplazados internos, establecen el derecho a la estabilización socio-económica de los desplazados en términos del deber de los Estados de garantizarles un nivel de vida adecuado o de satisfacer sus necesidades socio-económicas básicas; de disminuir de manera gradual las necesidades asociadas al desplazamiento o de restablecerles los derechos violados con el desplazamiento; de restituirles derechos tales como: la vivienda, las tierras y el patrimonio; y de remover obstáculos para el desarrollo en las zonas de retorno, reasentamiento o integración local.”



voluntariamente o deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión, contribuyendo a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado”¹⁹. Adicionalmente, el Decreto 1084/15 señala que la SSV se da cuando las víctimas de desplazamiento forzado alcanzan su estabilización socioeconómica²⁰.

En su formulación el IGED SSV no menciona que se trata de víctimas de desplazamiento forzado, el numerador no señala que el acompañamiento solicitado es para retornos y reubicaciones, por lo que puede resultar ambiguo y, tampoco permite identificar de manera diferenciada la SSV en retorno o reubicación.

Si bien es cierto, permite evaluar de alguna manera el cumplimiento del objetivo enunciado, pues identifica cuántas personas de las que solicitaron acompañamiento han superado su situación de vulnerabilidad, no permite medir la eficacia de la política pública ni los esfuerzos del Gobierno Nacional en la SUPECI, ya que su numerador no incluye a las personas que efectivamente lo recibieron.

Tampoco permite efectivamente verificar los avances, estancamientos o retrocesos en el GED pues, por un lado, no es suficiente ni coherente ya que no mide todos los componentes del derecho, sólo aborda el principio de dignidad; esto se podría subsanar ajustando el numerador de la fórmula para hacer la medición con base en las personas que efectivamente recibieron el acompañamiento, en el entendido que para acceder a éste se verifican los principios de seguridad y voluntariedad y, en el denominador, incluyendo a todos los titulares del derecho²¹. Por otro, su fuente de información son los registros administrativos²² y, tal como lo manifestó la Contraloría General de la República en su momento: “la combinación de fuentes con registros administrativos para calcular estos indicadores no permite asegurar que los hogares efectivamente hayan mejorado su condición.”²³

A lo anterior se suma que la SSV se evalúa con el Índice Global de Estabilización Social y Económica²⁴ y con el SISBEN como herramienta de caracterización²⁵, cuya idoneidad en este caso debe ser revisada para verificar si efectivamente identifica las vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento forzado.

Al respecto, la ficha técnica de este IGED no menciona dicho Índice, aunque en las fuentes de información incluye la SSV de la UARIV. Llama la atención que no contemplan todas las posibles fuentes para medir los derechos que componen la medición de SSV como, por ejemplo, Ministerio de Educación (SIMAT) o Ministerio de salud (atención psicosocial).

Para que el indicador cumpla con los criterios de idoneidad y las consideraciones técnicas establecidas por la Corte, se debe garantizar que la medición efectivamente refleje la situación real de las víctimas y dé cuenta de si éstas han superado su situación de vulnerabilidad o que tan cerca están de hacerlo. Para esto es necesario que: i) se superen las dificultades

¹⁹ Decreto 4800 de 2011, Art. 73 y Decreto 1084 de 2015, Art. 2.2.6.5.8.3, Sección 8:

²⁰ Decreto 1084 de 2015, art. 2.2.6.5.5.5.

²¹ Los titulares del derecho son la población víctima de desplazamiento forzado que solicita acompañamiento, como aquellas que se han reubicado o retornado sin que medie solicitud expresa.

²² Gobierno Nacional. Informe en cumplimiento del. Auto 331 de 2019.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Decreto 1084 de 2015. Capítulo 5, sección 1, Art. 2.2.6.5.5.3. y la Resolución 2200 de 2018 de la UARIV, “Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución No. 01126 de 2015”, cuyo anexo técnico especifica que el Índice está compuesto por los siguientes derechos: Identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos. Su medición “consiste en establecer el nivel de cumplimiento de cada derecho (de cero a uno), de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente, realizar un conteo de los derechos cumplidos y una suma ponderada de estos resultados”.

²⁵ Resolución 2200 de 2018, **Artículo 2:** En virtud del principio de participación conjunta de las víctimas, el proceso de evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad se llevará a cabo preferiblemente con la información que aporten las víctimas, a partir de las distintas fuentes de información, y **el SISBEN como herramienta de caracterización del Gobierno para tal fin.** (Negrilla por fuera del texto).



identificadas en los registros administrativos²⁶ y, ii) Que la medición del nivel de cumplimiento de cada uno de los derechos que componen el Índice Global de Estabilización Social y Económica coincida con lo planteado por la Corte ²⁷ y el IGED respectivo. Cabe señalar que este Índice carece de enfoque diferencial y no incluye el derecho a la restitución de tierras y territorios²⁸. Sobre esto último, se resalta que en las fuentes de información mencionadas en la ficha técnica se incluyen: Agencia Nacional de tierras y Subsidio Integral para el Desarrollo Rural (SIDRA), Unidad de Restitución de tierras – entrega y Goce Material del Predios (EYGMDP) y Predios Adjudicados (ANT).

Si bien es cierto en Sinergia se incluyó el indicador “Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente”, su fórmula de cálculo impide que este sea útil para la medición de GED o SUPECI, pues consiste en la sumatoria de víctimas incluidas en el RUV que accedieron a planes, programas y proyectos²⁹ o que superaron su situación de vulnerabilidad, sin considerar en este último caso puede haber personas que, aunque hayan superado esta condición, no tienen verificado el cumplimiento de los principios que hacen parte del contenido y la garantía del derecho en cuestión.

Igualmente, en Sinergia se encuentra el siguiente indicador: “Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado”, cuya fórmula de cálculo es la “Sumatoria de Personas Víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de vulnerabilidad establecidos en la resolución 2200 de 2018”. Este indicador permite identificar el avance en la SSV del universo de las víctimas de desplazamiento forzado, pero, por las mismas razones que el anterior no mide el GED.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Hace referencia sólo a quienes solicitaron acompañamiento y no a quienes efectivamente lo recibieron.
	Función instrumental	Parcial	Falta rigor técnico pues no permite medir el resultado de los esfuerzos del Gobierno en la SUPECI. Solo mide algunos componentes del derecho, por lo que es insuficiente e incoherente.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	El numerador hace referencia a personas que solicitaron acompañamiento sin especificar que éste es para retornos y reubicaciones y en general la formula no hace referencia a víctimas de desplazamiento forzado sino a personas.
	Selección	Parcial	Debido a la redacción hay lugar a ambigüedades. No es posible identificar acciones de retorno y reubicación por separado.
	Hoja de vida	Parcial	El método de cálculo no explica cómo se hace la medición de SSV, ni menciona la Resolución correspondiente.

Indicador: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones.

²⁶ La CSMLV en sus informes al Congreso de la República ha señalado inconsistencias en registros administrativos de salud, vivienda, educación, lo que puede afectar la medición del índice en cuestión.

²⁷ “los elementos que se deben considerar en la medición de estos derechos, en los términos planteados en esta providencia, también se deben verificar al momento de evidenciar avances en la garantía del derecho al retorno o reubicación.” Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. Numeral 115, p. 72.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ “...que recibieron vivienda o tierras ó Esquemas Especiales de Acompañamiento ó generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la prosperidad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA)” (SIC) <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1572/6140> Consulta: 24/10/19.



Fórmula de cálculo: *No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno y/o reubicación en el último año, lo recibieron / No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.*

El Gobierno Nacional informa que este indicador complementario “identifica los programas que hacen parte del acompañamiento en retornos o reubicaciones”³⁰ y que “la información sobre la demanda y el acompañamiento en retornos y reubicaciones se extrae de un instrumento de caracterización”³¹ sin especificar a qué instrumento se refiere.

Asimismo, señala que éste no tiene como fundamento el derecho y reconoce que “la información acerca del acompañamiento efectivo para el proceso del retorno y reubicación no contempla los criterios establecidos en el Auto 331 de 2019 sobre restablecimiento socioeconómico”³².

Si bien es cierto la ficha técnica de este indicador incluye en las fuentes de información diversos registros administrativos, al igual que el indicador anterior, no presenta fuentes de los Ministerios de Salud o Educación. Sobre el particular se considera que debería al menos tener una de cada componente de este derecho.

La hoja de vida no permite identificar si este indicador es de capacidad o acumulado y por lo tanto no es posible determinar si en su cálculo se incluirán los rezagos de atención que se pueden ir acumulando año a año, especialmente, cuando la demanda supera la capacidad del estado para atenderla. Por lo tanto, la PGN espera que este indicador sea de acumulado.

Si bien es cierto el Gobierno Nacional ajustó la manera de comprobar el acompañamiento, aumentando las fuentes de información para la medición de este indicador³³, las problemáticas que se han identificado en los registros administrativos la pueden afectar. Pese a que en su respuesta a la Orden Primera del Auto 331/19 manifiesta que “a través de la Red Nacional de Información ha logrado establecer convenios de intercambio de información con entidades del SNARIV”³⁴, el método de cálculo presentado en la ficha técnica no permite tener claridades sobre cómo se va a medir el acompañamiento a partir de los registros de las fuentes de información y, por lo tanto no es claro cómo se va a evitar por ejemplo, la duplicidad de personas que se encuentran en más de uno de los registros administrativos enunciados como fuente de información.

Tampoco se define cómo se mide este indicador para poblaciones de especial protección, pues se desconoce si las fuentes usadas para su medición se pueden desagregar para tal fin.

2.2. Contenido del derecho

El Gobierno Nacional coincide con la Corte Constitucional al señalar que “los titulares del derecho son la población víctima de desplazamiento forzado que solicita acompañamiento, como aquellas que se han reubicado o retornado sin que medie solicitud expresa.”³⁵ Sin

³⁰ Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019. p. 45.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ De acuerdo al Informe Anual 2018, el acompañamiento se comprobaba con la firma del acta de voluntariedad P. 438. En su respuesta a la Orden Primera del Auto 331 de 2019, 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 (subsidios de vivienda), el Ministerio de Vivienda (viviendas gratuitas entregadas y subsidios 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).

³⁴ “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”.

³⁵ Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019. p.45.



embargo, esto no se ve reflejado en las fórmulas de cálculo de los indicadores presentados, puesto que los dos indicadores se refieren sólo a personas que solicitaron acompañamiento³⁶. No obstante, ante las falencias que persisten en los registros administrativos, la PGN entiende la dificultad para medir IGED con quienes se retornaron o reubicaron sin mediar solicitud expresa, puesto que para esto se debe recurrir a herramientas de información que permitan identificar a aquellas víctimas que se encuentra viviendo en su lugar de expulsión.

Al respecto, si bien es cierto el informe Anual del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 411, hace referencia a las víctimas de desplazamiento que, tras haber solicitado acompañamiento, retornaron o reubicaron sin haberlo recibido, puede ser útil la metodología de cuantificación presentada para estos casos, que incluye un contraste entre el lugar de ocurrencia del último hecho de desplazamiento y el lugar de residencia actual³⁷.

Con el SISBEN IV que está enunciando el Gobierno es posible que se facilite la identificación de las víctimas en esta situación, no obstante, se reitera que es necesario verificar si efectivamente esta encuesta permitirá identificar las vulnerabilidades que se derivan del desplazamiento forzado³⁸.

Aunque el estado reconoce que el hecho que estos indicadores no aborden el universo de titulares impide identificar la demanda³⁹, cabe señalar que, en el caso de los retornos y las reubicaciones, la demanda la conforman la cifra total de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, en el entendido que eventualmente a todas se les debe garantizar el restablecimiento de derechos⁴⁰ y que, es en el marco del retorno y la reubicación, donde se implementan las medidas de estabilización socioeconómica para la superar la condición de vulnerabilidad que se deriva de este hecho victimizantes.

También coincide con lo manifestado por la Corte en cuanto a los responsables de su garantía⁴¹ y en el reconocimiento de la extensión de la obligación⁴², aunque en esta última omite mencionar la garantía de los derechos a la vida e integridad⁴³. En este mismo sentido, el Gobierno Nacional manifiesta, al igual que la Corte Constitucional, que la finalidad del derecho “es la superación de la condición de vulnerabilidad y las garantías de la estabilización socioeconómica.”⁴⁴

Sin embargo, como se observa en el análisis de idoneidad de los indicadores, lo enunciado por el Gobierno Nacional respecto al contenido del derecho⁴⁵ no se refleja en la formulación de los indicadores presentados, pues estos no dan cuenta por ejemplo de elementos de los principios de voluntariedad ni seguridad, tampoco de las etapas del proceso, por ejemplo de la inicial, en la cual es necesario garantizar el mínimo vital.

³⁶ Como se mencionó anteriormente, la fórmula de medición de indicador SSV no menciona que se trata de víctimas de desplazamiento forzado.

³⁷ Informe Anual de cumplimiento Auto 11 de marzo de 2014 avances en la SUPECI y GED de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado vigencia 2018. P.241.

³⁸ El Gobierno Nacional tiene dentro de los indicadores de SINERGI el siguiente: “Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisben IV”.

³⁹ Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019.

⁴⁰ Son a su vez los escenarios donde se implementan las soluciones duraderas al desplazamiento forzado.

⁴¹ UARIV, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, SENA e ICBF.

⁴² “...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.” Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019. p.45.

⁴³ La obligación de acompañamiento se extiende hasta que se complete el proceso de restablecimiento socioeconómico **y la garantía de los derechos a la vida e integridad** en el lugar en el cual se consolide el proceso de retorno o reubicación (Negrilla fuera del texto). Auto 331/19 p. 73.

⁴⁴ Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019. p.45.

⁴⁵ 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.



Por último, aunque el Gobierno Nacional manifiesta que el indicador de acompañamiento “se puede desagregar por sexo, pertenencia étnica, curso de vida y discapacidad”⁴⁶, no es claro si es posible mostrar la medición del GED de los sujetos de especial protección, puesto que se desconoce si los registros administrativos que son usados como fuente de información para los indicadores están desagregados de esta manera.

2.3. Conclusiones

- Pese a que el Gobierno Nacional reconoce que el indicador de 2018 no cumple con el criterio de suficiencia, pues no tiene en cuenta los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, así como tampoco es pertinente, adecuado ni coherente, el nuevo indicador continúa siendo insuficiente para determinar si se cumple con los 3 principios a través de los cuales se verifica la garantía del derecho, pues sólo hace referencia a quienes solicitaron acompañamiento y, por lo tanto, no cumple con todos los criterios de idoneidad.
- En definitiva, estos indicadores resultan insuficientes e inadecuados para medir: (i) Los avances, estancamientos o retrocesos en el GED, solo de manera parcial. (ii) El impacto de los esfuerzos del Gobierno Nacional en la SUPECI. (iii) El cumplimiento de los objetivos de la política pública de atención, asistencia y reparación a víctimas.
- Tampoco son claros ni de fácil interpretación puesto que, por un lado, el indicador de acompañamiento tiene unos ajustes en la manera como se comprueba el acompañamiento respecto a lo presentado en el informe de 2018, pero no es claro cómo se van a cruzar los registros administrativos para evitar la duplicidad y, por otro, el indicador de SSV no especifica que se trata de víctimas de desplazamiento forzado.
- Aunque el Gobierno Nacional reconoce, al referirse a los registros administrativos como fuentes de información para la medición de los indicadores, que hay dificultades respecto a la percepción y la temporalidad que se deben subsanar, es necesario que se considere lo manifestado por la Corte en cuanto a que “los indicadores de resultado, en la mayoría de los casos requieren conocer información de más de una variable, por lo que las encuestas o los censos se consideran de mayor pertinencia.”⁴⁷ En este mismo sentido, se debe tener en cuenta la idoneidad del SISBEN como mecanismo de caracterización, puesto que éste por lo pronto, no mide la situación de vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado.
- Se recomienda ajustar la redacción del indicador de SSV, aclarando que se trata de víctimas de desplazamiento forzado, especificar que la solicitud de acompañamiento es para el retorno o la reubicación y agregar a quienes que recibieron acompañamiento.
- Es necesario formular indicadores de proceso complementarios que permitan verificar:
 - i) El cumplimiento del principio de seguridad, por ejemplo, verificando cuántas comunidades retornadas con acompañamiento se volvieron a desplazar, ii) La garantía del mínimo vital en la etapa inicial de los retornos y reubicaciones, en el entendido que esto es fundamental para la consolidación de estos procesos y iii) El cumplimiento de los planes de retorno y reubicación, para medir los avances en la implementación de acciones que permitan el cumplimiento del objetivo de la política pública.

3. Derechos a la restitución y protección de tierras

La Corte ha establecido que la satisfacción de este derecho implica el uso, goce, y disfrute de la tierra para contribuir con la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de despojo o abandono. La restitución de tierras y de derechos territoriales constituye en una parte

⁴⁶ Respuesta Gobierno Nacional a la Orden Primera del Auto 331 de 2019. p.46.

⁴⁷ Corte Constitucional, Auto 331/19, numeral 56, p. 34.



de la reparación integral con vocación transformadora de las víctimas de desplazamiento y/o despojo, que hayan debido abandonar predios o territorios de los que sean propietarios, poseedores u ocupantes, con ocasión del conflicto armado entre el 1° de enero de 1991 y hasta el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

En ese sentido, este derecho debe ser garantizado a todos aquellos que hayan sido objeto despojo y/o abandono de tierras y, atendiendo a las circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión de la población víctima, se le debe dar un trato preferente que asegure su acceso a esta medida de reparación. Para ello se ha dispuesto de un procedimiento administrativo, que inicia con la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonada Forzosamente- en adelante RTDAF, administrado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras - en adelante URT, quien interpone la demanda de restitución.

Este derecho se materializa con la decisión del juez que reconoce la condición de víctima de despojo y/o abandono, la relación jurídica que tenía con el predio y las medidas complementarias para restablecer la situación en las condiciones anteriores a la victimización que ha debido padecer con ocasión del conflicto armado. Desde ahí, la satisfacción de este derecho se asegura, no sólo la sentencia, sino con la materialización de las órdenes allí proferidas.

Asimismo, teniendo en cuenta la crisis en materia de desplazamiento forzado, la Ley 387 de 1997 previó una ruta administrativa con el fin de proteger los predios rurales abandonados por la población víctima de desplazamiento por la violencia, a través de su inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, -en adelante RUPTA-, con esta inscripción se informa a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.⁴⁸ Este se constituye en el más importante mecanismo preventivo de protección con que se cuenta, para evitar el despojo de tales predios en tanto y en cuanto dure la situación que impide la microfocalización o focalización (para el caso de los Decretos Leyes Étnicos) del territorio donde se ubica el inmueble.

Por lo anterior, cuando las víctimas del despojo o abandono no pueden acceder directamente a la reparación a través de la figura de la restitución de tierras en razón a que los predios no están ubicados en áreas microfocalizadas, pueden acceder al mecanismo de protección de derechos a través de la inscripción de su inmueble en el RUPTA.

Bajo este panorama el Gobierno propuso cuatro indicadores uno para medición de RUPTA, uno para RTDAF y, dos para el proceso de restitución como tal, uno con relación a la etapa administrativa y otro a la judicial, los cuales fueron ajustados de conformidad con las órdenes del Auto 331, así:

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

RUPTA: *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.*

RTDAF: *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.*

⁴⁸ Este procedimiento continúa vigente, aunque ha surtido modificaciones, a través del Decreto 2051 de 2017.

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

3.1. Análisis de indicadores

Indicador: Porcentaje de decisiones de inclusión en el RUPTA con medida de protección.

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

Se advierte que este indicador sólo se concentra en solicitudes decididas en las zonas no microfocalizadas pero no da cuenta de aquellas que se encuentran en zonas microfocalizadas. Es claro para la Procuraduría que siendo este el único indicador frente a protección de tierras, resulta insuficientes pues no da cuenta del contenido del derecho, al referirse solo a un trámite para el acceso a la oferta institucional.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	No	Versa sobre solicitudes y no sobre la calidad de las personas. Es un indicador del trámite. Su contenido es netamente cuantitativo.
	Función instrumental	No	No es pertinente, dado que el número de solicitudes decididas por disposición legal deben ser todas las recibidas por la entidad. No es adecuado, no aporta información relevante en la garantía del derecho. No es suficiente, por cuanto no se refiere al contenido del derecho a proteger sino a la gestión de la entidad.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	No	El objetivo no es evacuar solicitudes sino satisfacer el derecho a la protección predial.
	Tipo	Si	No se refiere al contenido del derecho a proteger sino a la gestión de la entidad.
	Redacción	No	No define el titular del derecho que debe ser población víctima de desplazamiento interno por la violencia.
	Selección	No	No es claro ni confiable.
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base. El nombre de este indicador es igual al siguiente.

Indicador: Porcentaje de decisiones de inclusión en el RUPTA con medida de protección.

Fórmula de cálculo: *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.*

Este indicador complementario cumple con los criterios técnicos establecidos por la Corte. No obstante, la Procuraduría llama la atención respecto de la necesidad de identificar las causales por las cuales las decisiones de inclusión en el RUPTA presentan dificultades para la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI), como quiera que el goce efectivo del derecho a la protección jurídica del predio se materializa con la inscripción en el mencionado folio y la obligación de la URT se extiende hasta la finalización del trámite por lo cual se deberán implementar todas las medidas tendientes a la superación de los obstáculos que impiden el registro de la medida en el folio respectivo.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la	Función sustancial	Si	

formulación y medición de los IGED	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base. El nombre de este indicador es igual al anterior. .

Indicador: Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF.

Fórmula de cálculo: *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.*

En relación con la función sustancial se observa que este indicador no da cuenta de aquellos casos en los cuales se posterga de manera indefinida el acceso a la administración de justicia en relación con aquellas solicitudes de restitución que se ubican en zonas no microfocalizadas o territorios étnicos sin focalizar. Tampoco distingue entre las solicitudes, las decididas de manera positiva o negativa, pues sólo las primeras permitirían el acceso al derecho, y frente a las segundas, la Procuraduría ha alertado reiteradamente falencias en la valoración que afectan la confiabilidad del dato.⁴⁹

Adicionalmente, para el caso de las comunidades étnicas, teniendo en cuenta lo estipulado en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, el procedimiento de restitución de derechos territoriales no se rige por el trámite de la micro focalización sino por el de “focalización”, por lo que habría que ampliar la definición del indicador teniendo en cuenta tanto las zonas microfocalizadas como las focalizadas en el marco de los citados Decretos Leyes.

En relación con la función instrumental, se advierte que el indicador al ser de proceso, hace referencia a la oferta institucional frente a las solicitudes, y no da cuenta realmente frente al contenido del derecho.

El indicador no da cuenta de los retrocesos en la política pública. Para la Procuraduría es preocupante que la implementación ha sido lenta, desconociendo el principio de progresividad contemplado en la Ley 1448 de 2011, ya que a más de 7 años de la entrada en vigencia de la Ley se ha intervenido en sede administrativa sólo el 40% de territorio nacional con solicitudes de restitución y sólo el 27% cuenta con sentencia de restitución. En relación con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, con corte a mayo 31 de 2019, solo se había concluido la etapa administrativa del 24,6% de las solicitudes de restitución presentadas por las comunidades étnicas y apenas se habían proferido 16 sentencias.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	No	No permite medir el goce efectivo del derecho sino el trámite.
	Función instrumental	No	No es pertinente, dado que la fórmula del indicador da cuenta de la obligación legal que tiene la entidad. No es adecuado pues sólo se concentra en solicitudes decididas.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	No	El objetivo de la política no es evacuar solicitudes sino satisfacer el derecho a la restitución.

⁴⁹ Sexto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

	Tipo	Si	
	Redacción	No	No define el titular del derecho que debe ser población víctima de despojo o abandono forzado de tierras.
	Selección	No	Es claro, pero no confiable.
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base

Indicador: Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas en el año.

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

En cuanto a la función sustancial, se observa que este indicador da cuenta de la actividad de los Juzgados y Tribunales especializados en restitución de tierras, pero no contempla los titulares del derecho a la restitución de tierras. Tampoco mide el número de procesos de restitución de tierras que se archivan cuando se encuentran cumplidas las órdenes emitidas en la sentencia, sino la mera expedición de órdenes judiciales, en este sentido, no hace referencia a la fase posfallo que es donde se verifica la satisfacción del derecho. Preocupa adicionalmente que no analiza en el denominador el universo de las solicitudes inscritas en el RTDA.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	No	No mide goce efectivo del derecho de la víctima sino la gestión del Despacho judicial.
	Función instrumental	No	No es claro qué se entiende por egresos efectivos, ni inventario inicial; por lo tanto, no puede considerarse adecuado, ni suficiente, ni pertinente.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	No	Mide la gestión de un despacho judicial más no el IGED.
	Tipo	Si	Aunque se clasifica como indicador de resultados, no se refiere al contenido al derecho, sino a la gestión del despacho judicial.
	Redacción	No	No define el titular del derecho que debe ser población víctima de despojo o abandono forzado de tierras.
	Selección	No	No es claro ni confiable.
	Hoja de vida	Si	

3.2. Contenido del derecho

En primer lugar, frente al derecho a la protección de predios se observa que el indicador no da cuenta del universo de población beneficiaria de protección de predios que se circunscribe a propietarios, poseedores y explotadores de baldíos víctimas de despojo o abandono de tierras o territorios o aquellos que se encuentren en riesgo de estarlo. Sobre el responsable de la garantía, se considera que el indicador obedece a la identificación de la entidad garante de la ruta individual y colectiva (URT), sin embargo, son indicadores de gestión y no de goce efectivo de derecho, razón por la cual se recomienda la reformulación de los indicadores propuestos.

Ahora bien, en cuanto a la extensión de la obligación, la PGN observa que el indicador atiende de manera exclusiva a las solicitudes presentadas, sin que exista un parámetro que permita medir las inscripciones de oficio en el RUPTA.

De igual manera, teniendo en cuenta los niveles de violencia que se presentan en algunas zonas microfocalizadas, no se evidencia que el indicador incluya las solicitudes de inclusión en el RUPTA presentadas por las víctimas del conflicto armado en zonas microfocalizadas.



En este orden de ideas, no se cumple la finalidad del derecho como quiera que el indicador no revela cuántas de las solicitudes de inclusión en el RUPTA se deciden afirmativamente, sino que da cuenta únicamente de la cantidad de decisiones que se emiten. En el mismo sentido, el indicador no declara las inscripciones que se realizan de oficio por lo cual vela una de las obligaciones del responsable de la garantía del derecho que consiste en la inscripción de oficio en el RUPTA en los casos previstos en la Ley.

En segundo lugar, en cuanto al derecho a la restitución de tierras, se advierte que el indicador de etapa administrativa no hace referencia al titular del derecho, ni distingue entre la población beneficiaria de la Ley 1448 de 2011 y las víctimas de los sujetos colectivos étnicos contemplados en los Decretos Ley 4633, 4635 de 2011. En suma, solo hace referencia a datos cuantitativos de la gestión de la entidad y no al goce efectivo del derecho por parte del titular.

Además, se considera que los indicadores propuestos apuntan exclusivamente a la medición de la gestión de la URT. Al respecto, la Procuraduría reitera su preocupación frente al 63% de las solicitudes de restitución que obtuvieron una decisión de no inscripción en el RTDAF.

En relación con el responsable de la garantía, la Procuraduría considera que se contemplan las entidades garantes de las tres etapas del procedimiento. Sin embargo, son indicadores de proceso y no de goce efectivo de derechos, pues a pesar de existir un procedimiento reglado, el indicador formulado por el Gobierno no es sensible a las expectativas que se han generado a los reclamantes con una decisión administrativa y luego una sentencia judicial. Así, a pesar de contar con una decisión judicial de fondo, el cumplimiento de las órdenes puede postergarse durante tiempos irrazonables y pese a la expedición de la sentencia aún no se logra eliminar los verdaderos problemas y necesidades de los titulares en cuestión, puesto que, es sólo con la materialización de las órdenes allí contenidas, es decir en la etapa posfallo, que el derecho fundamental a la restitución de tierras se concreta.

En ese sentido, observa la Procuraduría que no existe un indicador en materia de pos fallo. Si bien es cierto que los fallos se pronuncian fundamentalmente sobre la propiedad, posesión u ocupación, también lo es que, en clave de goce efectivo de derechos, la restitución se realiza como derecho fundamental gracias al cumplimiento de las demás órdenes orientadas a la satisfacción de ese conjunto de derechos que se vulneran con el desplazamiento, como lo es la vida en condiciones de dignidad, la libertad, la vivienda digna, la unidad familiar, entre otros.

Por otro lado, en relación con la “extensión de la obligación/frecuencia”, si bien es cierto la obligación se extiende hasta que la URT decida sobre la inscripción del inmueble en el RTDAF y que los despachos profieran decisiones judiciales, se considera que la extensión de la obligación no se agota con la expedición de la resolución que inscribe o niega la inclusión en el RTDAF, sino en la aplicación de controles que verifiquen la legalidad del trámite administrativo y en materia judicial. Sin embargo, los jueces y magistrados de restitución de tierras mantienen la competencia sobre el proceso hasta que se cumplan todas las órdenes emitidas en la sentencia. Se advierte que no se propone realizar el seguimiento a las acciones de la rama judicial, sino al cumplimiento que deben hacer las entidades públicas de las órdenes contenidas en la sentencia.

En suma, la competencia judicial se mantiene hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de amenaza sobre los derechos que se reclaman con la restitución, por lo que la extensión de la obligación de restituir no finaliza con la expedición de la sentencia sino cuando cada una de las órdenes contenidas en el fallo se materializan. Solo entonces se garantiza la vida digna del reclamante y se realiza la finalidad última del derecho a la restitución.

Finalmente, en relación con la finalidad del derecho, teniendo en cuenta que el goce efectivo de derechos se alcanza con el uso, goce, y disfrute de la tierra para contribuir con la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de despojo o abandono, los indicadores propuestos no satisfacen la finalidad propia de este derecho.



3.3. Conclusiones

- Para la medición del derecho a la protección de predios, se considera insuficiente la propuesta del Gobierno en relación con el primer indicador de solicitudes RUPTA, pues resulta necesario realizar una medición de los casos que la URT inscribe de oficio en el RUPTA y se requiere conocer los casos en que se ha solicitado la inscripción dentro de las zonas microfocalizadas. De igual manera, es importante reiterar que un indicador de goce efectivo debe incluir en su medida la satisfacción real del derecho y no la oferta de servicios de la entidad, por lo tanto, se recomienda su ajuste. Frente al segundo indicador relacionado con la medida de protección inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, se considera que el indicador cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional.
- Por otra parte, frente al derecho a la restitución, se observa que los indicadores reformulados no permiten comprender la dimensión real de la población víctima de despojo y/o abandono, especialmente de acuerdo a lo previsto en los Decretos Ley 4633 y 4635 de comunidades y pueblos indígenas y afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- En etapa administrativa no se identifica el estancamiento que se origina por la no microfocalización de zonas y no es pertinente el indicador propuesto, toda vez que su redacción da cuenta exclusivamente de la oferta de servicios. Los indicadores no se consideran precisos, porque no miden atendiendo a la titularidad del derecho.
- Los indicadores de etapa administrativa y judicial no son armónicos entre sí, no guardan una unidad de análisis semejante. Tampoco se proponen indicadores para la etapa pos fallo, por lo que no existe suficiencia ni coherencia en la creación del indicador de la etapa judicial ya que sólo se basa en un aspecto netamente formal y no a la garantía plena del derecho. En este sentido se recomienda que se formule un indicador de resultado frente a la efectiva materialización de las órdenes impartidas en el fallo de restitución.



DERECHOS QUE COMPARTE LA POBLACIÓN DESPLAZADA CON EL RESTO DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

4. Derecho a la vida, integridad y seguridad personal

En el Auto 331 de 2019 la Corte Constitucional reitera que con ocasión del desplazamiento forzado se vulneran los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad, cuya garantía depende del Estado Colombiano, a través de la puesta en marcha las políticas y programas en materia de prevención y protección⁵⁰, las cuales se deben implementar con el fin de mitigar los factores de riesgo y prevenir las violaciones a los DDHH y al DIH que inciden en el desplazamiento forzado y afectan a la población desplazada. Asimismo reitera que para esta población deben existir medidas de protección reforzadas que atiendan a su especial situación de vulnerabilidad, según lo ha señalado la corte en su extensa jurisprudencia⁵¹.

Asimismo, indica que la formulación y medición de los indicadores para estos derechos debe tener en cuenta los contextos cambiantes en los territorios por las dinámicas de violencia asociadas al conflicto armado,⁵² los que están generando ciclos de revictimización de la población. Igualmente, la formulación debe tener en cuenta las políticas y programas que existen para atender y dar respuestas en estos contextos a través de las estrategias de prevención del desplazamiento y las medidas de protección que requiere la diversa población que se afronta riesgos⁵³.

En el Auto 331 de 2019 la Corte reitera que la protección a los derechos a la vida, libertad e integridad en su conjunto genera las condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada a: la subsistencia mínima, el acceso a justicia, la reparación integral, la restitución y protección de tierras y territorios, los retornos y las reubicaciones, la asistencia y atención oportuna, el acceso sin restricciones a la salud y, la educación. Para medir la satisfacción de estos derechos, el Gobierno Nacional presentó cuatro indicadores y propuso uno nuevo para el derecho a la protección, así:

Derecho a la vida (se mantiene): *Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de homicidio en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000.*

⁵⁰ La Corte destaca la importancia del conjunto de normas que constituyen la política pública integral de prevención y protección, como los Decretos 1066 de 2015 y 1581 de 2017. Asimismo, se refiere a los desarrollos normativos surgidos con la implementación del Acuerdo de Paz en materia de garantías como el Decreto 660 de 2018, y en materia de protección colectiva a través del Decreto 2078 de 2017 y sus precedentes.

⁵¹ La Corte ha advertido la necesidad de generar mecanismos de prevención de violaciones a los derechos humanos y de protección para la población desplazada en sentencias y autos de seguimiento a la Sentencia T-025 (Autos 008, 009, 092, 004, 005, 373, 620).

⁵² De acuerdo a los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas (Ver Mapa de Situaciones de riesgo advertidas <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>), y el monitoreo a la situación humanitaria en el país realizada por agencias de las Naciones Unidas (Reportes de situaciones de emergencia humanitaria de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA-, en: <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/infographics>), en varias regiones del país como la costa pacífica y la cordillera nariñense, el Medio y Bajo Putumayo, el Caquetá, la costa Caucana, el Norte del Cauca, Buenaventura y el Pacífico Medio, el pacífico Norte chocono, la cuenca los ríos San Juan, Baudó y el Bajo Atrato en el departamento del Choco, el Darién chocono, el sur de Córdoba, el Nudo de Paramillo, Bajo Cauca, Sur de Bolívar, Catatumbo, Arauca y el corredor fronterizo con Venezuela; persisten situaciones asociadas a la continuidad del conflicto armado, debido a las acciones de grupos guerrilleros como el ELN, disidencias de las Farc, grupos armados considerados sucesores del paramilitarismo como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y numerosas organizaciones criminales vinculadas al desarrollo de la economía del narcotráfico (cultivo, procesamiento, tráfico a nivel internacional y comercio local de la droga), que están generando hechos como desplazamientos masivos, confinamientos, amenazas, asesinatos selectivos, violencia contra las mujeres (en múltiples manifestaciones, debido a que se presentan situaciones de reclutamiento forzado, redes de trata y explotación sexual, violencia sexual, acoso, amenazas a mujeres líderes y defensoras), reclutamiento, uso y utilización de menores de edad, accidentes y riesgos por minas antipersonales y artefactos explosivos, extorsiones y atentados contra bienes civiles e infraestructura pública. Esto ha implicado un nuevo ciclo de revictimización y situaciones de crisis humanitaria, sin embargo, a pesar de este escenario se advierten falencias en la implementación de acciones efectivas de prevención y protección, por la falta de recursos manifiesta por parte de las entidades territoriales para implementar acciones efectivas de prevención como para atender situaciones de emergencia humanitaria provocadas por cuenta del conflicto armado como por riesgos de desastres.



Derecho a la integridad (se mantiene): *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.*

Derecho a la libertad (se mantiene): *Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de secuestro en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000.*

Derecho a la protección (nuevo): *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 competencias de la UNP implementadas 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 periodo por la UNP*100.*

Garantías de no Repetición (se mantiene): *Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / número de víctimas de desplazamiento forzado.*

4.1. Análisis de Indicadores

Indicador: Tasa de homicidio en las víctimas de desplazamiento forzado.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de homicidio en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000.*

El indicador cumple parcialmente con la función sustancial, pues permite obtener una cifra de las personas víctimas de desplazamiento forzado que han sido asesinadas. Asimismo se observa que las fuentes de la información referidas en la hoja de vida (Registro Único de Víctimas y el Sistema de Información de Medicina Legal) son las idóneas y los datos que aportan permiten que la medición se pueda desagregar por género, pertenencia étnica y edad. La hoja de vida señala que se medirán también los casos de desaparición forzada, teniendo en cuenta que las bases de datos de Medicina Legal son sobre cadáveres y registro de personas desaparecidas, por lo que se sugiere modificar el numerador de este indicador para que recoja también a las víctimas de desaparición forzada.

Sin embargo, el indicador no permite medir si la política pública ha permitido mitigar los factores de riesgo o prevenir las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que inciden en el desplazamiento forzado y afectan la población desplazada. No obstante, a juicio de la Procuraduría la construcción de indicadores que midan la efectividad de los planes de prevención y protección es en extremo compleja, pero podría pensarse en otros indicadores que midan por ejemplo la respuesta a las alertas tempranas de la defensoría y su efectividad para mitigar los riesgos o medir la reducción en otros delitos relacionados con el conflicto como reclutamiento forzado, accidentes con minas o nuevos eventos de desplazamiento forzado.

En cuanto a la función instrumental el indicador es suficiente ya que permite realizar la medición por enfoque diferencial. Sin embargo, vale la pena reiterar la importancia de contar con una medición integral del goce efectivo y el impacto de las acciones institucionales desarrolladas para la protección del derecho, por lo que se sugiere formular indicadores complementarios de proceso que identifiquen los estancamientos y retrocesos en los programas o componentes asociados a la garantía del derecho.



En este sentido, la Corte ha señalado que los indicadores deben medir la efectividad de la prevención del desplazamiento forzado y la protección de comunidades y personas en riesgo⁵⁴, por lo que se considera que no es suficiente una medición de la ocurrencia de los delitos, ni resulta pertinente dividir y hacer un tratamiento restringido de los derechos a la vida, libertad e integridad.

Se recomienda el desarrollo de indicadores complementarios (de resultado y proceso) que aplicados en su conjunto puedan medir la garantía plena del derecho a través de la mitigación de factores de riesgo y la prevención de violaciones al derecho a la vida, como los impactos sobre la disminución de vulneraciones la población desplazada.

Para el caso de la prevención del desplazamiento la Corte identifica la importancia de medir la aplicación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, por lo que también podría pensarse en construir indicadores que permitan identificar si en territorios con crisis humanitarias recurrentes la implementación de Planes de Prevención y Protección han mitigado los riesgos.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Si, solo para obtener la tasa de homicidios.
	Función instrumental	Si	Si, solo para obtener la tasa de homicidios.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	Si, solo para obtener la tasa de homicidios.
	Tipo	Si	
	Redacción	SI	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	SI	No tiene línea base

Indicador: Tasa de delitos contra la integridad sexual de la población víctima de desplazamiento forzado

Fórmula de cálculo: *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.*

Frente a este indicador se reitera lo señalado anteriormente, en relación con reconocer la utilidad de la ocurrencia de un hecho victimizante que constituye una afectación al derecho a la integridad, de manera desagregada por género, pertenencia étnica y edad. Sin embargo, la aplicación de este indicador por si sola no permite medir el contenido del derecho en su totalidad, en la medida en que solo incluye un tipo de afectación a la integridad.

Para la Procuraduría no es claro si las demás afectaciones a la integridad como por ejemplo la tortura; los accidentes con minas antipersonales, munición sin explotar y artefactos explosivos, entre otras quedan incluidos en el indicador de “no repetición” pues como se señala más adelante la hoja de vida de ese indicador no tiene las fuentes de información necesarias para identificar estas otras afectaciones a la integridad.

Para prevenir la ocurrencia de hechos como los mencionados, se han diseñado programas y se han realizado adecuaciones institucionales encaminadas a la mitigación y prevención de los mismos, por lo que se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que aplicados en su conjunto den cuenta de las gestiones adelantadas para prevenir vulneraciones al derecho de la integridad. Por ejemplo, se recomienda que se incluyan mediciones relacionadas con el funcionamiento de programas como la política de Acción

⁵⁴ La Corte señala: “la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad personal y la libertad de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, se concreta en las medidas adoptadas por el Estado colombiano en el marco de los componentes de prevención y protección, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.” (Auto 331 de 2019, Pág. 93).

Integral Contra Minas y los mecanismos de protección de víctimas de delitos contra la integridad sexual (Ley 1257 de 2008 y la Ley 1719 de 2014 contienen mecanismos, rutas y medidas de protección para mujeres víctimas de estos hechos).

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para obtener la tasa de delitos contra la integridad sexual de la población desplazada.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	SI	No tiene línea base

Indicador: Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de secuestro en la vigencia / número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000.*

El indicador es propuesto es suficiente y cumple con las consideraciones técnicas establecidas por la Corte para medir únicamente la tasa anual de secuestro de la población desplazada, de manera desagregada por género, pertenencia étnica y edad.

Sin embargo así como ocurre con el derecho a la integridad se recomienda formular indicadores complementarios de proceso que aplicados en su conjunto permitan medir los avances y estancamientos de la implementación de los programas diseñados para prevenir la ocurrencia de otros hechos que pueden vulnerar este derecho como las restricciones a la movilidad y la configuración de situaciones de confinamiento, reclutamiento forzado, entre otros.

Se recomienda especialmente formular un indicador para la medición de las acciones adelantadas para la prevención del uso, utilización y reclutamiento de menores de edad, teniendo en cuenta que la dinámica actual del conflicto está generando un nuevo ciclo de reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley. Asimismo, es importante medir la gestión del Estado para prevenir las situaciones de confinamiento como un hecho predominante en las afectaciones colectivas sobre comunidades campesinas, indígenas y negras de territorios donde persisten escenarios de crisis humanitaria.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para obtener la tasa de secuestro de la población desplazada.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	SI	No tiene línea base

Indicador: Porcentaje de medidas de protección implementadas.

Fórmula de cálculo: *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 competencias de la UNP implementadas 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 periodo por la UNP*100.*



En relación con los criterios de análisis de la función sustancial e instrumental de este indicador, es importante resaltar que efectivamente permite la medición de un componente fundamental de los mecanismos de protección: la protección individual a personas en riesgo. Sin embargo, se advierte que el numerador de la fórmula se construye solamente con aquellos casos que son de competencia de la UNP⁵⁵.

El indicador se considera suficiente únicamente en relación con las medidas de protección suministradas por la UNP, pero no permite medir la efectividad de los planes de protección a nivel territorial. Por lo que se recomienda formular indicadores complementarios de proceso que permitan medir el tiempo de respuesta tanto para personas como para sujetos colectivos frente a las solicitudes y la materialización de la medida de protección.

Otros aspecto de fundamental medición es la satisfacción del derecho a la protección colectiva, por lo cual es indispensable formular indicadores de proceso y resultado que tengan en cuenta los esquemas y medidas de protección colectiva solicitadas⁵⁶ y las que se han implementado, esto con el propósito de conocer el alcance de la protección a escala colectiva y sus impactos sobre comunidades en riesgo. Adicionalmente pueden aplicarse encuestas de percepción frente a los colectivos que han recibido medidas de protección.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para medir las acciones implementadas por la UNP.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	No	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base

Indicador: Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / número de víctimas de desplazamiento forzado.*

El análisis de las funciones sustancial e instrumental del indicador muestra que este permite medir ocurrencia de nuevos hechos victimizantes de la población víctima de desplazamiento forzado, midiendo el número de personas que han sido re victimizadas, A partir de los registros de la UARIV y medicina legal. Sin embargo, y como se ha indicado sobre la formulación de los otros indicadores del componente de prevención y protección, no resulta suficiente para medir la garantía de acuerdo al alcance del derecho y los criterios establecidos por la Corte.

En este caso se debe señalar que de acuerdo a la UARIV, el derecho a las garantías de no repetición tiene dos dimensiones, por una parte la reparadora y por otra la preventiva, esto implica que la garantía del derecho depende tanto de que haya una reparación de los daños y afectaciones causadas a las víctimas en el marco del conflicto, como que en el marco de la política de prevención y protección se desplieguen todas las herramientas necesarias para prevenir las violaciones a los derechos humanos⁵⁷.

⁵⁵ Aquellos que fueron allegados directamente a esta entidad y en los cuales se surtió el proceso de valoración, análisis e implementación de las medidas.

⁵⁶ Es importante destacar que el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección atienden solicitudes de protección colectiva tanto de comunidades étnicas, como de organizaciones sociales, colectivos de víctimas y sujetos de reparación colectiva, por esta razón se contaría con información desagregada de acuerdo a las características de los sujetos de protección colectiva (líderes, lideresas, defensores, representantes de víctimas, reclamantes de tierras).

⁵⁷ En este caso cabe resaltar que deben aplicarse los preceptos del derecho a las garantías de no repetición establecidos en el marco de la Ley 1448 de 2011 y las acciones adelantadas por la Unidad para las Víctimas en



Aunque el indicador no da cuenta de la satisfacción del derecho sino de hechos consumados, se recomienda atender al principio de prevención identificando todas aquellas acciones que impiden la materialización de los riesgos.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	SI	No tiene línea de base

4.2. Contenido del componente

El principio fundamental de la intervención del Estado es prevenir el desplazamiento forzado, y para ello la jurisprudencia también señala la necesidad de contar un *sistema nacional de prevención del desplazamiento* en el marco de la política integral de prevención y protección.

Para ello se deben destinar recursos suficientes, contar con información para hacer seguimiento a la dinámica de desplazamiento y evolución del conflicto armado, elaborar mecanismos que permitan identificar la superación de las situaciones de riesgo y actuar de manera oportuna para brindar medidas efectivas de protección. Por lo anterior, la Corte ha recomendado retomar estos criterios y, adecuar las mediciones a indicadores de proceso que permitan evaluar la efectividad de las acciones institucionales en materia de prevención del desplazamiento y de violaciones a los derechos humanos.

Frente a esto se observa que el Estado Colombiano ha respondido a través de la adecuación institucional, la identificación de responsabilidades de las entidades a nivel nacional, departamental y municipal que tienen competencias en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos y la implementación de medidas de protección.

La Procuraduría considera que la formulación de estos indicadores debe estar encaminada a medir el resultado de los diversos mecanismos institucionales diseñados para garantizar la vida, libertad e integridad de la población desplazada y en riesgo, fortaleciendo la articulación entre estos mecanismos de prevención y protección, y midiendo sus impactos en la transformación de las situaciones de riesgo, la prevención del desplazamiento y la protección efectiva de la población.

En este sentido se sugiere que se construyan también indicadores de proceso que den cuenta de las acciones implementadas en los tres universos normativos desarrollados para atender la prevención, protección y garantías de no repetición:

relación a promover el acceso a la justicia, a trabajar de manera articulada con otras entidades estrategias de reconciliación y construcción de paz (Ver: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/garantias-de-no-repeticion/173>). Asimismo, se deben complementar estos preceptos con lo establecido en el Acuerdo de Paz donde se entiende que las medidas de no repetición dependen de la implementación de: “*Los diferentes mecanismos y medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; Las medidas que se acordarán en el Punto 3 de la Agenda del Acuerdo General “Fin del Conflicto”, que deben garantizar la terminación definitiva del conflicto armado; y Todos los puntos del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, Apertura Democrática para Construir la Paz y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, que contribuirán a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio.*” (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/abc-medidas-no-repeticion.html>) por lo que se requiere entonces de tener una visión integral de las acciones adelantadas por el Estado para la garantía del derecho.



- *La Ley de Víctimas* creó espacios interinstitucionales para la coordinación de acciones de prevención y protección, tales como los Comités de Justicia Transicional, los Subcomités territoriales y Nacional de prevención y protección, y la participación institucional en la implementación de planes de contingencia para la atención de situaciones de riesgo donde converge la institucionalidad que conforma el SNARIV.
- *La política pública integral de prevención y protección* establecida en los Decretos 1066 de 2015 y 1581 de 2017, que definen las acciones y la articulación de instancias a través de los Planes Integrales de Prevención y Protección, el funcionamiento de la UNP como autoridad nacional “encargada de desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, con enfoque diferencial (territorial, étnico y de género)”. Asimismo, existe una política y estándares nacionales para la Acción Integral contra Minas con acciones definidas en materia de prevención. Se destaca también la creación del Programa Integral de Garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos (Decreto 1314 de 2016) el cual también cuenta con estrategias de prevención y protección.
- Los marcos normativos en materia de garantías de seguridad, surgidos a partir de la implementación del Acuerdo de Paz, entre los que se destacan las acciones definidas en los Decretos 660 de 2018, 2252 de 2017 y, el 2078 de 2017, en los cuáles se establecen criterios para la ruta de protección colectiva y se definen las competencias de los gobernadores y alcaldes en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

4.3. Conclusiones

Los indicadores presentados por el Gobierno Nacional cumplen con las funciones sustancial e instrumental y con las consideraciones técnicas requeridas por la Corte. Sin embargo para cada derecho se recomienda formular indicadores complementarios que aplicados en su conjunto puedan dar cuenta del componente de prevención a partir de la satisfacción de cada uno de los derechos.

En este sentido, la Corte ha señalado que los indicadores deben medir la efectividad de la prevención del desplazamiento forzado y la protección de comunidades y personas en riesgo⁵⁸, por lo que se considera que no suficiente una medición de la ocurrencia de los delitos, ni resulta pertinente dividir y hacer un tratamiento restringido de los derechos a la vida, libertad e integridad.

Derecho a la vida:

- De esta manera se recomienda que teniendo en cuenta el enfoque de prevención, se desarrollen indicadores complementarios de proceso que permitan medir los avances y retrocesos de las acciones institucionales de los responsables de la garantía (entidades territoriales y nacionales), el impacto de la materialización de las medidas contenidas en instrumentos como: i) Planes de Prevención y Protección, ii) Programas y acciones para la protección individual y colectiva⁵⁹. Se sugiere la construcción de indicadores que

⁵⁸ La Corte señala: “la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad personal y la libertad de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, se concreta en las medidas adoptadas por el Estado colombiano en el marco de los componentes de prevención y protección, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.” (Auto 331 de 2019, Pág. 93).

⁵⁹ La Corte señala que el desarrollo de acciones en materia de prevención como la implementación de planes y programas que hacen parte de la política integral de prevención y protección (Decretos 1581 de 2017, el Decreto 1066 de 2015, el desarrollo de medidas de protección colectiva (Decreto 1084 de 2015, Decreto 2078 de 2017), la implementación del Decreto 660 que señala acciones concretas para la prevención y la protección, y los planes de prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres que se encuentran señaladas en la Ley 1257 de 2008 (Auto 331 de 2019, Pág. 98-99).



permitan identificar si en territorios con crisis humanitarias recurrentes la implementación de Planes de Prevención y Protección han mitigado los riesgos; los resultados de la acción institucional en territorios donde se advierten alertas tempranas para la superación de estas. Se recomienda ajustar el numerador del indicador en el sentido de incluir también el hecho victimizante de desaparición forzada, de conformidad con la hoja de vida del indicador.

Derecho a la integridad:

- El indicador se limita a la medición de los delitos contra la integridad sexual, por lo que se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que aplicados en su conjunto den cuenta de las gestiones adelantadas para prevenir otras vulneraciones al derecho de la integridad como la tortura, la privación arbitraria de la libertad; los accidentes con minas antipersonales, munición sin explotar y artefactos explosivos.

Derecho a la libertad:

- El indicador se limita a la medición de secuestro por lo que se recomienda formular indicadores complementarios de proceso que aplicados en su conjunto permitan medir los avances y estancamientos de la implementación de los programas diseñados para prevenir la ocurrencia de otros hechos diferentes al secuestro que pueden vulnerar este derecho como las restricciones a la movilidad y la configuración de situaciones de confinamiento, reclutamiento forzado, entre otros.
- Se recomienda especialmente formular un indicador para la medición de las acciones adelantadas para la prevención del uso, utilización y reclutamiento de menores de edad, teniendo en cuenta que la dinámica actual del conflicto está generando un nuevo ciclo de reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Es importante formular un indicador de proceso para medir la gestión del Estado para prevenir las situaciones de confinamiento como un hecho predominante en las afectaciones colectivas sobre comunidades campesinas, indígenas y negras de territorios donde persisten escenarios de crisis humanitaria.

Derecho a la Protección

- Teniendo en cuenta que el indicador es únicamente en relación con las medidas de protección suministradas por la UNP. Se recomienda formular indicadores adicionales de proceso y resultado que den cuenta de los avances y estancamientos para materialización medidas de protección contemplados en Planes Integrales de Prevención de las entidades territoriales, y en la acción de otras instituciones como la Policía Nacional. En este sentido, teniendo en cuenta que las entidades territoriales son los primeros respondientes en el momento de brindar medidas de prevención y protección efectivas, sería importante formular indicadores adicionales de proceso que den cuenta de las gestiones adelantadas en los territorios, y los tiempos que transcurren entre la solicitud que realizan tanto las personas como los sujetos colectivos y las respuestas de la UNP, y, los tiempos entre la solicitud y la materialización de las medidas.

Asimismo se recomienda la formulación de indicadores que permitan medir la efectividad de la medida de protección, por ejemplo, víctimas amenazadas a las que se les materializo el hecho victimizante.

- Se deben formular indicadores de proceso y producto para medir la satisfacción del derecho a la protección colectiva, que tengan en cuenta los esquemas y medidas de protección colectiva solicitados y los que se han implementado.



Derecho a la No Repetición:

- El análisis de las funciones sustancial e instrumental del indicador muestra que este permite medir ocurrencia de nuevos hechos victimizantes de la población víctima de desplazamiento forzado, midiendo el número de personas que han sido re victimizadas. Sin embargo, no da cuenta de la satisfacción del derecho sino de hechos consumados, por lo que se recomienda atender al principio de prevención identificando todas aquellas acciones que impiden la materialización de los riesgos.

5. Derecho a la educación

La educación es un derecho fundamental de carácter universal establecido en los artículos 44 y 67 de la Constitución Política y, el Estado tiene la obligación de garantizar su ejercicio pleno a partir del cumplimiento de unas obligaciones inmediatas y otras de ampliación progresiva⁶⁰.

De acuerdo a lo establecido por la Corte, para determinar si el Estado cumple con las obligaciones mínimas de protección y garantía del derecho a la educación, el seguimiento al ECI se debe concentrar en las siguientes obligaciones: “(i) el cumplimiento inmediato de la educación preescolar en un grado para menores de 6 años, educación básica primaria y secundaria hasta noveno grado entre los 5 a los 18 años, y educación primaria para mayores de edad; y (ii) la satisfacción progresiva de los tres niveles de preescolar y la educación media entre los 15 a 18 años”⁶¹. Las cuales son competencia del Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales.

En el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 373 de 2016, el Gobierno Nacional había propuesto 5 indicadores para medir aspectos como la *repitencia*, *transporte*, *alimentación*, *asistencia* y *deserción*, los cuales, de acuerdo al informe analizado, se mantienen, y se adiciona un indicador complementario para los componentes de *asistencia* y *deserción*, así:

Asistencia: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad a 31 de diciembre de la vigencia.*

Asistencia - complementario: *Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años de edad a 31 de diciembre de la vigencia.*

Repitencia: *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.*

Deserción: *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.*

Deserción - complementario: *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.*

Transporte: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia y recibieron transporte para ir al colegio /*

⁶⁰ Para mayor información sobre este tipo de obligaciones, puede verse el Auto 331 de 2019, pág. 106

⁶¹ Auto 331 de 2019, pág. 107



Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.

Alimentación escolar: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad 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 de edad que se matricularon en el último año lectivo.

5.1. Análisis de indicadores

Indicador: Porcentaje de personas entre 5 y 16 años matriculados en educación preescolar, básica o media.

Fórmula del Indicador: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad a 31 de diciembre de la vigencia.

A pesar de que la Corte en el Auto 331 de 2019 solicita examinar la garantía del derecho a la educación para los menores de 18 años. El indicador limita la medición hasta los 16 años, debido a que “no existe tasa nacional comparable que incluya la población de 16 años y menor de 18 años”⁶².

Se observa que el indicador es suficiente únicamente para medir el acceso al derecho, cumple con la función sustancial e instrumental de los criterios de idoneidad, así como también con el titular del derecho, que son las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, se recomienda ajustar el nombre del indicador de conformidad con la unidad de medida de la fórmula de cálculo. Se observa que la medición puede ser desagregada por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y orientación sexual y de identidad de género.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Suficiente para medir acceso, las víctimas de 17 años no son objeto de esta medición.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Parcial	Limita la medición hasta los 17 años.
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	Limita la medición hasta los 17 años. Se debe ajustar el nombre del indicador de acuerdo a la unidad de medida en la fórmula de cálculo.
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Parcial	Se debe ajustar el nombre del indicador. No cuenta con línea base.

Indicador: Porcentaje de personas de 17 años matriculados en educación preescolar, básica o media.

Fórmula de cálculo: Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años de edad a 31 de diciembre de la vigencia.

Este indicador sólo permite medir el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado de 17 matriculadas anualmente. Se observa que el indicador es suficiente únicamente para medir el acceso al derecho, cumple con la función sustancial e instrumental de los criterios de idoneidad, así como también con el titular del derecho, que son las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, se recomienda ajustar el nombre del indicador de conformidad con la unidad de

⁶² Análisis de idoneidad Auto 331-IGED. Informe orden primera Auto 331 de 2019. Pág. 37.

medida de la fórmula de cálculo. Se observa que la medición puede ser desagregada por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y orientación sexual y de identidad de género.

Se requiere claridad sobre la metodología y fuente de información que se empleará para medir este indicador, toda vez que el MEN manifestó que “no existe tasa nacional comparable que incluya la población de 16 años y menor de 18 años”⁶³.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Suficiente para medir acceso, únicamente de las víctimas de 17 años.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	Se debe ajustar el nombre del indicador de acuerdo a la unidad de medida en la fórmula de cálculo.
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No cuenta con línea base.

Indicador: Tasa de repitencia anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años.

Fórmula de cálculo: *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.*

Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho. Se advierte que la medición se limita a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran entre los 5 y 16 años de edad, desconociendo el universo de referencia establecido por la Corte, el cuál debería incluir a las personas desplazadas menores de 18 años.

De otra parte, si bien analizada la hoja de vida se observa que la medición se puede desagregar por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y, orientación sexual y de identidad de género, no es posible profundizar en los tipos de discapacidad o la pertenencia étnica, lo que en este caso, dificulta la identificación de factores de repitencia asociados a la adaptabilidad y la aceptabilidad. Así como tampoco permite identificar las necesidades y acciones diferenciales cuando se determine que la repitencia puede estar asociada a la discriminación de estos grupos poblacionales.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Limita la medición hasta los 16 años. La Corte indica que la medición debe ser hasta los 18 años.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Parcial	
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Parcial	No se realiza discriminación entre las distintas orientaciones e identidades de género diversas y ni por los tipos de discapacidades. No cuenta con línea base.

Indicador: Tasa de deserción intra-anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años.

Fórmula de cálculo: *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.*

⁶³ Análisis de idoneidad Auto 331-IGED. Informe orden primera Auto 331 de 2019. p. 37.

Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho. Se advierte que la medición se limita a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran entre los 5 y 16 años de edad, desconociendo el universo de referencia establecido por la Corte, el cuál debería incluir a las personas desplazadas menores de 18 años.

Analizada la hoja de vida se observa que la medición se puede desagregar por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y, orientación sexual y de identidad de género; sin embargo, en este caso, no es posible profundizar en los tipos de discapacidad o la pertenencia étnica, lo que restringe las posibilidades de identificar factores de deserción asociados a la discriminación y a la adaptabilidad del sistema educativo a las necesidades de personas diversas y/o con discapacidad.

Aunque el indicador por sí sólo no da cuenta de los avances y retrocesos, su medición es fundamental para dimensionar la problemática e impulsar al Estado a la elaboración de un diagnóstico de las causas de la deserción, con el fin de hacer frente a la problemática y a que, en el marco de sus obligaciones, diseñe estrategias para mitigarla en aras de garantizar el goce efectivo de este derecho.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Limita la medición hasta los 16 años. La Corte indica que la medición debe ser hasta los 18 años.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Parcial	No se realiza discriminación entre las distintas orientaciones e identidades de género diversas y tampoco las discapacidades. No cuenta con línea base.
	Tipo	Si	
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Parcial	

Indicador: Indicador complementario: Tasa de deserción intra-anual de personas de 17 años.

Fórmula de cálculo: *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.*

El indicador complementario se limita a medir la garantía del derecho a la educación para la población desplazada de 17 años, pudiendo incluir este rango de edad en el indicador propuesto inicialmente. A pesar de que la hoja de vida indica que las fuentes de información son la UARIV y el Ministerio de Educación, es importante advertir que el mismo Gobierno Nacional ha reconocido las dificultades para la identificación de este grupo poblacional en los registros administrativos.

Se hace necesario que se profundice en las motivaciones que generaron el diseño de este indicador complementario y el impacto que tendrá en la medición y sus resultados.

Si bien el indicador no evidencia estancamientos, retrocesos ni da cuenta de la efectividad de la política pública de educación, el cálculo de la deserción adquiere especial importancia en tanto los resultados de su medición conminan al Estado a que, en el marco de sus obligaciones, diseñe estrategias para mitigarla en aras de garantizar el goce efectivo de este derecho para la población víctima de desplazamiento forzado.

De otra parte, si bien analizada la hoja de vida se observa que la medición se puede desagregar por sexo, ciclo vitar, discapacidad, pertenencia étnica y, orientación sexual y de identidad de género, en este caso, no es posible profundizar en los tipos de discapacidad o la pertenencia

étnica, lo que en este caso, dificulta la identificación de factores de deserción a la adaptabilidad y la aceptabilidad. Así como tampoco permite identificar las necesidades y acciones diferenciales cuando se determine que la repitencia puede estar asociada a la discriminación de estos grupos poblacionales. Se debe ajustar el nombre del indicador en aras de que sea coherente con la unidad de medida de la fórmula de cálculo.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para realizar la medición sobre las víctimas de desplazamiento forzado de 17 años.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	Se debe ajustar el nombre del indicador de acuerdo a la unidad de medida en la fórmula de cálculo.
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No se realiza discriminación entre las distintas orientaciones e identidades de género diversas y tampoco las discapacidades. No cuenta con línea base.

Indicador: Porcentaje de personas entre 5 y 16 años que reciben transporte escolar.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad 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 de edad que se matricularon en el último año lectivo.*

Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho. Se advierte que la medición se limita a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran entre los 5 y 16 años de edad, desconociendo el universo de referencia establecido por la Corte, el cuál debería incluir a las personas desplazadas menores de 18 años.

De otra parte, analizada la hoja de vida se observa que la medición se puede desagregar por sexo, ciclo vitar, discapacidad, pertenencia étnica y, orientación sexual y de identidad de género. Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho, sin embargo su nombre debe ser ajustado con el fin de que sea coherente con la unidad de medida de la fórmula de cálculo.

Teniendo en cuenta las diferencias que se pueden presentar para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas rurales y urbanas se recomienda formular un indicador para cada una de ellas.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para realizar la medición sobre las víctimas de desplazamiento forzado de 17 años.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	Define como titular a la población sugerida por la Corte pero excluye a los menores que tienen 17 años. Se debe ajustar el nombre del indicador de acuerdo a la unidad de medida en la fórmula de cálculo.
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Parcial	No cuenta con línea de base.

Indicador: Porcentaje de personas entre 5 y 16 años que recibieron alimentación en el colegio.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad 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 de edad que se matricularon en el último año lectivo.*

Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho. Se advierte que la medición se limita a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran entre los 5 y 16 años de edad, desconociendo el universo de referencia establecido por la Corte, el cuál debería incluir a las personas desplazadas menores de 18 años.

El indicador no discrimina entre el acceso a la alimentación escolar por parte de la población desplazada que se encuentra en zonas urbanas y rurales, lo que constituye una práctica discriminatoria sobre la que la Corte ha llamado la atención en su Auto 474 de 2017. Teniendo en cuenta las diferencias que se pueden presentar para la prestación de este servicio en zonas rurales y urbanas se recomienda formular un indicador para cada una de ellas.

Al concentrarse en la oferta del servicio, no da cuenta del Goce Efectivo del Derecho a la educación por parte de la población víctima de desplazamiento forzado que demanda y requiere la alimentación.

De otra parte, analizada la hoja de vida se observa que la medición se puede desagregar por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y, orientación sexual y de identidad de género. Se observa que el indicador tiene en cuenta al titular del derecho, sin embargo su nombre debe ser ajustado con el fin de que sea coherente con la unidad de medida de la fórmula de cálculo.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	Únicamente para realizar la medición sobre las víctimas de desplazamiento forzado de 17 años.
	Función instrumental	Parcial	No contempla la diferenciación entre zona rural y urbana para la medición.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	Se debe ajustar el nombre del indicador de acuerdo a la unidad de medida en la fórmula de cálculo.
	Selección	No	
	Hoja de vida	Parcial	No cuenta con línea de base.

5.2. Contenido del derecho

A pesar de que la Corte en el Auto 331 de 2019 solicita examinar la garantía de este derecho para los menores de 18 años, cinco de siete indicadores abordan la medición para las víctimas de desplazamiento forzado entre los 5 y los 16 años, desconociendo a las víctimas de 17 años. El Gobierno Nacional expone que esto se debe a que *“no existe tasa nacional comparable que incluya la población de 16 años y menor de 18 años”*⁶⁴. Lo anterior, genera confusión en razón a que para *matrícula* y *deserción* se formularon indicadores complementarios únicamente para medir a la población de 17 años.

Por lo anterior, se recomienda que se estandaricen todos los indicadores formulados para medir la satisfacción del derecho a la educación, teniendo en cuenta a las víctimas de desplazamiento forzado desde los 5 hasta los 18 años de edad.

Teniendo en cuenta que todos los indicadores que presenta el Gobierno Nacional para la medición de este derecho son de producto, se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que aplicados en su conjunto puedan dar cuenta de los avances,

⁶⁴ Análisis de idoneidad Auto 331-IGED. Informe orden primera Auto 331 de 2019. p. 37.



estancamientos y retrocesos en su garantía. Asimismo, la formulación de estos indicadores debe apuntar a la medición de la *adaptabilidad* de la oferta, las causas de la deserción escolar y, la efectividad de los programas y las estrategias diseñados por el Gobierno para satisfacer este derecho.

Otros aspectos que requieren de la formulación de indicadores complementarios son: reducción en las tasas de analfabetismo, tasa de incorporación en los distintos niveles educativos, tasa de escolaridad según grupos etarios y enfoques diferenciales y, el acceso a la educación de víctimas en extra-edad.

Lo anterior, teniendo en cuenta entre otras cosas que *“aún no se ha realizado un diagnóstico específico de las causas de deserción escolar para la población víctima, ni para la población desplazada en particular lo que puede limitar la pertinencia en la implementación de estrategias específicas y diferenciadas para evitar este fenómeno en esta población”*⁶⁵.

De otra parte, en el entendido que formular indicadores de resultado puede ser complejo y, de formularse, estos podrían ser de costosa aplicación, sería pertinente considerar que el aspecto de *aceptabilidad* de este derecho puede medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional.

Asimismo, se hace necesaria la formulación de indicadores que permitan medir la accesibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de este derecho para víctimas de desplazamiento forzado con enfoque diferencial étnicos y/o en condición de discapacidad quienes requieren de garantías diferenciadas, (indígenas – etno-educación, discapacidad- procesos educativos que tengan en cuenta sus condiciones especiales), en la prestación del servicio público de educación.

En cuanto a las fuentes de información, se insiste en que es necesario que el Gobierno Nacional implemente acciones encaminadas a mejorar la interoperabilidad de las mismas (UARIV – Ministerio de Educación y Entidades Territoriales), con el fin de poder realizar de manera óptima los correspondientes cruces de datos sobre las matrículas y caracterización de los menores víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional/regional⁶⁶.

A pesar de que todos los indicadores pueden ser desagregados por sexo, ciclo vital, discapacidad, pertenencia étnica y orientación sexual y de identidad de género, es necesario que para los aspectos de repitencia y deserción escolar se profundice en las tipologías de cada uno de estos enfoques, debido a que la repitencia o la deserción pueden derivarse de la invisibilización de los mismos.

5.3. Conclusiones

- La medición en el goce efectivo de este derecho podría complementarse de una manera más efectiva con la implementación de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional, en este caso la aplicación de este tipo de mecanismo resulta más eficiente para medir la *aceptabilidad* del derecho.
- Se recomienda que todos los indicadores se estandaricen teniendo en cuenta a las víctimas de desplazamiento forzado desde los 5 hasta los 18 años de edad.
- Se recomienda ajustar el nombre de los indicadores de: matrículas, transporte, alimentación escolar y deserción (complementario), de conformidad con la unidad de medida de la fórmula de cálculo establecida para cada uno de ellos. Lo anterior por

⁶⁵ Primer Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2014 y Corte Constitucional, Auto 373 de 2016.

⁶⁶ En el Auto 331 de 2019 la Corte manifiesta que “resulta imprescindible que el Gobierno Nacional provea mayor información sobre la utilidad y pertinencia de la medición con esta metodología y método de acumulación, así como sobre sus limitaciones, incluidas las restricciones asociadas a las fuentes de información, la metodología empleada, la capacidad técnica y el presupuesto requerido”.



cuanto el nombre de los indicadores se da en personas y en las fórmulas aparece como víctimas de desplazamiento forzado.

- De conformidad con las consideraciones técnicas se hace necesario que todos los indicadores se ajusten en el sentido de que incluyan la línea de base.
- Se advierte que la Corte ha insistido en la necesidad de que las *“autoridades responsables calculen los perfiles de educación de las personas vulnerables, para así contar con la información que permita comparar que las personas desplazadas accedieron a este derecho⁶⁷”*, por lo que se hace necesario que el Gobierno ajuste las fuentes de información, para poder realizar los cruces de la misma de manera eficiente (UARIV, Ministerio de Educación y Entidades Territoriales”).
- En ese sentido, resulta confuso que de una parte el Gobierno Nacional indique para el Ministerio de Educación la población de 17 años *“no es típica porque una gran parte de esta se encuentra en nivel de educación superior⁶⁸”*, y de otra, se formulen dos indicadores complementarios para medir *matrículas y deserción* teniendo en cuenta únicamente a las víctimas de 17 años.
- los indicadores de repitencia y deserción escolar se recomienda profundizar en las tipologías de los enfoques diferenciales étnicos y de discapacidad, debido a que estos aspectos del derecho pueden originarse en la invisibilización de los mismos.
- Si bien el Gobierno sigue reconociendo los problemas para el cruce de información entre las bases de datos del Registro Único de Víctimas –en adelante RUV- y el SIMAT, no da cuenta de las acciones para corregir el problema. Esto dificulta la identificación plena de la población víctima de desplazamiento forzado sujeto de este derecho y la medición adecuada de los umbrales establecidos para la superación del ECI. Se hace necesario, 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 desplazada⁶⁹”*.
- En términos generales y en aras de obtener una medición más específica, se propone mantener los indicadores globales propuestos y adicionar su cobertura geográfica a la población rural. Esto con el fin de facilitar la identificación de barreras y factores repetitivos que contribuyen a la desigualdad en la garantía, implementación de la política pública y el goce efectivo de este derecho por parte de estas poblaciones. Esto permitirá recopilar datos de manera desagregada e implementar acciones focalizadas con un enfoque diferencial, tendientes a contrarrestar la problemática y reducir la brecha en educación entre el campo y la ciudad, así como también poner en marcha el Plan Especial de Educación Rural propuesto por el Acuerdo de Paz.
- En lo que respecta a los indicadores de deserción, alimentación y transporte escolar, se recomienda reducir la periodicidad de la medición y realizarla cada 6 meses, esto debido a que realizarla anualmente sólo permite evaluar más no monitorear y restringe la utilidad vinculada a acciones efectivas y oportunas para reducir los problemas de acceso, permanencia y deserción escolar.
- Se recomienda la formulación de indicadores que permitan medir la accesibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de este derecho para víctimas de desplazamiento forzado con enfoque diferencial étnicos y/o en condición de discapacidad quienes requieren de garantías diferenciadas, (indígenas – etno-educación, discapacidad- procesos

⁶⁷ Corte Constitucional. Auto373 de 2016. Numeral 1.3.2.2.

⁶⁸ *Ibidem*. P. 33.

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. p. 17.



educativos que tengan en cuenta sus condiciones especiales), en la prestación del servicio público de educación.

- En cuanto a la redacción del indicador de transporte, se propone que en el numerador, en lugar de utilizar “*en el año lectivo de dicha vigencia*”, se registre “*en el último año lectivo*”, por la especificidad temporal.
- Respecto a la redacción del numerador del indicador de alimentación, se recomienda especificar que la población sujeto es aquella que se matriculó “*en el último año lectivo*”. Asimismo, se recomienda incluir indicadores que contengan los diferentes complementos alimentarios, las jornadas y los cursos que cubren, para determinar el grado de avance en el cubrimiento progresivo del 100% de los alumnos matriculados por grado.
- Con respecto a los componentes de repitencia y deserción, se recomienda incluir indicadores que den cuenta de la efectividad de los programas y estrategias implementadas, por parte de las entidades responsables de la garantía del derecho, para contrarrestar la problemática.
- Considerando lo mencionado por la Corte, la medición propuesta no contempla que todo indicador de producto debe estar asociado a indicadores de resultado, por esto se recomienda la inclusión de indicadores complementarios que den cuenta del grado de avance en el GED.
- Asimismo se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que permitan medir la reducción en las tasas de analfabetismo, la tasa de incorporación en los distintos niveles educativos, la tasa de escolaridad según grupos etarios y enfoques diferenciales, el acceso a la educación de víctimas en extra-edad y los avances, retrocesos y estancamientos en cada uno de los componentes de este derecho.

6. Derecho a la generación de ingresos y de empleo

La Corte Constitucional establece que la finalidad de este derecho es lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Asimismo, ha reiterado que no se han superado las barreras que impiden a las víctimas acceder a los programas de generación de ingresos y solicitó que sea reformulada esta política pública.

En la revisión de los indicadores para la medición de este derecho, el Gobierno concluyó que se debían mantener los dos indicadores (pobreza y pobreza extrema) que venía utilizando, a partir del trabajo conjunto con 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. En este sentido los indicadores son:

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

Pobreza Extrema: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / Número de víctimas de desplazamiento forzado.*

6.1. Análisis de indicadores

Indicador: Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.



Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / Número de víctimas de desplazamiento forzado.*

El indicador es idóneo para medir el número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Sin embargo, en esta medición no se refleja si las víctimas de desplazamiento forzado accedieron a programas de generación de ingresos en el marco de la oferta estatal.

Teniendo en cuenta que la función sustancial hace referencia al contenido del derecho, no se evidencia que este indicador tenga elementos relacionados con los componentes de la generación de ingresos, ni con su finalidad, la cual es lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas.

De otra parte, la Procuraduría considera que debe revisarse la tipología del indicador, pues a pesar de que el Gobierno establece que es un indicador de resultado, se considera que la medición únicamente corresponde a un diagnóstico que no mide el impacto de los programas de generación de ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado.

Si bien, es importante para el Gobierno conocer cuántas víctimas de desplazamiento forzado pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, ese resultado no es suficiente para determinar la estabilización socioeconómica de las víctimas. Con su aplicación no se logra medir el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política pública y su contribución al goce efectivo de derechos, de acuerdo a la función sustancial de los criterios de idoneidad.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	No	No tiene en cuenta el contenido del derecho.
	Función instrumental	Parcial	No se considera pertinente, por cuanto no existe congruencia con el contenido del derecho.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	El Gobierno establece que es un indicador de resultado. Sin embargo, la PGN no comparte esta posición, teniendo en cuenta que no se mide el impacto de la oferta estatal y por cuanto la medición obedece a un diagnóstico.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicador: Incidencia de la pobreza extrema en la población desplazada.

Fórmula de cálculo: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / Número de víctimas de desplazamiento forzado.*

El indicador es idóneo para medir los hogares el número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema (indigencia). Sin embargo, al igual que en el indicador anterior, en esta medición no se refleja si las víctimas de desplazamiento forzado accedieron a programas de generación de ingresos en el marco de la oferta estatal, o cuentan con alguna capacidad para generar ingresos propios. Por el contrario, si las víctimas están por debajo de la línea de pobreza extrema difícilmente cuentan con alguna oportunidad que les permita su estabilización socioeconómica.

Teniendo en cuenta que la función sustancial hace referencia al contenido del derecho, no se evidencia que este indicador tenga elementos relacionados con los componentes de la generación de ingresos, ni con su finalidad, la cual es lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas.



Con este indicador sucede lo mismo que con el de pobreza en cuanto a su tipología, al considerar que la medición únicamente corresponde a un diagnóstico que no refleja el impacto de los programas de generación de ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado, por lo que debe reconsiderarse esta tipología.

Si bien, es importante para el Gobierno conocer cuántas víctimas de desplazamiento forzado pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, ese resultado es claramente insuficiente para determinar la estabilización socioeconómica de las víctimas.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	No	No tiene en cuenta el contenido del derecho.
	Función instrumental	Parcial	No se considera pertinente.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	El Gobierno establece que es un indicador de resultado. Sin embargo, la PGN no comparte esta posición, teniendo en cuenta que no se mide el impacto de la oferta estatal y por cuanto la medición obedece a un diagnóstico.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

6.2. Contenido del derecho

La titularidad del derecho se refiere a la población desplazada en edad de trabajar y económicamente activa. Se observa que los indicadores formulados no corresponden a este sujeto por cuanto los universos al que se dirigen los indicadores de pobreza y pobreza extrema son diferentes. A juicio de la Procuraduría sería más adecuado analizar la capacidad para generar ingresos de esta población. Por ejemplo, una víctima de desplazamiento forzado que se encuentre en situación de pobreza puede estar en capacidad de generar ingresos para su auto sostenimiento especialmente si contara con el acompañamiento del Estado, de acuerdo a su obligación en esta materia.

Es claro que ninguno de los dos indicadores propuestos para medir este derecho le apunta a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado, bajo el entendido que “la estabilización socioeconómica es la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales.”⁷⁰

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que es necesario diseñar estrategias que dinamicen la reducción de otros tipos de pobreza, es decir en aquellos departamentos en los que el nivel de pobreza multidimensional es superior a la monetaria, se deben promover inversiones orientadas a resultados en los sectores básicos, y desarrollar políticas sociales que aborden las dimensiones más amplias.

La Procuraduría comparte lo expresado por la corte constitucional al considerar en el auto que nos atañe al formular que: “(...) el apoyo para el auto sostenimiento de la población desplazada se debe concretar en programas y proyectos que se implementen para este fin, teniendo en cuenta que su implementación se examina bajo el principio de progresividad, por lo cual, la respuesta estatal no puede ser siempre la misma con el paso del tiempo”.

En este sentido, se recomienda revisar el enfoque dado por el Gobierno Nacional frente a la extensión de la obligación al considerarla como una de medio, pues este enfoque implica que los programas vayan dirigidos a potenciar las posibilidades de enganche laboral o de

⁷⁰ Decreto 2569 de 2000, reglamenta la Ley 387 de 1997.



emprendimiento y no a lograr una incorporación real o un emprendimiento exitoso y estable, por tal razón, la actuación institucional no está dirigida a lograr la estabilización socioeconómica.

Respecto a la medida de generación de ingresos, aún no se evidencia una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la que existan competencias claras de las entidades en materia de formación, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Lo anterior, en razón a que la oferta estatal en esta materia se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo.

Frente a la garantía de este derecho es preocupante la deficiente respuesta institucional, dada la importancia de este derecho para el restablecimiento y auto sostenimiento de las víctimas. La Corte en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011 ordenó al Gobierno Nacional la reformulación integral de la política de generación de ingresos dirigida a la población desplazada, sin que a la fecha se haya dado cumplimiento. A juicio de la Procuraduría a través de esta política se contar con una oferta articulada y especializada a la población titular de este derecho, de acuerdo a sus condiciones diferenciales, de tal forma que se generen escenarios de estabilidad laboral emprendimientos sostenibles.

La Procuraduría recuerda que este derecho tiene connotaciones especiales que implican mayores esfuerzos del Estado para cumplir con su obligación toda vez que la vulnerabilidad se deriva de las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, en el marco del conflicto armado, el cual ocasionó que esta población fuera expulsada de manera violenta del lugar en el que desarrollaban su vida y sus actividades laborales y de emprendimiento.

Por todo lo anterior, es necesario que el Gobierno formule un indicador principal que sea idóneo para medir la satisfacción de este derecho. A juicio de la Procuraduría es pertinente considerar que este derecho puede medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional. Adicionalmente, es necesaria la formulación de indicadores de proceso para identificar los estancamientos y retrocesos en los programas que conforman la oferta institucional para garantizar la generación de ingresos.

Asimismo, se considera que no será posible realizar la transición del asistencialismo a la reparación que ha propuesto el Gobierno en su PND, sin aumentar los recursos de financiamiento de la Ley de Víctimas, mejorar la coordinación entre las entidades del Gobierno con las entidades territoriales y, fortalecer las medidas para garantizar la estabilización socioeconómica. En ese sentido, como se le indicó al Gobierno es preocupante que en el PND no se haya fijado metas para avanzar en la garantía de este derecho.

6.3. Conclusiones

- Los indicadores planteados por el Gobierno Nacional cumplen con las consideraciones técnicas para medir el nivel de pobreza y pobreza extrema en los hogares víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, estos indicadores no son idóneos para medir la garantía del derecho a la generación de ingresos. Se recomienda diseñar estrategias que dinamicen la reducción de otros tipos de pobreza, cuando se identifiquen altos niveles de pobreza multidimensional, desarrollando políticas sociales que aborden las dimensiones más amplias.
- Se observa que los indicadores tampoco permiten medir la estabilización socioeconómica de las víctimas, a partir de la superación de las vulnerabilidades generadas por el hecho victimizante.
- Es necesario que se defina un indicador principal para medir el goce efectivo de este derecho. Frente a los indicadores de resultado podría ser pertinente considerar que este



derecho puede medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional.

- Se sugiere formular indicadores que midan la gestión interinstitucional frente a los procesos de generación de ingresos. Si bien el Gobierno Nacional no ha cumplido con la orden de la Corte de reformular la política pública de generación ingresos existen una oferta institucional que si contara con indicadores complementarios de proceso podrían identificarse los estancamientos y retrocesos con el objetivo de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos pertinentes, conforme a la función sustancial establecida por la Corte en el Auto 331. Frente a este aspecto desde la Procuraduría se reitera la urgencia para dar cumplimiento a esta orden.

7. Derecho a la vivienda

La Corte Constitucional ha expresado que “El derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros”⁷¹. Asimismo ha establecido debe contar con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, con gastos de tenencias soportables, con una seguridad jurídica frente inmueble que está siendo habitado.

Las entidades responsables de esta garantía son el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (vivienda urbana), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (vivienda rural)⁷², las entidades territoriales y la UARIV. Para la medición de este derecho el Gobierno ha expone que mantiene un indicador principal y cinco indicadores complementarios, y ha explicado que los mismos indicadores se aplicarán por separado para vivienda urbana y rural:

Indicador principal

Vivienda Adecuada: 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.

Indicadores complementarios

Materiales adecuados: *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.*

Hacinamiento crítico: *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.*

Seguridad Jurídica: *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.*

⁷¹ Sentencia T-885 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷² El PND plantea que la política de vivienda rural, en adelante será liderada por el Ministerio de Vivienda. Para lo cual se deberá realizar la correspondiente transición entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de vivienda. Sin embargo a la fecha, este proceso no se ha surtido.



Zonas libres de riesgo: *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.*

Servicios Públicos: *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.*

7.1. Análisis de indicadores

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas en zonas urbanas.

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas en zonas rurales.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas en zona rural / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte. Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo, el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares.

En cuanto la tipología el Gobierno los estableció de resultado. Sin embargo, se considera que debe revisarse esta clasificación por cuánto la medición corresponde más a un diagnóstico que al resultado del avance o retroceso de la materialización de la oferta para acceder a este derecho.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Hace referencia a una vivienda adecuada más no a una vivienda digna.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de producto.
	Redacción	Si	No tiene en cuenta la vivienda digna
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con materiales adecuados en zonas urbanas.

Porcentaje de hogares desplazados en vivienda con materiales adecuados en zonas rurales.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda no tiene pisos de tierra y cuenta con paredes exteriores con materiales adecuados de acuerdo a la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Número de hogares en zona rural con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda no tiene pisos de tierra y cuenta con paredes exteriores con materiales adecuados de acuerdo a la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Los indicadores formulados para medir si la vivienda urbana o rural cuenta con materiales adecuados de acuerdo a la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional – (en adelante IPM), se consideran idóneos y tienen en cuenta al titular del derecho. Sin embargo, se sugiere revisar la redacción el numerador para vivienda rural pues falta incluir la expresión “que habitan”, para que sea similar al de vivienda urbana.

En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte. Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo, el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de producto.
	Redacción	Si	Se recomienda revisar el de zona rural.
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con espacio suficiente en zonas urbanas.

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con espacio suficiente en zonas rurales.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo a los criterios establecidos



en la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Número de hogares en zona rural con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo a los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Los indicadores formulados para medir hay hacinamiento crítico en zonas rurales y urbanas de acuerdo a la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional – (en adelante IPM), se consideran idóneos y tienen en cuenta al titular del derecho. Sin embargo, se sugiere revisar la redacción el numerador para vivienda rural pues falta incluir la expresión “que habitan”, para que sea similar al de vivienda urbana.

En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte. Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo, el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares. Se recomienda revisar la tipología de los indicadores pues se considera que es de producto y no de resultado como se menciona en la hoja de vida.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de producto.
	Redacción	Si	Se recomienda revisar el de zona rural.
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados con seguridad jurídica de la tenencia de vivienda en zonas urbanas.

Porcentaje de hogares desplazados con seguridad jurídica de la tenencia de vivienda en zonas urbanas.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en zona urbana del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Número de hogares en zona rural 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 a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Los indicadores formulados para medir la seguridad jurídica se consideran idóneos y tienen en cuenta al titular del derecho. En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones

técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte. Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares. Asimismo, se debe revisar la tipología del indicador pues se considera que es de producto y no de resultado como se menciona en la hoja de vida.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de producto.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales en zonas urbanas.

Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales en zonas rurales.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda en zona urbana que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Número de hogares en zona rural con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Los indicadores formulados para medir si la vivienda en zona rural o urbana ha sido afectada por desastres naturales se consideran idóneos y tienen en cuenta al titular del derecho. En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte.

Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo, el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares. Se recomienda revisar la tipología del indicador pues se considera que es de producto y no de resultado como se menciona en la hoja de vida.

Teniendo en cuenta que los indicadores solo contemplan las zonas urbanas y rurales libres de riesgos derivados de desastres naturales. Se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que den cuenta de las zonas de riesgo provocado por actos del

hombre que pueden afectar negativamente dichos lugares y sus alrededores como por ejemplo la minería, la guerra, la deforestación, entre otros.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Si	
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de proceso.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

Indicadores:

Porcentaje de hogares desplazados con acceso a servicios públicos domiciliarios en zona urbana.

Porcentaje de hogares desplazados con acceso a servicios públicos domiciliarios en zona rural rurales.

Fórmulas de cálculo:

Número de hogares que habitan en zona urbana 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 que habitan en zona urbana.

Número de hogares en zona rural 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.

Los indicadores formulados para medir si la vivienda en zona rural o urbana cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, ha sido afectada por desastres naturales se consideran idóneos y tienen en cuenta al titular del derecho. En cuanto a la función instrumental y a las consideraciones técnicas de su formulación, se observa que los indicadores cumplen con lo establecido por la Corte.

Los indicadores tienen en cuenta la unidad de medida establecida por la Corte que es “hogar de la víctima de desplazamiento forzado”. Asimismo, el Gobierno establece que su medición se puede desagregar tanto en zonas urbanas como en rurales por los enfoques diferenciales de (sexo, orientación sexual e Identidad de Género, pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital). Sin embargo, no es claro cómo se va a desagregar el resultado por enfoques si la unidad de medida es hogares. Se recomienda revisar la tipología del indicador pues se considera que es de producto y no de resultado como se menciona en la hoja de vida.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
	Función sustancial	Si	

Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Parcial	A pesar de que la hoja de vida indica que es de resultado, se considera que es un indicador de proceso.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

7.2. Contenido del derecho

Los indicadores cumplen parcialmente con la función sustancial, teniendo en cuenta que la Corte establece que lo que se debe garantizar es la vivienda digna. En este sentido, es pertinente recordar que para la Corte “el derecho a la vivienda digna implica la disposición de un sitio de habitación adecuado que resulta necesario para el desarrollo del proyecto de vida, facilita la supervivencia de la persona y su familia, y es el espacio material en el que transcurre un lapso importante de su vida”. Por lo anterior, si bien resulta útil tener en cuenta las condiciones adecuadas del inmueble, el contenido del derecho es mucho más amplio, por lo que se deben formular indicadores complementarios que permitan dar cuenta de los demás aspectos del mismo.

Por lo anterior, se considera que es importante conocer si las viviendas tanto en las zonas rurales como en las urbanas cuentan con acceso a parques, centros de salud, e instituciones educativas, locaciones que permiten el acceso a otros derechos fundamentales y que están relacionados con el concepto de vivienda digna establecido por la Corte.

Si bien los indicadores propuestos cumplen con las consideraciones técnicas se hace necesaria la formulación de indicadores complementarios de proceso que permitan medir los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho de acuerdo a los fines, objetivos y resultados de la aplicación de la política pública. Por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la solicitud de la oferta y la materialización de la misma.

En ese sentido y teniendo en cuenta que la oferta en materia de víctimas se redujo y que el PND no contempló metas exclusivas para víctimas, se hace necesaria la formulación de indicadores específicos de proceso para medir el acceso de esta población a los programas actuales.

Asimismo, se considera pertinente la formulación de un indicador de proceso que permita medir el avance en la satisfacción de este derecho a las víctimas a las que les fue entregada “cartacheque” bajo la oferta anterior. A marzo de 2019 el Ministerio de Vivienda reportó que aún quedaban por atender a 71.131 hogares que participaron en las convocatorias de vivienda urbana de los años 2004 y 2007, sumados a los 72.281 hogares que cumplieron con los requisitos de dicha convocatoria, pero al no estar disponibles los recursos suficientes quedaron en “estado calificado”.⁷³

Por otro lado, teniendo en cuenta la relación entre la garantía de este derecho con la restitución de tierras se considera importante la formulación de indicadores complementarios que permitan medir la superación del rezago de aproximadamente 44 mil órdenes de adjudicación de subsidios, (en el marco de sentencias de restitución), de conformidad con las competencias de las competencias del Banco Agrario, Prosperidad Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación y la UARIV, las cuales deben propender por el cumplimiento total de estas órdenes y brindar el

⁷³ *Ibídem.*



goce efectivo de los derechos a la población campesina desplazada que está siendo la más afectada por la mala administración pública.

En cuanto a la formulación de indicadores de resultado que puedan dar alcance a la medición de este derecho teniendo en cuenta el concepto de vivienda digna, se considera que puede ser un ejercicio complejo teniendo en cuenta las diferencias en las zonas rural y urbana y la finalidad del mismo. A juicio de la Procuraduría es pertinente considerar que este derecho puede medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional.

7.3. Conclusiones

Los seis indicadores para medir la satisfacción del derecho a la vivienda digna se consideran idóneos pero insuficientes para medir el contenido completo del derecho. Es importante resaltar que los indicadores propuestos miden el uso de los materiales, las condiciones de hacinamiento, la seguridad jurídica, el acceso a los servicios públicos y la evaluación del riesgo.

Se considera pertinente hacer un llamado al Gobierno Nacional para que agilice el proceso de transición que establece el PND en el sentido de que la política pública de vivienda urbana pasara del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda.

En cuanto a la formulación de indicadores de resultado se considera que puede ser complejo. A juicio de la Procuraduría es pertinente considerar que este derecho puede medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional.

Por lo anterior, se recomienda formular indicadores complementarios, que aplicados en su conjunto permitan medir el contenido completo del derecho, así:

- Se deben formular indicadores complementarios de proceso que permitan medir los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho de acuerdo a los fines, objetivos y resultados de la aplicación de la política pública.
- Se debe formular un indicador de proceso que permita medir el avance en la satisfacción de este derecho a las víctimas a las que les fue entregada “cartacheque” bajo la oferta anterior.
- Se recomienda revisar la redacción de los indicadores para medir materiales adecuados y hacinamiento en la vivienda rural pues falta incluir la expresión “que habitan”, para que sea similar al de vivienda urbana.
- Se deben formular indicadores que permitan conocer si las viviendas tanto en las zonas rurales como en las urbanas cuentan con acceso a parques, centros de salud, e instituciones educativas, locaciones que permiten el acceso a otros derechos fundamentales y que están relacionados con el concepto de vivienda digna establecido por la Corte.
- Teniendo en cuenta que los indicadores solo contemplan las zonas urbanas y rurales libres de riesgos derivados de desastres naturales. Se recomienda la formulación de indicadores complementarios de proceso que den cuenta de las zonas de riesgo provocado por actos del hombre que pueden afectar negativamente dichos lugares y sus alrededores como por ejemplo la minería, la guerra, la deforestación, entre otros.
- No es claro cómo se va a desagregar el resultado de los doce indicadores formulados para este derecho por enfoques si la unidad de medida es hogares.



- Se recomienda revisar la tipología de los doce indicadores en razón a que se considera que la medición corresponde más a un diagnóstico que al resultado del avance o retroceso de la materialización de la oferta para acceder a este derecho.



DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

8. Derecho a la verdad

La Corte Constitucional se ha pronunciado ampliamente frente a la importancia de la formulación y adecuación de indicadores que permitan medir y evaluar el goce efectivo de derechos de la población desplazada como garantía de superación del ECI, entre ellos, el derecho a la verdad. El Gobierno Nacional en el Informe presentado no desarrolló ningún indicador en lo concerniente a este derecho en su dimensión individual y colectiva⁷⁴ por lo tanto, no es posible verificar la extensión de la obligación, ni la garantía del derecho.

No obstante, para la Procuraduría es importante resaltar que el goce del derecho de verdad como se tiene previsto, no puede ser una condición para superar el ECI, pues este debe responder a lo previsto en cada sistema judicial y extrajudicial de verdad y ello no implica que todas y cada una de las víctimas de desplazamiento verán satisfecho su derecho.

El derecho de verdad se encuentra intrínsecamente relacionado con los componentes de justicia y reparación; es un elemento indispensable para la reconstrucción del tejido social y, opera como garantía de no repetición. Al respecto se advierte que si bien el derecho de verdad cuenta con dos dimensiones, la individual y la colectiva; está compuesto además por dos elementos, pues busca alcanzar no solo una verdad procesal, sino que además apunta a garantizar la construcción de la verdad real,⁷⁵ esto implica la obtención de la verdad por medios judiciales y extrajudiciales.

Verdad Judicial

El derecho a la verdad se encuentra estrechamente ligado a la justicia, tanto la jurisprudencia nacional como internacional concuerdan al definir que hay un componente de este derecho que depende del accionar de la administración de justicia, ello con el fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometieron las violaciones de derechos humanos y DIH. Sumado a lo cual, este componente exige la individualización y posterior sanción de los perpetradores, responsables y partícipes en el desplazamiento forzado.

En el ordenamiento jurídico colombiano, tenemos como mecanismos judiciales para el esclarecimiento de la verdad: i) la jurisdicción ordinaria; ii) el sistema de Justicia Transicional, Justicia y Paz y, iii) la Jurisdicción Especial para la Paz -en adelante JEP – como otro sistema igualmente de Justicia Transicional. Cada uno, con procedimientos y alcances diferentes en la materialización del derecho de verdad a favor de las víctimas.

Jurisdicción Ordinaria

De su intrínseca relación con el derecho de justicia, la verdad, en su relación judicial supone que las víctimas tengan un recurso idóneo en el Estado, el cual les permita satisfacer el goce de su derecho a través del enjuiciamiento y esclarecimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen al desplazamiento forzado.

En la jurisdicción ordinaria, actualmente se administra justicia mediante el sistema penal acusatorio en el cual el resultado de la investigación depende del accionar del Estado, cuyo

⁷⁴ Recuérdese que la Corte Constitucional establece que los titulares del derecho son: “En su dimensión individual, las víctimas de desplazamiento forzado y sus familiares tienen derecho a conocer la verdad sobre los hechos, responsables y consecuencias de lo sucedido, la autoría del crimen, motivos y circunstancias de modo, tiempo y lugar en los cuales ocurrieron los hechos, así como el patrón criminal que enmarca los hechos. En su dimensión colectiva, la sociedad debe conocer la realidad sobre lo sucedido, la divulgación pública de las investigaciones para posibilitar la elaboración de un relato colectivo, así como la obligación de contar con una memoria pública de los resultados de investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos.” Corte Constitucional, Auto 331 del 20 de junio de 2019, M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado. p. 134.

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia C-579-13, M.S. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. p. 212.



principal foco es el delito en sí mismo. Lo que significa, que la obtención de la verdad no se concentra en el derecho de reparación de la víctima, sino en el sistema judicial.

El procedimiento y la tipificación de los delitos se encuentran delimitados por las leyes 600 de 2000, modificada por 906 de 2004 y la Ley 599 de 2000, siendo esta última la que incorpora en su artículo 180 que:

“Artículo 180. Desplazamiento forzado. El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12), o multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.

(...).” (Resaltado fuera de texto)

En el ordenamiento jurídico no se acepta que a un implicado se le atribuya responsabilidad de un delito que no se encuentre tipificado en la ley y conforme a los procedimientos que ésta misma establece. Por ello, el alcance de la verdad depende del acervo probatorio en sí mismo, no existe una vocación reparadora para la víctima del delito, ni vocación por parte del victimario de esclarecer los hechos; ya que en este escenario, lo que se busca es una condena y/o absolución según la parte.

Justicia y Paz

Fue a través de la denominada Ley de Justicia y Paz, que por primera vez se reconoció en Colombia el término de víctimas del conflicto, es así como la Ley 975 de 2005, se dictan disposiciones para la reincorporación de grupos armados al margen de la ley y para la reparación a las víctimas. Esta Ley tenía como principal objetivo la desmovilización de alrededor treinta y un mil cuatrocientos setenta y dos (31.472) excombatientes de las entonces Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o grupos paramilitares.⁷⁶

Para complementar las anteriores disposiciones, se promulga la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, como un suceso emblemático en la política colombiana de atención y reparación de las víctimas del conflicto armado, en la cual se encuentra como uno de los pilares de la reparación integral el acceso al derecho de verdad (artículo 23 *ibídem*).⁷⁷ La adopción de la Ley 1592 de 2012, mediante la cual se modifica el articulado de la Ley de Justicia y Paz y la adopción en el Congreso de la República del Acto Legislativo 001 de 2012, más conocido como el Marco Jurídico para la Paz, traza las líneas de un sistema judicial propiamente transicional en Colombia.

Ahora bien, en la jurisdicción de Justicia y Paz el acceso a la justicia depende de la voluntariedad de los victimarios de acogerse a esta instancia y por lo tanto solo tendrían acceso a la verdad las víctimas cuyo victimario se hubiera acogido al proceso; adicionalmente, es un procedimiento que se prevé para el reconocimiento de máximos responsables que hubieran participado en la comisión de los delitos y, dispone la concesión de una pena alternativa por la contribución a la paz, justicia, verdad y reparación.⁷⁸

⁷⁶ En línea: <http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Justicia-transicional-en-Colombia>

⁷⁷ Ley 1448 de 2011, Artículo 23. DERECHO A LA VERDAD. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.

El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.

⁷⁸ *Ibídem*.



Es importante finalmente resaltar, que el derecho de verdad en esta jurisdicción además de depender de un factor externo, se encuentra limitado. Mediante sentencia C-579-13, a través de la cual se realiza en control de constitucionalidad del Acto Legislativo 001 de 2012, la Corte Constitucional señala que:

“El aseguramiento del pleno y libre ejercicio de esos derechos puede implicar que para garantizar derechos como la verdad puedan aplicarse formas especiales de investigación y beneficios penales por la revelación de los hechos. Adicionalmente, para asegurar que no se presente una discriminación injustificada pueden precisamente establecerse mecanismos legales de priorización, pues de lo contrario la determinación de qué casos van a revisarse primero puede depender en la práctica de la mera discrecionalidad del operador jurídico. Los mecanismos de justicia transicional implican precisamente una ponderación entre estas finalidades a partir de la cual se puede autorizar una limitación entre sí en algunos casos.”⁷⁹
(Resaltado fuera de texto original).

A través de la reforma de la Ley de Justicia y Paz, el legislador trazó los fines de la jurisdicción mediante: i) la identificación y atribución de responsabilidad penal a través de patrones de criminalidad; ii) identificación de los máximos responsables; iii) esclarecimiento de los hechos; iv) reparación integral; v) agilización del proceso y, vi) delimitación del tiempo máximo de privación de la libertad.⁸⁰

Lo dicho hasta aquí supone que: i) es necesaria la priorización y selección legal de casos para que la justicia sea efectiva y permita la identificación de patrones de criminalidad y, ii) esa selección indiscutiblemente implica que no todas las víctimas de grupos paramilitares tendrán acceso a la verdad, pues además de depender de si los excombatientes se acogían a la Ley o no, está sujeto al proceso de selección por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para la Paz o JEP, es un componente del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – en adelante SVJRNR –, cuenta con un régimen legal propio que busca la aplicación de justicia restaurativa, la cual intrínsecamente incorpora el derecho de reparación, administrando justicia *“de manera transitoria, independiente y autónoma”*⁸¹ Esta jurisdicción es uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz (Punto 5.1.2.), adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, el cual integra una serie de disposiciones transitorias en la Constitución Política de Colombia con el fin de alcanzar los objetivos del Acuerdo.

La JEP se encuentra compuesta por: i) la Sala Plena, integrada por el Tribunal para la Paz y sus cuatro secciones correspondientes y las Salas de Justicia, las cuales son la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Sala de Amnistía o Indulto y Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; ii) la Unidad de Investigación y Acusación – UIA – y, iii) la Secretaría Ejecutiva.

La Ley 1820 de 2016, adopta las disposiciones sobre Amnistía o Indulto; por su parte la Ley 1922 de 2018 o Ley de Procedimiento de la JEP adopta disposiciones de carácter procedimental para la puesta en marcha de la Jurisdicción y, finalmente la Ley 1957 de 2019 o Ley Estatutaria de JEP, delimita la administración de justicia en este modelo transicional.

⁷⁹ “La búsqueda de la paz, estable y duradera, permite adoptar medidas en un marco de justicia transicional como los mecanismos de selección y priorización. La justicia transicional en sí misma no desconoce el pilar de garantía de los derechos humanos, sino que por el contrario es una forma especial de articulación de diversos mecanismos para salvaguardar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición en situaciones de violaciones masivas a los DH o al DIH que requieren de la aplicación de criterios especiales, tal como reconoció esta Corporación en las sentencias C-370 de 2006, C-771 de 2011, C-052 de 2012, C-253 A de 2012 y C-781 de 2012 (...)” Corte Constitucional, sentencia C-579-13, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁰ Ley 1592 de 2012, Acto Legislativo 01 de 2012 y Corte Constitucional, sentencia C-579-13, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸¹ En línea: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Conozca-el-marco-normativo-de-la-JEP.aspx>



En el sistema de justicia restaurativa de la Jurisdicción Especial para la Paz – en adelante JEP – se tiene igualmente previsto un procedimiento de priorización y selección de casos para acceder a la verdad desde una perspectiva social, el cual es confirmado mediante la sentencia de constitucionalidad C-674 de 2017:

“Con fundamento en esta directriz, la Corte ha considerado que resultan admisibles ciertas restricciones a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, pero asimismo ha impuesto límites a estas limitaciones. Tal como se expresó en los acápites precedentes, este Tribunal ha considerado que en estos escenarios es posible circunscribir la función persecutoria de los delitos a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, adoptando para esto criterios de selección y priorización. En el marco de la Ley de Justicia y Paz, por ejemplo, se habilitó a la Fiscalía General de la Nación para adoptar criterios de selección y priorización, en el entendido de que en estos contextos la investigación y el juzgamiento se puede orientar a identificar los patrones de criminalidad, y a conocer sus contextos, causas y motivos, y de que la criminalización se puede circunscribir a los máximos responsables.”⁸² (Resaltado fuera de texto original).

Siguiendo la misma línea argumentativa:

“(…) Esto comprende, entre otras cosas, el deber de orden normativo de criminalizar las conductas más graves y lesivas para la organización social y política, y un deber de orden operativo de imponer una sanción efectiva a quienes realicen tales conductas.”⁸³

Lo anterior supone, que a través del control de constitucionalidad la Corte ha sido enfática en que este derecho puede ser limitado, en tanto se apunte a la identificación de patrones de criminalidad a través de la selección y priorización de las conductas más graves y lesivas, ello con el fin de dar a conocer a la sociedad y las víctimas los casos emblemáticos desde una perspectiva macro.

Verdad Judicial

Al analizar el Informe presentado por el Gobierno en cumplimiento de la orden primera del Auto 331 de 2019, el Informe Anual de Gobierno Nacional de 2018, el Informe GED de la Población Víctima de Desplazamiento Forzado⁸⁴ de la UARIV, el PND y, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, entre otros, la Procuraduría advierte que frente al componente judicial del derecho a la verdad:

Si bien es claro, que la complejidad del derecho no permite que su garantía o goce sea plena tal como se encuentra delimitado, también es cierto, que el Gobierno debe articularse con las instancias judiciales para avanzar en la garantía del derecho.

Llama la atención que no se formulará ningún indicador en el componente justicia relacionado con el derecho a la verdad, pese a que se ha reconocido legalmente que la extensión de la obligación se prolonga en tanto se investigue y sancione a los responsables de lo más graves delitos de desplazamiento.

Frente al indicador formulado en el derecho de justicia, a saber, “(n)úmero 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”, debe anotarse que no apunta a esclarecer los hechos, responsables ni las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron hechos de desplazamiento forzado.

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-674-17, M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Punto 5.2.4.2.5.

⁸³ *Ibidem*. Punto 5.2.4.2.2.

⁸⁴ En línea: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillasnariv.pdf>



Se sugiere que se estudie la posibilidad de que el Gobierno Nacional juntos con las entidades judiciales formulen indicadores que se ajusten a cada jurisdicción que tiene incidencia en el goce del derecho de verdad. Es importante que la formulación de los indicadores incorpore además de los parámetros dados por la Corte en el Auto 331, que permitan observar elementos como: i) la priorización y selección; ii) obtención de patrones de criminalidad; iii) número de casos emblemáticos difundidos a la sociedad, etc.

Verdad Extrajudicial

El derecho a la verdad se debe buscar a través de procedimientos judiciales y no judiciales. El Estado por tanto, en la medida de lo posible, debe esclarecer los hechos que conllevaron a facilitar la ocurrencia de abusos y violaciones a los DD.HH. y al DIH, independientemente de si se cuenta con un proceso ordinario y/o de justicia transicional o no.

La verdad extrajudicial es entonces, el componente que se sustenta en la dignidad humana cuando se logran esclarecer y difundir las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar al desplazamiento, lo cual trasciende la esfera de la sanción penal; dado que, contribuir al esclarecimiento de la verdad, no solo garantiza el derecho al buen nombre⁸⁵ sino que además favorece el proceso de reconciliación.

Como mecanismos extrajudiciales para el goce de este derecho, el Estado colombiano cuenta con: i) el Centro de Memoria Histórica y, ii) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

En este punto, es importante resaltar el papel que juega la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el esclarecimiento del derecho de verdad, pese a que en este capítulo no se profundiza en la misma por ser un hecho victimizante diferente.

Centro Nacional de Memoria Histórica

A través de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se dio origen a la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica – en adelante CNMH –, que de conformidad con el artículo 145 y 147 ibídem tiene por objeto reunir y recuperar el material relativo a las violaciones previstas en el artículo 3° de la precitada ley; así como, el deber de poner esa información a disposición de los interesados, investigadores y de los ciudadanos en general.

En ese mismo sentido, se le asigna como funciones la de difundir los resultados de las investigaciones históricas del conflicto armado interno. Es importante resaltar que el derecho de verdad extrajudicial implica el deber no solo de esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen a desplazamiento, sino además de difundir la información recolectada a la sociedad, con el fin de contribuir al establecimiento de la paz y la no repetición.

Se observa que dentro de este componente del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – en adelante SNARIV –, el acceso al derecho de verdad se encuentra limitado a la dimensión colectiva, luego no es posible que dentro del marco jurídico de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras se formulen indicadores desde una dimensión individual. Más se reitera, ello no supone que la obligación de formular indicadores cese, sino que deben ser ajustados a la dimensión colectiva del derecho.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – en adelante CEV -, es al igual que la JEP, uno de los mecanismos que conforman el SVJNR del Acuerdo de Paz (Punto 5.1.1.), creada mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto

⁸⁵ Corte Constitucional, Auto 331 del 20 de junio de 2019, M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado. Pág. 131.



588 de 2017, tiene como función conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno de forma extrajudicial (artículo 4° Decreto 588 de 2017), contribuyendo al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas y, difundiendo los resultados a la sociedad.

En ese sentido, el Artículo 1° del Decreto 588 de 2017, establece la CEV como un órgano autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional con un régimen legal propio. Lo que supone claro, que el Gobierno Nacional no puede formular indicadores para la CEV, sino que por el contrario, es la CEV la que deberá formular sus indicadores que contribuyan al goce de este derecho, lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el Plan Marco de Implementación.

La naturaleza jurídica que ostenta la CEV, implica que las acciones que se adelanten para el esclarecimiento de la verdad hacen parte de la verdad histórica y no judicial, lo que supone que los informes que se elaboren en el marco de las funciones de la Comisión no servirán para la imputación de responsabilidad penal en ningún tipo de jurisdicción.

De conformidad con el artículo 2° del precitado Decreto, la CEV debe cumplir con los objetivos de:

“1. Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del Mandato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros.

2. Promover y contribuir al reconocimiento. Eso significa el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país; el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir.

3. Promover la convivencia en los territorios, en el entendido de que la convivencia no consiste en el simple compartir de un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia (...).” El Mandato de la CEV (5.1.1.1.2) dispone: *“La Comisión tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de: el desplazamiento y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias”.*

Por lo anterior, será necesario que exista una articulación y coordinación adecuada entre el Gobierno Nacional y el SVJNR, entre otros, para que en cada componente del Sistema logre contribuir con el esclarecimiento de los hechos que vulneraron los derechos de la población desplazada, teniendo en cuenta si dentro de las competencias que tiene a su cargo cada institución se garantiza el derecho de verdad colectiva o individual.

Verdad Extrajudicial

Basados en las mismas fuentes de análisis, frente al esclarecimiento de la verdad en su componente extrajudicial, se debe precisar que:

El Gobierno Nacional ha informado sobre las acciones para la recuperación del archivo con el fin de esclarecer la verdad del despojo y el abandono de tierras, conforme a las órdenes de los Autos 373 de 2016 y 540 de 2017.



Se hace referencia a la construcción a la verdad histórica, mediante actos públicos de reconocimiento como medida de satisfacción (ligado al derecho de reparación), pero no se formula ningún indicador conexo que permita analizar el goce de este derecho. Sumado a lo cual, no se presentó ningún indicador para medir su nivel de avance a partir de 2019.

Si bien los indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final son insuficientes para cumplir con la función instrumental y sustancial de los IGED, lo cierto es, que las actuaciones institucionales deben estar articuladas para lograr la garantía del derecho a la verdad, incluyendo las acciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

Frente al carácter bidimensional del derecho a la verdad, es importante resaltar que en el Auto 331/19 la Corte indica que el Gobierno tiene la obligación de dar a conocer a las víctimas, sus familiares (dimensión individual) y a la sociedad (dimensión colectiva) las circunstancias en las que se cometieron los hechos de desplazamiento forzado, pero no se indica cuándo se entiende superado el ECI, teniendo presente la complejidad del derecho.

Para avanzar en la garantía del derecho, se sugiere que el Gobierno, determine en cada institución adscrita al mismo, cuál dimensión tiende a garantizar y formule indicadores que se ajusten a la realidad y que finalmente no desencadenen desbordando el sistema sin contemplar su capacidad de gestión.

Para medir el goce efectivo de este derecho, es indispensable formular indicadores que se puedan medir a partir del levantamiento de información primaria que dé cuenta de la percepción sobre el acceso al derecho a la verdad (si es el caso), pues resultaría insuficiente medir su satisfacción mediante el solo cruce de los registros administrativos.

Ahora bien, frente a la necesidad de articulación con el SVJNR del Acuerdo de Paz y demás órganos judiciales, se sugiere al Gobierno Nacional que se cree una mesa de trabajo que permita a las diferentes instituciones formular indicadores con metas y productos claros, que permitan avanzar en la garantía de este derecho, claro está, entendiendo que es un derecho que no podrá ser garantizado a la totalidad de la población víctima de desplazamiento forzado.

8.1. Conclusiones

- La complejidad de garantizar el derecho de verdad en su dimensión individual y colectiva a toda la población víctima de desplazamiento forzado, debe ser contemplada para la evaluación de la superación del ECI.
- Es necesario que el Gobierno Nacional formule indicadores idóneos para medir la satisfacción del derecho a la verdad en lo de su competencia y que junto con las entidades del sistema y la justicia ordinaria se establezcan indicadores para avanzar en la garantía del derecho. La complejidad del derecho no puede ser pretexto para no formular ningún indicador.
- Se debe tener en cuenta que los pilares del sistema de justicia transicional son verdad, justicia y reparación. Si no se formula ningún indicador, se dificulta la identificación de los avances o estancamientos en la garantía de este derecho, por eso resulta alarmante que no se formulara ningún indicador para garantizar el goce del derecho de forma individual o desde la base de los derecho de justicia y reparación.

9. Derecho a la justicia

La Corte ha indicado que la satisfacción del derecho a la justicia para las víctimas de desplazamiento forzado se traduce en: i) el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo, ii)



el deber de las autoridades de investigar, juzgar y sancionar a los responsables del delito, con la debida diligencia y, iii) respetar el debido proceso⁸⁶.

El Gobierno Nacional considera que el derecho a la justicia consiste en que las graves violaciones a los derechos fundamentales de la población desplazada no queden impunes. Para la medición de este derecho propone un solo indicador con relación a las investigaciones judiciales ajustando el denominador de la fórmula del indicador presentado anteriormente.

9.1. Análisis del indicador

Indicador: Porcentaje de conglomerados con investigaciones sobre desplazamiento forzado.

Fórmula de cálculo: *“Número de conglomerados de desplazamientos forzado que tienen coincidencia en el periodo y municipio de ocurrencia con investigaciones de la Fiscalía General de la Nación / Número de conglomerados de desplazamiento forzado”.*

En cuanto a la función sustancial se observa que el indicador mide investigaciones por parte de la Fiscalía, entidad competente en esta materia. Sin embargo, hace falta medir el cumplimiento de la extensión de la obligación, traducido en el juzgamiento y la sanción a los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado. No mide el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política pública, ni su efectividad.

Al no tener como fundamento el contenido del derecho, es poco probable que este indicador por si solo de cuenta de los avances, estancamientos y/o retrocesos en el goce efectivo de este derecho, cumpliendo simplemente con la medición a nivel de investigaciones.

Por otro lado, se observa que el indicador logra medir parcialmente la efectividad de la política pública del derecho a la justicia, puesto que aunque este derecho es de medio, haría falta la entrega de un producto o resultado, representado en sentencias o fallos, para efectos de justicia; resultados que dependen en todo caso de la actuación de las entidades del Estado.

En virtud de lo anterior, es necesario que en el proceso de formulación de los IGED se examine el contenido del derecho, si bien el indicar es sensible, es verificable, comparable y económico, carece de medición exacta de la demanda real.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Aborda parte del derecho, desconociendo los elementos de juzgamiento y sanción.
	Función instrumental	Parcial	La correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado es parcial.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Parcial	Mide parcialmente el derecho.
	Tipo	Si	
	Redacción	No	La unidad de medida no corresponde al titular del derecho. (Conglomerados – víctimas).
	Selección	No	No da cuenta del resultado.
	Hoja de vida	Si	No tiene línea base.

9.2. Contenido del derecho

Si bien el Gobierno realiza una propuesta a partir de conglomerados, como una unidad de análisis más amplia, atendiendo la masividad de los hechos y la necesidad de buscar celeridad en los procesos, la Procuraduría llama la atención por cuanto esta unidad de medida desconoce a las víctimas de desplazamiento forzado como titulares del derecho.

⁸⁶ Corte Constitucional Auto 331 de 2019.



En cuanto al responsable de la garantía, al limitarse la medición a las investigaciones penales, se excluye la obligación de los jueces frente al juzgamiento y sanción de los responsables. Razón por la cual se reitera la importancia de proponer nuevos indicadores que aplicados en su conjunto, puedan dar cuenta del contenido completo del derecho.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, como lo indica la Corte, que conforme al ordenamiento jurídico las víctimas de desplazamiento forzado cuentan con el Sistema Penal Ordinario y los sistemas propios de Justicia Transicional para la satisfacción de este derecho. Si bien en la jurisdicción ordinaria se espera la judicialización individual de cada delito, en las otras jurisdicciones se tienen alcances diferentes. Para la Procuraduría, la puesta en marcha de la JEP prevista en el Acuerdo Final, es un esfuerzo institucional importante que permite avanzar en la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado.

En este sentido, el sistema de Justicia y Paz prevé que en la investigación y juzgamiento, “se deben determinar criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, los cuales se deben encaminar a esclarecer patrones de macro criminalidad; develar contextos, causas y motivos de las conductas; y concentrar los esfuerzos en la investigación de los máximos responsables”⁸⁷. En el caso de la JEP, “los criterios de priorización y de selección (...) deben estar encaminados a centrar esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra cometidos de forma sistemática los criterios de priorización y selección”⁸⁸.

A partir del estudio y análisis del objetivo del indicador propuesto para calcular el goce efectivo del derecho a la justicia hace falta indicadores que dé cuenta de los resultados que de una parte permitan medir suficientemente el contenido del derecho dando cuenta del ejercicio oportuno y efectivo del mismo.

9.3. Conclusiones

- El indicador propuesto por el Gobierno para la medición del derecho a la justicia, aunque fue ajustado sigue sin cumplir con los criterios de idoneidad establecidos por la Corte. El acceso a un recurso judicial es medido por el indicador, pero no logra medir la garantía que lleva a proteger plenamente los derechos de las víctimas por desplazamiento forzado.
- Se recomienda formular nuevos indicadores que permitan medir suficientemente el contenido del derecho dando cuenta del ejercicio oportuno y efectivo del mismo, garantizando la participación de las víctimas, la judicialización y sanción para los responsables.
- Al analizar el indicador se evidencia que aunque mide la proporción de conglomerados de desplazamiento forzado que coinciden territorial y temporalmente con los hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación, hace falta profundizar en el goce efectivo del derecho.
- Se sugiere ajustar el indicador por cuanto la unidad de medida de la fórmula de cálculo es “conglomerados” y no corresponde al titular del derecho que son las víctimas de desplazamiento forzado.
- En el ajuste de los indicadores debe tenerse en cuenta que si bien en la jurisdicción ordinaria se espera la judicialización individual de cada delito, en los sistemas propios de la justicia transicional tienen alcances diferentes, con criterios de priorización y selección para el ejercicio de la acción penal. Para la Procuraduría, la puesta en marcha de la JEP prevista en el Acuerdo Final, es un esfuerzo institucional importante que

⁸⁷ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019.

⁸⁸ *Ibídem*.



permite avanzar en la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado.

10. Derecho a la indemnización

La indemnización es una medida de reparación por vía administrativa que entrega el Estado Colombiano, con la finalidad de “compensar a las víctimas de desplazamiento forzado por el daño material y moral sufrido, de forma diferenciada, transformadora y efectiva”. Esta medida es otorgada a las víctimas inscritas en el RUV, que la hayan solicitado y cuyo desplazamiento forzado haya ocurrido en el marco del conflicto armado, o que guarde relación cercana y suficiente con este. La entrega de esta medida se realiza conforme al procedimiento establecido por la UARIV.

Si bien la Corte Constitucional establece que esta obligación se satisface cuando se hace la entrega efectiva de la indemnización a los integrantes del hogar, “dado que la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado se entrega por núcleo familiar”, es pertinente aclarar que la Resolución 1049 de 2019, establece que si durante la fase de análisis de la solicitud se concluye que la víctima, individualmente, se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, se priorizará el pago de la medida a su favor, sin que por ello, dicho pago se haga extensivo a los demás miembros del hogar que hagan parte de la solicitud.

En ese sentido, para el Gobierno Nacional este derecho se satisface cuando se realiza la entrega de la indemnización a las víctimas. Por lo tanto, propone un nuevo indicador con el objetivo de medir el resultado en el pago de la indemnización respecto de aquellas víctimas que tienen este derecho, argumentando que este se puede desagregar por variables como género, ciclo vital, pertenencia étnica y situación de discapacidad.

10.1. Análisis del indicador

Indicador: Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que accedieron a la indemnización.

Fórmula de cálculo: 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 a acceder a la indemnización.

En virtud de la función sustancial, los indicadores deben tener como fundamento el contenido del derecho. Este indicador si da cuenta de uno de los aspectos del contenido al determinar el acceso a la medida de indemnización como compensación del daño sufrido. Adicionalmente, proporciona información acerca de si las víctimas tienen derecho o no a acceder a la medida.

Uno de los aspectos de la función instrumental es la suficiencia, la cual permite, a través de la medición del indicador examinar los aspectos fundamentales que hacen parte del derecho. El indicador de indemnización propuesto cumple de manera parcial con este aspecto, puesto que no da cuenta del carácter transformador ni efectivo de la medida. En relación con el aspecto transformador, se aclara que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, este enfoque se materializa cuando se implementan todas las medidas de reparación integral en su conjunto y no solo la de indemnización, razón por la cual, a juicio de este órgano de control, no sería pertinente esperar que el solo pago de la indemnización tenga un efecto transformador en la vida de las víctimas que la reciben.

En relación con el tipo de indicador, el Gobierno Nacional establece, que éste es un indicador de producto. Por su parte, la Corte Constitucional considera que se debe propiciar la formulación de indicadores de proceso y/o resultado que permitan realizar un análisis más preciso e integral acerca de la realización de los derechos de la población desplazada. Sin

embargo, la Procuraduría comparte con el Gobierno Nacional que el indicador para medir el acceso a este derecho debe ser de producto, puesto que responde a la entrega de un bien y/o servicio a partir de la intervención pública, y no a la evaluación del cambio en el bienestar de las víctimas. Sumado a lo anterior, y teniendo en cuenta que formular un indicador de resultado para un derecho como la indemnización resultaría muy costoso, y probablemente no sería medible, pues tendría que dar cuenta de cómo el acceso a la indemnización impactó las condiciones de vida de las personas y/o familias; podría pensarse en mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional, para medir el aporte de la indemnización en la reconstrucción del proyecto de vida de la población víctima.

Una vez revisada la hoja de vida del indicador, se identifica que no cuenta con una definición de acceso, razón por la cual no es claro el momento en el que se da por garantizada la medida, pues la entrega efectiva de la indemnización puede ser entendida por la UARIV en tres escenarios distintos: i) entrega del acto administrativo que reconoce el derecho a la indemnización, ii) desembolso efectivo del dinero a la víctima, y iii) en el caso de las víctimas menores de edad, cuando se constituye el encargo fiduciario.

En la hoja de vida se establece que este es un indicador de capacidad que centra su atención en la medición del avance entre el punto partida, es decir la línea base, y el punto esperado de llegada, la meta. Pese a lo anterior, no establece línea base para el indicador.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial	Parcial	Este indicador no da cuenta del carácter efectivo contemplado en el contenido del derecho
	Función instrumental	Parcial	Un solo indicador no es suficiente para medir la finalidad del derecho.
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	
	Tipo	Si	Es un indicador de producto, pues está asociado a bienes y/o servicios producidos y/o entregados a partir de la intervención pública.
	Redacción	Si	
	Selección	Si	
	Hoja de vida	Parcial	No proporciona una definición de acceso y no cuenta con línea base.

10.2. Contenido del derecho

De acuerdo con lo establecido en el Auto 331 de 2019, el indicador de indemnización cumple con lo dispuesto en las categorías de: titular del derecho y responsable de la garantía. Puesto que esta formulado en función de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, que tienen derecho a esta medida y establece como responsable de la administración de los recursos a la UARIV.

Sin embargo, frente a la extensión de la obligación la Corte Constitucional establece que hasta tanto no se haga efectiva la medida, las víctimas deben conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar, (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) en el que de no ser priorizados, los plazos aproximados y el orden en que las personas accederán a esta medida. A juicio de la Procuraduría no es posible medir la extensión de la obligación del derecho, aplicando únicamente el indicador de producto presentado por el Gobierno.

Preocupa a la Procuraduría, que con el procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, la UARIV tiene un término de 120 días hábiles para resolver de fondo la solicitud de indemnización y posterior a ello, emite un acto administrativo en el cual se reconoce o se niega la medida, pero no proporciona información sobre la entrega real y efectiva de esta, ya que no indica fecha del pago, ni monto a recibir. En ese sentido, el indicador propuesto no da cuenta de la efectividad en la implementación de la medida, pues no informa sobre los plazos



aproximados y el orden en que las víctimas accederán a esta medida, situación que genera incertidumbre y puede revictimizarlas. Adicionalmente, y teniendo en cuenta, el ritmo de avance, al aplicar una regla de tres simple, el Gobierno Nacional tardaría aproximadamente cinco décadas más en indemnizar al total de víctimas que tienen derecho a esta medida.

En esta Resolución también se establece que la entrega de la medida se hará atendiendo a la disponibilidad presupuestal de la UARIV, dificultad que se evidencia en el Informe Anual del Gobierno Nacional en cumplimiento del Auto 411 de 2019, pues allí se expone que “uno de los principales obstáculos identificados para hacer efectiva la medida de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado, es el tema presupuestal, pues existe un elevado número de personas susceptibles de indemnización, y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no previó recursos para ese fin” .

Por otra parte, la Corte Constitucional establece que la finalidad del derecho es compensar a las víctimas de desplazamiento forzado por el daño material y moral sufrido, de forma diferenciada, transformadora y efectiva. Frente al aspecto diferenciado, el Gobierno Nacional establece que el indicador se podrá desagregar por variables como género, ciclo vital, pertenencia étnica y situación de discapacidad. De hecho, cuando se ha solicitado información relacionada con el avance de esta medida, la UARIV la ha suministrado desagregada por enfoques.

Para que el Gobierno Nacional pueda medir la extensión de la obligación y la finalidad del derecho conforme a lo establecido por la Corte, es necesario contar con un indicador complementario de producto que brinde información sobre el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, el cual debe integrar líneas de acompañamiento específico a cada grupo poblacional de víctimas y se debe articular con los programas de generación de ingresos y los programas de atención psicosocial, como el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas – en adelante PAPSVI, y la Estrategia de Recuperación Emocional – en adelante ERE. No obstante, debe recordarse que la participación en el programa de acompañamiento es voluntaria. Adicionalmente, deben formularse al menos dos indicadores de proceso, así: i) que dé cuenta sobre el tiempo promedio que transcurre entre la solicitud de la indemnización y el reconocimiento mediante acto administrativo, y ii) que dé cuenta sobre el tiempo promedio que transcurre entre el reconocimiento mediante acto administrativo y el desembolso efectivo del dinero.

10.3. Conclusiones

- El indicador propuesto por el Gobierno Nacional es idóneo y suficiente para medir el acceso a la medida, pero se queda corto frente a los aspectos transformador y efectivo, por lo cual se consideran necesario formular indicadores complementarios que aplicados en su conjunto permitan dar cuenta del contenido del derecho. Estos indicadores además serían un importante complemento para el indicador propuesto por el Gobierno Nacional en el PND 2018-2022: Víctimas reparadas administrativamente.
- La Corte Constitucional establece que se debe propiciar la formulación de indicadores de proceso y resultado para poder realizar un análisis más preciso e integral acerca de la realización de los derechos de la población desplazada. Sin embargo, para la medida de indemnización administrativa resulta muy complejo formular un indicador de resultado que permita evaluar la garantía y disfrute efectivo de los derechos o el cambio en el bienestar de las personas. Pues probablemente no cumpliría con la metodología CREMA en los criterios de económico y medible, por lo que se considera que se debe mantener un indicador principal de producto. Por lo anterior, a juicio de la Procuraduría, además de los indicadores que proponen formular, es importante pensar en mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional, para medir el aporte de la indemnización en la reconstrucción del proyecto de vida de la población víctima.



- Para que el Gobierno Nacional pueda medir la extensión de la obligación y la finalidad del derecho conforme a lo establecido por la Corte, se recomienda la formulación de al menos dos indicadores complementarios de proceso: i) que dé cuenta sobre el tiempo promedio que transcurre entre la solicitud de la indemnización y el reconocimiento mediante acto administrativo, y ii) que dé cuenta sobre el tiempo promedio que transcurre entre el reconocimiento mediante acto administrativo y el desembolso efectivo del dinero. Y al menos un indicador complementario de producto: i) que dé cuenta sobre el acceso al Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos y sus resultados, este último debería tener información desagregada por cada una de las líneas de acompañamiento específico a cada grupo poblacional, para que así pueda cumplir en cierta medida con el aspecto diferenciador de la medida.

11. Derecho a la rehabilitación

La Corte Constitucional ha establecido que la finalidad del derecho a la rehabilitación es que “las víctimas de desplazamiento forzado tengan acceso 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”⁸⁹.

Para este derecho el Gobierno Nacional, expone que mantiene el indicador para medir el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida. Después de realizada la evaluación, el Gobierno Nacional concluye que este indicador cumple con los criterios de idoneidad y por lo tanto, se mantiene en la forma como ya se había presentado a la Corte, extendiéndose de acuerdo con las necesidades de las víctimas y el concepto del equipo médico, observando las dimensiones funcionales, sociales y ocupacionales que se buscan satisfacer con la rehabilitación, cuya garantía es responsabilidad del Ministerio de Salud y las Entidades Territoriales.

11.1. Análisis del indicador

Indicador: Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida.

Fórmula de cálculo: *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.*

En cuanto al cumplimiento de la función sustancial e instrumental del indicador se observa que, resulta insuficiente para medir el acceso a la rehabilitación física, pues se refiere únicamente al acceso a la rehabilitación psicosocial.

Frente a la dimensión real de la demanda se observa que el indicador cumple parcialmente lo establecido por la Corte, toda vez que de acuerdo al denominador de la fórmula, la demanda está supeditada por la focalización a través de la estrategia de búsqueda activa del PAPSIVI. Sobre esta estrategia, la Procuraduría ha indicado que resulta insuficiente pues no se compadece con el escenario real de víctimas que requieren rehabilitación,⁹⁰ por lo que es necesario ajustar el denominador al universo de víctimas que requieren la atención.

⁸⁹ Corte Constitucional, Auto 331/19. P. 154.

⁹⁰ El universo estimado de víctimas para atención psicosocial proyectado por la RNI es de 3.472.453, (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información. [Consultado: 01 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>). Sin embargo, la cifra de atención psicosocial reportada por el Gobierno es de 588.163 víctimas con atención psicosocial en el cuatrienio 2014-2018 y la búsqueda activa del programa refiere una cifra inferior a esta.



Sobre el particular es importante mencionar que la UARIV históricamente ha reportado un universo estimado de víctimas que requieren atención psicosocial de cerca de 3.472.453 personas. Si bien la Procuraduría considera que la oferta debería cubrir ese universo, no es clara la metodología de su determinación, por lo que hemos requerido a la UARIV información adicional frente a este proceso.

En cuanto a la tipología, es un indicador de producto, toda vez que mide el número de víctimas que han accedido al servicio, pero no permite hacer seguimiento a los resultados en términos de la efectividad de los mismos. Por lo que se considera que es un indicador complementario, que de ajustarse el denominador puede ser idóneo para medir únicamente el acceso a la atención psicosocial.

A pesar de que la Corte ha señalado que el Gobierno debe propiciar la adopción de indicadores de resultado y de proceso para medir el goce efectivo de derechos, la Procuraduría comparte con el Gobierno Nacional, que el alcance de este derecho implica un proceso de atención que responde a las particularidades de cada víctima, y, además se trata de una obligación de medio, teniendo en cuenta que en parte, depende de factores externos que no pueden ser controlados en el servicio prestado por el Estado.

En este sentido resultaría no solo costoso, sino de una alta complejidad formular indicadores de resultado, por lo que podría pensarse en mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional, para medir el impacto de la atención psicosocial en las víctimas que accedieron a esta medida. Una estrategia similar es la que ha venido implementando el Ministerio de Salud a través de la “recolección de información a través de instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados, sobre la percepción del cambio producto de la atención psicosocial, en el marco de la rehabilitación integral”.⁹¹

De otra parte, el numerador excluye de la medición a las víctimas que en su momento deciden voluntariamente no acceder a la medida a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) o la Estrategia de Rehabilitación Emocional Grupal (ERE-G). Esto obedece a criterios técnicos que pueden resultar útiles al Gobierno, para determinar las víctimas que voluntariamente no quieren acceder a la medida, sin embargo, para efectos de identificar estancamientos y retrocesos en los programas de atención, con el fin de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos pertinentes, de acuerdo a la función sustancial, sería pertinente que se indagaran las razones para este rechazo y se realizaran, de ser necesario, los consecuentes ajustes cualitativos a estos programas con el fin de este grupo de víctimas pueda acceder a la medida.

En la hoja de vida del indicador no se establece la línea base, lo cual es preocupante teniendo en cuenta que el Gobierno ha reportado esta información en otros documentos como el PND 2018-2022, en el que se establece que 588.163 víctimas han recibido atención psicosocial entre 2012 y el 2018. Sin embargo, no ha reportado cuántas víctimas fueron buscadas activamente y rechazaron la medida por lo que es necesario que el Gobierno presente esa información.

Análisis de los criterios de idoneidad		Cumplimiento	Observaciones
Elementos orientadores para la formulación y medición de los IGED	Función sustancial.	Si	Es suficiente únicamente para medir el acceso a rehabilitación psicosocial. La rehabilitación física queda por fuera de la medición.
	Función instrumental	Si	
Consideraciones técnicas	Identificación del objetivo	Si	El denominador limita el universo a las víctimas focalizadas por búsqueda activa o que han solicitado la atención.
	Tipo	Si	
	Redacción	Parcial	

⁹¹ Respuesta emitida por el Ministerio de Salud a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo en marzo de 2019.



	Selección	Parcial	No da cuenta de los resultados de la política pública, más allá del acceso. (Impacto de la atención).
	Hoja de vida	Parcial	No se establece línea base.

11.2. Contenido del derecho

En un primer momento, la Corte Constitucional en el Auto 109 de 2007 adoptó como indicador de goce efectivo del derecho a la salud, el acceso a la asistencia psicosocial de todas las personas que lo soliciten. Un año después, mediante el Auto 116 se adoptó un indicador complementario para el derecho a la rehabilitación, estableciendo el cálculo del mismo en el *número de víctimas de desplazamiento forzado que obtienen atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación / total de personas víctimas desplazadas*.

Posteriormente, atendiendo a los diferentes ajustes ordenados por la Corte en relación al enfoque diferencial, territorial y por etapas de desplazamiento en los Autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011 y, respondiendo con mayor énfasis a lo ordenado en el Auto 373 de 2016, el Gobierno presentó su evaluación de la garantía del derecho a la rehabilitación en el Informe Anual del 2018.

La Corte establece que el contenido del derecho a la rehabilitación se relaciona de manera directa con la atención médica, psicológica y de otros servicios sociales, a través de los cuales se busca restablecer las condiciones físicas, psicológicas, el desempeño en los ámbitos familiar, social y laboral; y el ejercicio autónomo de sus derechos. En este sentido, señala que el Programa Administrativo de Rehabilitación debe incluir medidas individuales y colectivas que permitan a las víctimas desempeñarse en sus entornos familiar, cultural, laboral y social; y ejercer sus derechos y libertades básicas. “Esta medida se extiende de acuerdo con las necesidades de las víctimas, y al concepto emitido por el equipo de profesionales. Esta medida debe incluir las dimensiones que se buscan satisfacer a través de la rehabilitación integral (servicios funcionales, sociales y ocupacionales).”⁹²

Del mismo modo, la Corte ha establecido que la rehabilitación comprende la disponibilidad y acceso de las víctimas a servicios jurídicos y sociales. El contenido de este derecho abarca la atención médica, psicológica y de otros servicios sociales tendientes al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas de desplazamiento forzado.

Contrario a esto, la formulación del indicador propuesto se limita al acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la atención psicosocial, excluyendo de la medición aspectos que hacen parte de la definición normativa y jurídica del derecho. No se incluyen aspectos centrales como el restablecimiento de las condiciones físicas. En el caso del ejercicio de los derechos y libertades básicas, resultaría completo que un indicador pudiera medir la vivencia de las estas libertades, cuando está pensado para medir la satisfacción del derecho a la rehabilitación.

Por lo tanto, si bien el indicador del Gobierno Nacional es idóneo para medir el acceso a la atención psicosocial exclusivamente para el PAPSIVI, el Gobierno debe formular otros indicadores por cuanto medir únicamente el acceso a este aspecto del contenido del derecho, este indicador no permite identificar avances, estancamientos o retrocesos de la calidad o la aceptabilidad de los programas de rehabilitación. Lo anterior, en consonancia con lo establecido por la Corte “*la rehabilitación no solo debe centrarse en el modelo de atención médica o la rehabilitación funcional, sino también en el acceso a medidas efectivas y pertinentes para que las personas (...) puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social, vocacional, medidas en el ámbito de la salud, empleo, educación y los servicios sociales del Estado*”.⁹³

⁹² Corte Constitucional, Auto 331.

⁹³ Auto 331.



Por último, en cuanto al responsable de la garantía del derecho, la Corte establece que es el Ministerio de Salud y las entidades territoriales. No obstante, actualmente la oferta del Gobierno incluye la implementación de otros programas a cargo de la UARIV como la estrategia Entrelazando que se aplica a sujetos de reparación colectiva y la Estrategia de Recuperación Emocional en sus modalidades individual y familiar. A juicio de la Procuraduría estas estrategias complementarias también apuntan a la garantía de este derecho, por lo que deben formularse indicadores de proceso y producto para medir su avance.

Adicionalmente, en este sentido se debe considerar el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, contemplado en el Acuerdo Final, como una oportunidad para avanzar en la garantía del derecho a la rehabilitación psicosocial desde el reconocimiento de las estrategias comunitarias tendientes a la reconstrucción del tejido social.

11.3. Conclusiones

- La Procuraduría considera que de ajustarse el denominador de la fórmula de cálculo el indicador propuesto sería idóneo únicamente para medir el acceso a la prestación del servicio de rehabilitación psicosocial que se brinda exclusivamente desde el PAPSIVI a las víctimas del conflicto armado. Se debe ajustar el denominador al universo de víctimas que requieren la atención y no al de la oferta institucional disponible.
- Teniendo en cuenta que la finalidad de este derecho contempla también la atención física se recomienda la formulación de indicadores complementarios que aplicados en su conjunto sean suficientes para medir todos los aspectos del contenido y la finalidad del derecho a la rehabilitación y que permitan evidenciar los avances y retrocesos en la satisfacción de este derecho. Para ellos se debe: i) Formular un indicador principal que incluya la rehabilitación física. ii) Formular indicadores de proceso que den cuenta del tiempo que requieren las víctimas para recibir esta medida. Para determinar el avance del acceso a la medida es necesario que los denominadores correspondan al grupo de víctimas que han solicitado y obtenido el acceso efectivo a los programas de rehabilitación.
- Para medir el goce efectivo de este derecho formular indicadores de resultado, sería no solo costoso, sino de una alta complejidad, por lo que podría pensarse en mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional, para medir el impacto de la atención psicosocial en las víctimas que accedieron a esta medida y el ejercicio que realiza el Ministerio de Salud a través de la “recolección de información a través de instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados, sobre la percepción del cambio producto de la atención psicosocial, en el marco de la rehabilitación integral”.
- Teniendo en cuenta que la oferta del Gobierno incluye la implementación de otros programas a cargo de la UARIV como la estrategia Entrelazando que se aplica a sujetos de reparación colectiva y la Estrategia de Recuperación Emocional en sus modalidades individual y familiar, se recomienda formular indicadores de proceso y producto para medir el avance, y su contribución a la garantía de la rehabilitación psicosocial.
- Se debe considerar el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, contemplado en el Acuerdo Final, como una oportunidad para avanzar en la garantía del derecho a la rehabilitación psicosocial desde el reconocimiento de las estrategias comunitarias tendientes a la reconstrucción del tejido social. Por lo que se hace un llamado al Gobierno Nacional para que agilice la expedición del decreto que lo reglamentará.

12. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004, para pueblos étnicos.



A partir de la revisión del documento remitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, denominado Análisis de idoneidad AUTO 331 – IGED, se pudo constatar la usencia de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos dirigido a pueblos étnicos, además de las falencias técnicas en la medición y seguimiento de lo desarrollado y propuesto por el Gobierno Nacional en los informes presentados en esta materia.

Asimismo, es inexistente la medición de derechos colectivos que han sido considerados tanto en la normatividad como en los Autos proferidos por la Corte Constitucional, invisibilizándolos en los diferentes componentes de Política Pública.

Con el fin de contribuir en el análisis, presentaremos los aspectos del marco jurisprudencial y normativo que en consideración de la PGN deben ser tenidos en cuenta para la definición de los IGED para pueblos étnicos:

1) La Corte Constitucional, por medio de la orden quinta del Auto 116 de 2008, dispuso la adopción de los “indicadores de pertenencia étnica y cultural”, propuestos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Estos se orientaban a los procesos de retorno y participación de los pueblos étnicos.

2) Los Autos 004 y 005 de 2009, establecieron el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucionales de los Pueblos Indígenas y las Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indicaron, la grave afectación del derecho al territorio, tanto para las comunidades que permanecían en sus territorios (titulados o no), como para las personas en situación de desplazamiento .

3) El Decreto Ley 4633 de 2011 , en su artículo 107 refiere que la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento, se dará cuando el pueblo o comunidad indígena alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación; indicando en su parágrafo 1° que el Gobierno Nacional concertará en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas 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 definidos por el Gobierno Nacional.

4) El Decreto Ley 4635 de 2011 establece en su artículo 74, que cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad ocasionada por el desplazamiento cuando la comunidad negra, afrodescendiente, raizal o palenquera alcance el goce efectivo de los derechos fundamentales y del restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación.

5) La Corte Constitucional, por medio de la orden tercera del Auto 266 de 2017 conmino a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) y al Departamento Nacional de Planeación que:

“(i) analicen si actualmente los sistemas de información utilizados para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla, cuentan con variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de la población étnica; y (ii) realicen un análisis de la suficiencia, pertinencia y adecuación de los indicadores étnicos existentes y consoliden una batería de indicadores a medir por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; (iii) que permita evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la



respuesta estatal respecto al goce efectivo de los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.”

Análisis de documentos de referencia.

Revisados los documentos públicos elaborados por las instituciones responsables de la política pública para desplazamiento forzado, sobre los IGED, se han encontrado algunas referencias específicas sobre pueblos étnicos:

1) Acción Social en 2010, presentó un informe de seguimiento a los IGED basado en un universo de 3.203.844 personas y una muestra de 9.510 hogares, en donde indica:

“Dentro de los predios abandonados más significativos, por su alto porcentaje, se encuentran: fincas/parcelas (58.9%) y casas/apartamentos (43.3%). Lotes, casales y otros predios solo representan 13,1% del total de predios dejados o que les fueron despojados y territorios étnicos solo fueron abandonados por 1,5% de los hogares.” (pág. 194).

2) La UARIV en 2014 formuló un estudio por medio de metodología muestral indicando que:

“La metodología muestral únicamente permite acceder a resultados en ciertos niveles agregados; es decir, ofrece un panorama general del país, de regiones relativamente grandes y de grupos poblacionales. Esta encuesta no permite tener resultados confiables en niveles de población más pequeños como, por ejemplo, municipios, personas con discapacidad o grupos indígenas. Este hecho impone nuevamente la necesidad de emplear registros administrativos que permitan no sólo tener información agregada sino lograr información detallada individual para un porcentaje creciente de la población” (pág. 33)

El informe no presentó ninguna información sobre los IGED étnicos ordenados en 2008, sumado a que ignoró cualquier alusión a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

3) En 2017, el informe anual de IGED presentado por el Gobierno Nacional, indica que no realizó un estudio muestral sino “un intento de medición censal” por medio de cruces de bases de datos (referido en la página 26) y no tuvo en cuenta los indicadores ordenados por la Corte Constitucional en 2008. Revisado el informe anual de IGED del Gobierno Nacional de 2018, se observa que dio continuidad en el seguimiento a la metodología del informe anterior, pero mantuvo el mismo sesgo respecto de los IGED étnicos.

De acuerdo con lo anterior, se observa que desde hace 11 años la Corte Constitucional ha previsto la necesidad de formular indicadores de Goce Efectivo de Derechos para: i) el cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en el marco de procesos de retornos y reubicaciones y ii) la vinculación de las autoridades étnicas en las instancias de participación referidas a la política pública para la atención del desplazamiento forzado.

En 2009, los Autos 004 y 005, hicieron especial énfasis en la desprotección del derecho al territorio de los pueblos étnicos, como resultado de las acciones en el marco del conflicto armado, indicando cómo el desplazamiento forzado agravaba esta situación. Posteriormente, los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, establecieron que el Goce Efectivo de Derechos para pueblos étnicos, se enmarcaba en procesos de retornos y reubicación.

En 2017 (9 años después), la Corte Constitucional ordenó al DNP y la UARIV la revisión de sistemas de información y la pertinencia de los IGED para grupos étnicos, debiendo reportar



sus avances por medio de informes trimestrales. Por solicitud de la misma Corte, la PGN realizó el siguiente análisis de los informes existentes para finales de 2018:

i). Mayo de 2018. El Gobierno Nacional señaló que se han llevado a cabo mesas técnicas para consensuar indicadores e incluir en la constatación étnica, se ha discutido sobre las fuentes de información suficientes y respecto de derechos a la salud, educación, generación de ingresos, subsistencia mínima, retornos y reubicaciones, protección de tierras, restitución de tierras y reparación; así como, sobre los derechos colectivos al territorio, autonomía, gobierno propio y consulta previa.

ii). Junio de 2018. El Gobierno Nacional dio cuenta que las mesas técnicas arrojaron como resultado “que se detectaron dificultades en el establecimiento de la unidad de medida y los universos de medición. Así, los indicadores en principio utilizan como unidad de medida la comunidad indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera víctima del desplazamiento forzado, sin embargo, estos conceptos no están claramente definidos a un nivel operativo, surgiendo la necesidad de contar tanto con una delimitación conceptual como un registro o listado de estas unidades” (págs.. 4 y 5). En ese sentido, al considerar lo complejo del tema en cuanto a los universos y unidades de medida; las falencias de pertinencia, coherencia y calidad de los indicadores, así como la verificación de insumos inexistentes para medir lo colectivo, al no contar con registros administrativos; planteó la necesidad de diseñar un plan de trabajo para ejecutarse en los últimos meses de 2018.

iii). Agosto de 2018. El Gobierno Nacional luego de hacer mención de algunas reuniones, presentó los indicadores para hacerle la medición a dos derechos: territorio y consulta previa (participación), tomando como universo a 145 municipios del país con población étnica desplazada o presencia en el lugar. El valor de atención asciende a \$822 mil millones de pesos constantes de 2017. De estos \$723 mil millones corresponden a derechos territoriales, mientras los \$99 mil millones restantes corresponden al de Consulta Previa.

Como resultado, la PGN concluyó que:

“No se logra entender como después de 9 años de incumplimiento por parte del Estado, solo se construyen indicadores para dos derechos: territorio y participación (consulta previa), faltando como esenciales la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas, los cuales fueron relacionados en la orden tercera. Ahora, si bien los derechos territoriales son fundamentales, todo lo que se desprenda de ellos debe ser evaluado, pues es nada menos que la garantía de supervivencia colectiva para los pueblos étnicos. En ese sentido, es claro que la orden tercera no se ha cumplido y no se viene cumpliendo acertadamente, conforme con lo ordenado por la Corte Constitucional, pues resulta parcial al no desarrollar indicadores para los derechos a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas. Consecuente con lo anterior, mencionan los informes que garantizar los derechos (territorio y consulta previa) a la “población desplazada indígena, negra y afrodescendiente en el marco del Auto 266 de 2017 asciende a \$822 mil millones de pesos constantes de 2017”, y que de éstos, \$723 mil millones corresponden a derechos territoriales, mientras los \$99 mil millones restantes corresponden al de Consulta Previa, sobre lo cual se advierten dos inconvenientes: a) no se sabe bajo que dinámica se llegó a ese monto para cada uno y b) ambos quedan sujetos a los principios de ajuste fiscal y autonomía presupuestal, lo cual es contrario a la eficacia que se debe ejercer para las garantías vulneradas a los sujetos especiales de derecho, de donde la misma queda en entredicho.

12.1. Conclusiones



- En 11 años ha variado de manera significativa el número de víctimas, la institucionalidad dirigida a la protección de sus derechos es diferente, incluso, la definición de víctima es otra, considerando los Decretos Leyes. Los diferentes ejercicios de diseño de indicadores y su medición, no han incorporado esta realidad.
- A nivel técnico, se observa que no existe unificación de criterios respecto de que debe ser medido, ni cómo y a lo largo de los años, se han acumulado varios intentos sin cierre definitivo.
- Las diferentes mediciones, como las posturas de las diferentes instituciones, han dejado de lado la definición de las prioridades de medición, que a lo largo del tiempo, podrían establecer el avance o retraso verificable en materia de goce efectivo de derechos.
- Es necesario precisar en el contexto actual, desde la perspectiva de la protección de los derechos de los pueblos étnicos, cuales con los asuntos esenciales o prioritarios, sin los cuales, cualquier medición de goce efectivo de derechos carecerá de sentido, por la gravedad de su vulneración.
- La seguridad jurídica del territorio, tanto de las comunidades étnicas en sus territorios como en situación de desplazamiento, se encuentra gravemente vulnerada. La Corte Constitucional indicó desde 2008, una propuesta concreta sobre indicadores, que si bien se concentra en una única dimensión, ha carecido de desarrollo y seguimiento por parte de las instituciones.



OBSERVACIONES A LA RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACIÓN CON EL NUMERAL 27 DEL AUTO 331 DE 2019

Frente a las consideraciones presentadas por los órganos de control en la audiencia pública, previstas en el numeral 27.3 del Auto 331 de 2019, la Procuraduría considera que es necesario fortalecer 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 derechos de la población desplazada en relación con medición de carencias en la subsistencia mínima y superación de la situación de vulnerabilidad. Analizada la información presentada por el Gobierno aun resultan insuficientes las acciones adoptadas para mejorar las deficiencias advertidas en los sistemas de información.

En este sentido, no es claro en el informe, ni en los seguimientos preventivos realizados por la Procuraduría en el marco de sus competencias, cómo se empleará la información recopilada a través de la encuesta SISBEN IV para la medición de carencias y la SSV, cuando esta herramienta no recoge información sobre todos los derechos, especialmente los relacionados con el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Si bien el Gobierno ha explicado que esta herramienta se aplicara frente a los derechos de salud, vivienda, educación y generación de ingresos coexisten todavía las herramientas de caracterización promovidas por la UARIV que no están articuladas con el SISBEN.

El PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” establece la creación e implementación del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV). La puesta en marcha de este Mecanismo debe contribuir necesariamente a superar las deficiencias asociadas a la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública de atención, asistencia y reparación a la población desplazada. Por lo que la Procuraduría insiste en la importancia de su pronto desarrollo.

Ante la necesidad de contar con indicadores de resultado que den cuenta de la garantía de los derechos, la Procuraduría reitera la necesidad de que estas herramientas incorporen como criterio de medición el goce efectivo de los mismos, no solo para la población desplazada, sino para todo el universo de víctimas del conflicto armado.

CONCLUSIONES GENERALES

- La Procuraduría resalta la importancia de formular y aplicar indicadores idóneos para la medición del Goce Efectivo de Derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Asimismo, considera fundamental que se complementen con indicadores para medir también a las víctimas de los demás hechos victimizantes, por lo que se insiste en que el Gobierno Nacional debe avanzar prontamente en de la creación e implementación del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV), previsto en el PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- En ninguno de los derechos los indicadores presentados por el Gobierno Nacional son suficientes para medir el contenido completo del derecho, por lo que se emitieron recomendaciones para ajustar y formular nuevos indicadores que aplicados en su conjunto permitan medir el contenido completo de cada uno de los derechos, así como el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política pública, identificando estancamientos y retrocesos en los programas institucionales.
- A pesar de que la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019 expone que se debe propender por la formulación de indicadores de proceso y de resultado, el Gobierno Nacional presenta en su mayoría indicadores de producto. En cuanto a la formulación de indicadores de resultado se considera que puede ser complejo en algunos casos, razón por la cual es pertinente considerar que derechos como retornos y reubicaciones, vivienda, generación de ingresos, rehabilitación e indemnización, podrían medirse de manera más efectiva a través de mecanismos de aplicación periódica como una encuesta nacional.
- Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional no formuló ningún indicador de proceso, para todos los derechos se recomendó la formulación de indicadores complementarios de esa tipología que permitan medir la gestión de las entidades y evidenciar avances, retrocesos y estancamientos en la garantía de cada uno de ellos. Adicionalmente, se sugiere revisar la clasificación en la tipología para algunos indicadores en los derechos de subsistencia mínima y vivienda, en razón a que el Gobierno los categoriza como de resultado, pero a juicio de la Procuraduría son de producto.
- En casos específicos como: subsistencia mínima, retornos y reubicaciones, justicia, vivienda, educación y rehabilitación, se recomienda revisar la redacción del nombre de los indicadores y las fórmulas de cálculo, de conformidad con lo que se menciona de manera específica en este informe, para cada uno de esos derechos. En algunos casos la unidad de medida en la que está redactada la fórmula de cálculo no es la misma que se incluye en el nombre del indicador.
- Si bien el Gobierno Nacional expone que todos los indicadores pueden ser desagregados, por sexo, ciclo vital, discapacidad y orientación sexual e identidad de género. No es claro como en los casos de subsistencia mínima y vivienda se va a realizar esta desagregación, si la unidad de medida del indicador es hogares.
- Se recomienda revisar las fuentes de la información descritas en las hojas de vida para los componentes de vida, libertad e integridad, de conformidad con lo descrito en este informe para cada derecho. La Procuraduría llama la atención para que se actualicen las fuentes de información y se mejore la interoperabilidad en los sistemas de información, de tal forma que el resultado de la medición sea óptimo.
- En el caso específico de restitución de tierras se considera insuficiente la propuesta del Gobierno y se emiten recomendaciones específicas para su reformulación. Asimismo, se observa que los indicadores no permiten comprender la dimensión real de la población víctima de despojo y/o abandono, especialmente de acuerdo a lo previsto en



los Decretos Ley 4633 y 4635 de comunidades y pueblos indígenas y afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- La Procuraduría hace un llamado al Gobierno Nacional para de cumplimiento a la orden de la Corte de reformular la política pública de generación ingresos. Existe una oferta institucional que si contara con indicadores complementarios de proceso podrían identificarse los estancamientos y retrocesos con el objetivo de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos pertinentes, conforme a la función sustancial requerida por la Corte en el Auto 331. Frente a este derecho se observa que los indicadores propuestos no son idóneos para medir su garantía, y se realizaron recomendaciones específicas para la formulación de nuevos indicadores.
- Se debe considerar el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, contemplado en el Acuerdo Final, como una oportunidad para avanzar en la garantía del derecho a la rehabilitación psicosocial desde el reconocimiento de las estrategias comunitarias tendientes a la reconstrucción del tejido social. Por lo que se hace un llamado al Gobierno Nacional para que agilice la expedición del decreto que lo reglamentará, y la formulación de indicadores idóneos para hacer seguimiento a su implementación.
- En cuanto al enfoque diferencial étnico se considera no existe unificación de criterios respecto a lo que debe ser medido, ni cómo se va realizar tal medición. A pesar de los esfuerzos que han realizado diferentes instituciones, no se han unificado las prioridades de medición para las comunidades y pueblos étnicos, de acuerdo a los desarrollos establecidos por la Corte Constitucional. Por lo tanto, no se han podido establecer el avance o retraso verificable en materia de goce efectivo de derechos.