

Auto 326/20

Referencia: solicitud de información relacionada con las mediciones de vulnerabilidad de la población desplazada

Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La suscrita Magistrada Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la presente providencia, con el propósito de impulsar el seguimiento a la superación de la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la materia.

En consecuencia, las decisiones que se toman en esta providencia tienen como fundamento, los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

1. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante “ECI”) en materia de desplazamiento forzado, como consecuencia de la trasgresión grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad institucional del Estado y a la insuficiente apropiación de recursos dispuestos para proteger los derechos de esta población, y responder a las condiciones extremas de vulnerabilidad en que se encontraba¹.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”, este Tribunal mantiene la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, con el propósito de asegurar la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.

Solicitudes de información respecto de la vulnerabilidad asociada al desplazamiento forzado en los Autos 331 y 411 de 2019

¹ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Parte resolutive. Numeral primero.

3. En virtud de la audiencia convocada mediante los **Autos 634 y 700 de 2018**, diferentes actores del proceso de seguimiento presentaron observaciones sobre: (i) la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas de desplazamiento forzado, y su compatibilidad con la medición del goce efectivo de los derechos de la población desplazada; y (ii) la relevancia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (en adelante “PND”) para impulsar la superación del ECI².

En consecuencia, en el **Auto 331 de 2019**, la Sala Especial solicitó a los directores del Departamento Nacional de Planeación (en adelante “DNP”) y de la Unidad para las Víctimas que informaran sobre la medición de superación de la situación de vulnerabilidad y su compatibilidad con los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 67 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015.

Igualmente, en el **Auto 411 de 2019**, a partir de la revisión del PND, la suscrita Magistrada solicitó a las autoridades del Gobierno Nacional informar, entre otras materias, el alcance de la cuarta versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (en adelante “SISBEN”) como instrumento para caracterizar a dicha población y el direccionamiento a los programas sociales del Estado. En ese contexto, esa providencia indagó sobre los esquemas de coordinación y de armonización del componente de asistencia de la política de víctimas previamente mencionada con la política social del Estado, y los procesos de retornos y reubicaciones.

Comunicaciones de los representantes de las víctimas de los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Córdoba relacionadas con la medición de vulnerabilidad de las víctimas en el SISBEN IV

4. La Sala Especial recibió, vía correo electrónico, 84 comunicaciones de representantes de la población desplazada de los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Córdoba, relacionadas con observaciones y propuestas al SISBEN IV³.

² Esta audiencia pública tuvo por objetivo identificar: (i) avances, obstáculos y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) la forma, el ritmo, las metas y los mecanismos para avanzar en la superación del ECI; y (iii) contextos de riesgo de desplazamiento, amenazas a la población desplazada, y la respuesta estatal para contrarrestarlos. Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sección de Antecedentes.

³ Entre el 30 de junio y el 21 de julio del año en curso, la Sala Especial recibió comunicaciones separadas que corresponden a los siguientes remitentes: (i) Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia (1 documento); (ii) Mesas municipales de participación de Briceño, Tarazá, Carepa, Anorí, Caracolí, Cáceres, Cauca, Arboletes, Titiribí, Puerto Triunfo, San Carlos, Girardota, Gómez Plata, Campamento, Carolina del Príncipe, Guadalupe, Yarumal, Nechí, Envigado, Entreríos, Toledo, San Andrés de Cuerquía, Ituango, San José de la Montaña, Santa Rosa de Osos, Puerto Berrío, Sopetrán, Caldas, Dabeiba, Apartadó, El Bagre, San Pedro de los Milagros, Itagüí, Belmira, Mutatá, Angostura, San Pedro de Urabá, Concordia, Yolombó, Tarazá, Turbo, Chigorodó, Sabanalarga, Salgar, Vegachí, San Juan de Urabá, Yalí, Cañasgordas, Sabaneta, Caramanta (50 documentos); (iii) Mesa Departamental de Víctimas de Córdoba (1 documento); (iv) Mesas municipales de participación de Chima, Ayapel, Buena Vista, Tierralta, Sahagún, La Apartada, Moñitos, Puerto Escondido, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, Purísima, San Andrés de Sotavento, San Pelayo, Tuchín, Valencia, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, San Antero, San Bernardo del Viento, San Carlos, San José de Uré (25 documentos) (v) Organizaciones de víctimas y de población desplazada: Mesa de derechos humanos, víctimas y construcción de paz; Víctimas constructoras de paz-ASOVICPAZ; Asociación de desplazados unidos del municipio de Cauca (ASDESUN); Asociación de víctimas agroambientales de Puerto Claver-

En estos escritos, presentados de forma separada, las Mesas departamentales y municipales de Participación, junto con algunas organizaciones de víctimas de tales entidades territoriales, señalaron que el DNP se encuentra en proceso de socialización del SISBEN IV. De acuerdo con la información expuesta, los representantes de la población desplazada proponen incluir una casilla para identificar a las víctimas del conflicto armado, debido a la relación que tiene la caracterización de la población en un instrumento como el SISBEN y el acceso a los programas sociales del Estado.

5. A continuación se sintetizan entonces, las recomendaciones formuladas por los representantes de las víctimas en los documentos referidos⁴:

- i. Incluir una casilla específica correspondiente a víctimas del conflicto armado, con el objeto de identificar con mayor precisión a los beneficiarios de los programas del Estado relacionados con la garantía de los derechos a la salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

De este modo, el Estado podría usar la información recolectada en este instrumento (que tiene 25 años de implementación) y emplearlo de forma conjunta con el Registro Único de Víctimas (en el cual reposa información de las víctimas correspondiente a 9 años), para propiciar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

- ii. El SISBEN determina el acceso a los programas, bienes y servicios del Estado. Sin embargo, el instrumento para caracterizar a la población no permite identificar la realidad de las víctimas que se encuentran en los resguardos indígenas y Consejos Comunitarios, ni en los barrios y comunas de las ciudades, entre otros.

En su concepto, dado que este instrumento debe contribuir a materializar mejoras en la calidad de vida de la población, consideran que no se puede desconocer la situación real, ni las condiciones particulares y diferenciadas de la población desplazada, como las que fueron examinadas en los autos de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** relacionadas con la vulnerabilidad acentuada de determinados grupos poblacionales, asociada a factores como la pertenencia étnica, el género y la edad, entre otras. En consecuencia, solicitan que este instrumento permita identificar también, tales condiciones específicas.

- iii. Es necesario considerar que, a pesar de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, los territorios que fueron más afectados por el conflicto armado no cuentan aún con programas de vivienda, educación superior y generación de empleo, de manera que en el contexto de implementación

ASOVIMCLA; Asociación de víctimas organizadas de Remedios- AVORE; Red tejiendo hilos de esperanza de Valdivia (6 documentos); y (vi) Mesa Departamental de Norte de Santander (1 documento).

⁴Las Mesas Departamentales de Antioquia y de Córdoba indicaron que las Mesas Departamentales de Chocó y Valle del Cauca suscriben la comunicación referida.

de un instrumento como el SISBEN IV, se debería tener en cuenta esta situación.

6. Debido a la información allegada a la Sala Especial, relacionada con la medición de superación de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, por una parte, y la implementación del SISBEN IV como herramienta para caracterizar a la población, de otra, la Magistrada sustanciadora advierte que este último instrumento tiene relevancia especial en la valoración referida. Por lo tanto, es necesario indagar sobre su alcance para focalizar y priorizar a la población desplazada en la oferta social, así como sus efectos en la garantía de las medidas de asistencia contempladas en la política de víctimas. En consecuencia, a continuación se abordará la función y finalidad de tales procesos y herramientas, debido a que están estrechamente relacionados con la garantía de las medidas asociadas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, y se requiere precisar dicha conexión, en atención a las siguientes

II. CONSIDERACIONES

A. Objeto y estructura de la decisión

1. En el marco de protección, asistencia y reparación a las víctimas de la violencia y el conflicto armado, la vulnerabilidad es una condición que se deriva de la ocurrencia del desplazamiento forzado, debido a la múltiple afectación de derechos que esta situación entraña. Por lo tanto, la superación de la vulnerabilidad está vinculada al restablecimiento y garantía de los derechos que son transgredidos con el desarraigo.

En este sentido, la cesación de la condición de vulnerabilidad se sustenta en la verificación del goce efectivo de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar de las víctimas de desplazamiento forzado. Para este propósito, el Gobierno Nacional debe establecer los criterios para evaluar las condiciones en que se encuentran tales personas con posterioridad al hecho generador de dicha situación, y de esta manera determinar la superación de la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado.

2. En virtud de la información allegada a la Sala Especial de Seguimiento, la suscrita Magistrada identificó que el SISBEN IV adquiere una relevancia especial tanto en la caracterización de la población desplazada, como en la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento. Particularmente, diferentes representantes de las víctimas manifestaron que la caracterización de la población desplazada y su vulnerabilidad no se refleja necesariamente en el planteamiento de dicho instrumento, lo cual tiene efectos en el acceso a los programas sociales del Estado.

Dado que los procesos de caracterización y valoración de la situación de vulnerabilidad condicionan el acceso a medidas asociadas a la estabilización

socioeconómica, la Magistrada sustanciadora encuentra necesario solicitar información a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas para precisar el alcance y la función de este instrumento en la verificación de la superación de la vulnerabilidad derivada del desarraigo.

3. Esta decisión se enmarca en el seguimiento al ECI declarado en materia de desplazamiento forzado, en virtud del cual, la Sala Plena de la Corte Constitucional le atribuyó las funciones de sustanciación e impulso procesal a la Magistrada Presidenta de la Sala Especial. En ese sentido, los contenidos que se abordan en esta providencia parten de los deberes del Estado asociados a la identificación de la vulnerabilidad que afronta la población desplazada, sus efectos en las medidas de asistencia y reparación, y la correspondencia entre los criterios para valorar esta condición y las herramientas empleadas para este fin.

4. De este modo, el presente auto desarrollará los siguientes contenidos. En primer lugar, expondrá de manera general los diferentes tipos de vulnerabilidades que afronta la población desplazada, su relación con la finalidad de las medidas de asistencia y reparación, y los deberes del Estado relacionados con la respuesta institucional a esta condición (sección B). En segundo lugar, revisará los criterios para la medición de la situación de vulnerabilidad y la cesación de esta condición, así como la finalidad de la implementación del SISBÉN IV (sección C). En tercer lugar, realizará una síntesis de la respuesta institucional presentada con ocasión de los **Autos 331 y 411 de 2019** respecto de la medición de la vulnerabilidad, la armonización de las medidas asistencia con la política social, y el uso del SISBEN como instrumento de caracterización (sección D). Por último, a partir de las conclusiones de las secciones previas, la suscrita Magistrada formulará interrogantes sobre el proceso de valoración de la condición de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado (sección E).

B. Vulnerabilidades que afrontan las víctimas de desplazamiento forzado

5. El marco normativo de protección y garantía de los derechos de las víctimas reconoce tres factores asociados a la vulnerabilidad que afronta esta población: (i) los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que experimentan sujetos de especial protección constitucional en el contexto de la violencia y el conflicto armado; (ii) la afectación de múltiples derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado y la emergencia que sobreviene luego de la ocurrencia de este hecho; y (iii) el daño que ocasiona el desarraigo y cómo éste genera la pérdida de bienes jurídicos y materiales a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En ese orden de ideas, la Magistrada sustanciadora identificará a continuación, aspectos concretos de las vulnerabilidades a las que se enfrentan las víctimas de desplazamiento forzado, sus efectos en la garantía de las medidas de asistencia y reparación, y los deberes correlativos de las autoridades para responder a dicha condición.

La vulnerabilidad relacionada con los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que enfrentan los sujetos de especial protección constitucional en el contexto de la violencia y el conflicto armado

6. El principio de enfoque diferencial, parte del reconocimiento de que las víctimas del desplazamiento, debido a su edad, género, pertenencia étnica, situación de discapacidad y orientación sexual, afrontan riesgos diferenciados e impactos desproporcionados en contextos de violencia y de conflicto armado interno⁵. Por lo tanto, la respuesta institucional a las vulnerabilidades de los sujetos de especial protección constitucional genera al menos dos deberes para las autoridades: (i) identificar las características particulares de la población desplazada⁶; y (ii) adoptar medidas de discriminación positiva que respondan a la vulnerabilidad acentuada de estos grupos poblacionales en las medidas de protección, atención, asistencia y reparación⁷. A continuación se desagregan estos dos elementos.

7. En primer lugar, el Estado tiene la obligación de caracterizar a la población desplazada, por cuanto las políticas de asistencia y de reparación deben ser consecuentes con sus particularidades y necesidades, de modo que⁸: (i) incorporen garantías y medidas de protección para los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; (ii) respondan a la vulnerabilidad acentuada que experimentan dichas poblaciones; y (iii) contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y exclusión que pudieron relacionarse con la ocurrencia del desplazamiento forzado⁹.

⁵ Cfr. Corte Constitucional. Autos 218 de 2006, 092 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009, 173 de 2014, 266 y 737 de 2017 y 765 de 2018, entre otros.

⁶ Por ejemplo, para la formulación del plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana, la Corte Constitucional ordenó una *“caracterización adecuada de la población afrodescendiente desplazada o confinada en el territorio, con el fin de conocer sus necesidades y potencialidades”*. Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En igual sentido, para la formulación de los planes de salvaguarda étnica de los pueblos indígenas en riesgo de exterminio, esta Corporación ordenó que cada plan debe estar dirigido a atender la situación de la respectiva etnia beneficiaria, razón por la cual *“el gobierno deberá (i) iniciar un proceso de participación efectiva con las autoridades indígenas legítimas de cada comunidad con el fin de identificar los problemas que deben ser abordados por el plan de salvaguarda correspondiente y, (ii) luego, diseñar con participación de los pueblos concernidos el respectivo plan”*. Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Como ejemplo de esta obligación, este Tribunal precisó que: *“el nivel mínimo de satisfacción del derecho de las mujeres desplazadas a recibir apoyo para su autosostenimiento y estabilización socioeconómica exige incorporar un enfoque diferencial específico dentro del nivel mínimo de satisfacción trazado en la sentencia T-025 de 2004, por cuanto las mujeres en situación de desplazamiento forzado son sujetos de protección constitucional reforzada que, por lo mismo, ameritan un trato diferencial. En esa medida, las mujeres desplazadas tienen un derecho fundamental constitucional a recibir los beneficios derivados de acciones afirmativas por parte del Estado orientadas a realizar materialmente la igualdad de oportunidades laborales y productivas para ellas y sus familias, en tanto medio para asegurar el goce efectivo de múltiples derechos fundamentales cuya concreción depende de tal inserción laboral en igualdad de condiciones”* (Énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 092 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ En este sentido, el Auto 218 de 2006 precisó que la adopción de los enfoques diferenciales en la política pública deben responder a las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, que resultan afectados agudamente por las cargas implícitas en el desplazamiento, ya que *“se diferencian del resto [de la población desplazada] en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna”*. Corte Constitucional. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 13; Decreto ley 4633 de 2011, artículo 15; y Decreto ley 4635 de 2011, artículo 11. En consonancia con lo expuesto, en varios pronunciamientos previos, la Sala Especial insistió en la relevancia de adoptar un análisis diferencial para responder a los riesgos desproporcionados e impactos

8. En segundo lugar, el deber de adoptar medidas de discriminación positiva para los grupos de especial protección constitucional como las niñas y los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las personas mayores y las personas en condición de discapacidad, implica, entre otras acciones: (i) prorrogar medidas de atención al desplazamiento forzado como la asistencia humanitaria¹⁰; y (ii) priorizar el acceso a la oferta institucional dispuesta para alcanzar la estabilización socioeconómica y la entrega de las medidas de reparación¹¹.

La atención humanitaria como medida para mitigar la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado y las medidas de estabilización socioeconómica para superar la situación de vulnerabilidad, en el marco de los retornos y las reubicaciones

9. El desplazamiento forzado implica la violación de múltiples derechos fundamentales, lo cual, genera una situación de vulnerabilidad relacionada con la afectación de las condiciones sociales y económicas de las personas que fueron obligadas a salir de sus tierras y territorios.

Es por esto que las labores de asistencia tienen por objetivo, que las víctimas logren superar la situación de vulnerabilidad y alcancen la estabilización socioeconómica, a través de medidas encaminadas a restablecer la vigencia efectiva de sus derechos, tener condiciones para llevar una existencia digna, e incorporarse en la vida social, económica y política del país¹².

10. Por lo tanto, la vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado es la condición que: (i) determina la entrega de la atención humanitaria; (ii) direcciona las medidas de asistencia, y (iii) sustenta el trato preferente en el acceso a la oferta del Estado encaminada a lograr la estabilización socioeconómica, de modo que la población desplazada supere la situación de vulnerabilidad derivada del desarraigo, y se consoliden los procesos de retorno o reubicación.

diferenciados de la violencia y el conflicto armado en los grupos poblacionales referidos previamente. Ver, Corte Constitucional. Autos 008 de 2009, 219 de 2011, 385 de 2015, 373 de 2016, y 331 de 2019, entre otros.

¹⁰ En este sentido, en materia del derecho a la subsistencia mínima, “*Los grupos poblacionales que presentan mayores niveles de vulnerabilidad tienen derecho a que se prorrogue automáticamente la entrega de atención humanitaria (...) la prórroga general de la atención humanitaria se encuentra condicionada a la valoración previa de la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, para determinar si procede o no su entrega. Sin embargo, ante circunstancias de vulnerabilidad acentuada y extrema, la prórroga debe ser automática hasta tanto se evidencie que se lograron condiciones de auto suficiencia y de dignidad (...)*”. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (Fundamento 101.1),

¹¹ De este modo, se deben restituir de forma prioritaria a las víctimas más vulnerables, así como aquellas que tengan un vínculo con la tierra especialmente protegido (Ley 1448 de 2011, artículo 73). En materia de entrega de la indemnización administrativa se deben considerar las condiciones etarias y la situación de discapacidad en el núcleo familiar (Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.1.8.).

¹² Ley 1448 de 2011. Artículo 49. En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional reiteró el planteamiento de la Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) respecto de la vulnerabilidad y las medidas para atender a la población desplazada, así: “*En síntesis, “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento”*”.

a. La vulnerabilidad como elemento que determina la entrega de la Atención Humanitaria

11. La atención humanitaria es una medida que responde a la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado y tiene por finalidad garantizar el derecho a la subsistencia mínima de dicha población¹³. La entrega de este componente se sustenta en la evaluación de la situación particular de los hogares desplazados respecto de las carencias en alojamiento temporal, alimentación, servicios médicos y acceso a la salud¹⁴. De este modo, la medida responde a la situación de emergencia y a la vulnerabilidad concreta que afrontan los hogares, luego de la ocurrencia del desplazamiento¹⁵.

Los componentes, montos y extensión de esta medida dependen de la valoración de: (a) la situación específica de vulnerabilidad de los hogares, y (b) las características individuales de cada uno de sus integrantes¹⁶. Por consiguiente, es en atención a los resultados de la valoración de la situación de los hogares asociada a su subsistencia mínima, que se puede proceder a la suspensión de esta medida, cuando se identifique que las familias superan la emergencia, así como la vulnerabilidad que produce el desarraigo, soportado en un análisis de sus condiciones materiales actuales¹⁷.

12. En línea con lo anterior, la prórroga en la entrega de la atención humanitaria también responde a las condiciones de los hogares desplazados, por lo cual, esta medida puede ser extendida una vez se verifique la vulnerabilidad de los destinatarios¹⁸. No obstante, en situaciones excepcionales en las cuales las personas no pueden generar ingresos para asegurar su subsistencia mínima de manera autónoma, debido a que no cuentan con las capacidades para hacerlo

¹³ La política de víctimas dispone que “*La ayuda humanitaria será destinada de forma exclusiva a mitigar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, (...)*”. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.1.7.

¹⁴ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.1.8. De este modo, la entrega de la atención humanitaria de emergencia y de transición se determina en función del análisis de vulnerabilidad relacionada con las carencias en los componentes de alimentación y de alojamiento. Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.2.3; 2.2.6.5.2.4; 2.2.6.5.2.6;

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Autos 099 de 2013 y 373 de 2016.

¹⁶ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.3.3. y 2.2.6.5.3.4. Ver Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (F.J: 102.3).

¹⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.10. En este sentido, la Sala Especial reiteró que la entrega de la atención humanitaria “*no puede interrumpirse de manera arbitraria, esto es, cuando las personas se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria, ni cuando carezcan de las condiciones para asumir su auto sostenimiento, a través de un proyecto de estabilización socioeconómica. [En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello. (Sentencia T-025 de 2004)]*” Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección 2.3.2.2.2.

¹⁸ Por lo tanto, este componente es susceptible de prórroga de manera general o automática dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad de cada hogar. “*(i) La prórroga general, es aquella que debe ser solicitada por cualquier persona desplazada, la cual se encuentra sujeta a una valoración realizada previamente por la entidad competente sobre las circunstancias de vulnerabilidad del posible beneficiario, con el propósito de determinar si es o no procedente su otorgamiento. || (ii) Las prórrogas automáticas(...) deben entregarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada [persona] individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga*””. Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

o se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria, procede la prórroga automática de esta medida¹⁹.

13. Ahora bien, dado que la atención humanitaria es por definición una medida de carácter temporal, debe articularse de manera simultánea y concurrente con la oferta dirigida a generar condiciones de auto sostenimiento y de superación de la vulnerabilidad²⁰. Sobre este proceso se profundizará a continuación.

b. La superación de la situación de vulnerabilidad como finalidad de los procesos de retorno y reubicación, y su función en la flexibilización de la oferta institucional

14. La consolidación de los retornos o reubicaciones depende de la satisfacción de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Por tanto, el acompañamiento del Estado en estos procesos tiene por objetivo principal lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado. De este modo, en el marco de los retornos y las reubicaciones, las autoridades deben asegurar: (a) de manera prioritaria, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, orientación ocupacional y atención psicosocial; y (b) de forma progresiva, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo²¹.

Por lo tanto, la oferta institucional nacional y local se debe enfocar en la satisfacción de las necesidades de esta población, de acuerdo con la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad derivadas del desplazamiento forzado. Para este propósito, la Unidad para las Víctimas y los alcaldes municipales o distritales del lugar donde residen los hogares desplazados deben realizar esta

¹⁹ De este modo, la Sala Especial, en virtud de lo expuesto en la Sentencia T-025 de 2004, indicó que: “*En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello*”. En consecuencia, la Sala concluyó que “*no puede interrumpirse de manera arbitraria, esto es, cuando las personas se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria, ni cuando carezcan de las condiciones para asumir su auto sostenimiento, a través de un proyecto de estabilización socioeconómica*”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección 2.3.2.2.2.

²⁰ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.1.9. Sobre la articulación de la atención humanitaria con medidas de estabilización socioeconómica, este Tribunal señaló que, “*la permanencia indefinida de la población en la etapa de emergencia como resultado del desplazamiento trae consigo la persistencia de unas “condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital” [Sentencia T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda)]. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013. Luis Ernesto Vargas Silva. En este sentido, la Sala Especial concluyó que “cuando la entrega de la atención humanitaria no se acompaña de medidas dirigidas a superar la situación de emergencia que sobreviene al desplazamiento, se perpetúa la vulnerabilidad de esta población. Esto, por cuanto la atención humanitaria tiene por propósito solventar necesidades básicas, transitorias y actuales de quienes la requieren, más no suple las necesidades mínimas en el futuro lejano; por esta razón, esta medida tiene un carácter temporal y debe ser destinada a mitigar la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado [Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]. En consecuencia, el Estado tiene el deber de facilitar la creación de oportunidades de estabilización para que las personas desplazadas generen ingresos y puedan vivir dignamente de manera autónoma*”. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (F.J: 101.3).

²¹ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (F.J: 112)

valoración, y de conformidad con los resultados, ajustar la oferta estatal con el objetivo de que las víctimas superen la situación de vulnerabilidad²².

15. En este sentido, de acuerdo con las competencias en los derechos señalados, las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “SNARIV”) deben: (a) focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar la oferta institucional de acuerdo con los listados de población desplazada, de conformidad con las mediciones de carencias en la subsistencia mínima y de vulnerabilidad; y (b) comunicar a la Unidad para las Víctimas los resultados en el acceso efectivo a los bienes o servicios asociados con la estabilización socioeconómica de las víctimas²³.

En consecuencia, la población desplazada en proceso de retorno o reubicación, debe gozar de un trato prioritario en el acceso a la oferta social relacionada con la superación de la condición de vulnerabilidad²⁴.

La vulnerabilidad derivada del daño que ocasiona a las víctimas el desplazamiento forzado y sus efectos en las medidas de reparación

16. El derecho a la reparación integral tiene como fuente el daño que genera el desplazamiento forzado y ocasiona la pérdida de bienes jurídicos y materiales, lo cual a su vez genera una situación de vulnerabilidad manifiesta para las víctimas de este hecho²⁵.

Es por esto que, en el proceso de reparación, la condición de vulnerabilidad opera como un criterio que orienta el diseño de estas medidas y la priorización en la entrega de las mismas. De igual manera, la reparación efectiva debe concurrir con la superación de la vulnerabilidad que causa el desplazamiento, sin perjuicio de que su finalidad responda al daño que genera el desarraigo.

²² Ley 1448 de 2011. Artículo 68. Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.5.4 y 2.2.6.5.5.8. En consonancia con lo expuesto, a la Unidad para las Víctimas le corresponde generar los listados de personas y hogares víctimas de desplazamiento forzado que requieren de oferta institucional para garantizar los derechos a la salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos y de empleo (con el acceso a tierras cuando aplique), y atención psicosocial, de conformidad con los resultados de las mediciones de la situación de vulnerabilidad.

²³ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.6.2. y 2.2.6.5.6.3. En este sentido, las entidades del orden nacional y territorial deben, de acuerdo con los resultados de las mediciones de subsistencia mínima y de superación de la situación de vulnerabilidad, planear e implementar acciones en los planes de acción nacional y territorial. (Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.6.1.)

²⁴ En este sentido el parágrafo 1 del artículo 2.2.6.5.1.1 del Decreto 1084 de 2015. dispone que “*Las víctimas de desplazamiento forzado, una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV, acceden a la atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima. Una vez superadas dichas carencias, y en concordancia con lo establecido en los artículos 2.2.7.4.6 y 2.2.7.4.7 del presente Decreto, serán priorizadas para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad. En todo caso, una vez superada la situación de vulnerabilidad la víctima continuará en el proceso de reparación hasta acceder a todas las medidas de este tipo a las que tiene derecho*”.

²⁵ La Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) concluyó que “*La Corte ha considerado que el daño que ocasiona el desplazamiento forzado, es un hecho notorio, y ha reconocido tanto la dimensión moral como la dimensión material del daño que causa el desplazamiento. Igualmente, ha afirmado que este daño se refiere a una vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las personas víctimas del delito de desplazamiento, lo cual les ocasiona la pérdida de derechos fundamentales y de bienes jurídicos y materiales, lo que a su vez los convierte en una población en extrema situación de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y por tanto los sitúa en una condición de desigualdad que da lugar a discriminación*”. (F.J: 5.1.)

Así por ejemplo, el principio de prevalencia constitucional que orienta el proceso de restitución de tierras establece que se deben restituir prioritariamente a las víctimas más vulnerables y las que tengan un vínculo con la tierra especialmente protegido²⁶. Por su parte, la indemnización administrativa incorpora criterios de vulnerabilidad para la priorización en su entrega²⁷, y a su vez, establece que esta medida debe contribuir a superar el estado de vulnerabilidad de la víctima y su núcleo familiar²⁸.

Conclusiones de la sección

17. Dentro la política de protección, asistencia y reparación a las víctimas de la violencia y el conflicto armado, el concepto de vulnerabilidad está relacionado con las características y circunstancias que experimentan determinados grupos poblacionales en contextos de desplazamiento forzado, y a su vez, es una condición que se deriva de la ocurrencia misma de este hecho victimizante.

Así, la vulnerabilidad está asociada a la edad, la pertenencia étnica, el género, la orientación sexual y/o la situación de discapacidad que, en escenarios de violencia y conflicto armado en los cuales subyacen esquemas de discriminación y exclusión relacionados con estos factores, generan una situación de riesgo acentuado para determinados grupos poblacionales. De igual manera, estas poblaciones soportan afectaciones diferenciadas del desplazamiento, por lo cual, la respuesta a las mismas debe corresponder a sus circunstancias particulares.

A su vez, la vulnerabilidad es una condición que se genera a partir de la ocurrencia del desplazamiento forzado debido a la trasgresión de múltiples derechos que este hecho entraña, así como por la pérdida de bienes jurídicos y materiales asociados al desarraigo. En consecuencia, dado que esta situación se deriva de la afectación de derechos determinados, la política de víctimas dispuso medidas de asistencia y de reparación para restablecerlos y garantizarlos.

18. En línea con lo anterior, para responder a las vulnerabilidades que afrontan las víctimas de desplazamiento forzado se infieren al menos tres deberes generales del Estado:

- i. *Caracterizar a la población* de acuerdo con la pertenencia étnica, edad, género, orientación sexual y condición de discapacidad, con el objeto de que las medidas dispuestas para asegurar los derechos de las víctimas de desplazamiento respondan a sus particularidades y necesidades, así como

²⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 73.

²⁷ Son sujetos de priorización los núcleos familiares que suplan sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en proceso de retorno o reubicación, como aquellos que no hayan suplido carencias en la subsistencia mínima debido a situaciones de extrema urgencia y debilidad manifiesta asociada a la composición del hogar, las condiciones etarias y de discapacidad de sus integrantes. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.4.7.

²⁸ Ley 1448 de 2011. Artículo 132.

a los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que afrontan en contextos de violencia y de conflicto armado.

- ii. *Identificar la situación de vulnerabilidad que sobreviene con la ocurrencia del desplazamiento*, tanto aquella que le sigue al desarraigo y compromete el derecho a la subsistencia mínima, como la relacionada con la privación de condiciones que permiten alcanzar la autosuficiencia y la estabilización socioeconómica.
- iii. *Responder a las características y necesidades de la población, así como la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado*, de manera que el análisis y las decisiones de las autoridades respecto de los planes, programas y proyectos dispuestos en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 sean consecuentes con la caracterización de las víctimas, y se encaminen a la superación de la situación de la vulnerabilidad ocasionada por el desarraigo.

En suma, en el marco de la asistencia y reparación a la población desplazada, la vulnerabilidad se entiende como una *condición* dada por un contexto particular asociado al desplazamiento forzado. Bajo esa lógica, el análisis de la respuesta a la vulnerabilidad en el marco de la política de víctimas se realiza en términos de los derechos que compromete. Es por esto que la ley dispuso un proceso para identificar la vulnerabilidad propia que afrontan las víctimas de desplazamiento, que se abordará en la siguiente sección.

C. La función de las mediciones de vulnerabilidad en la política de víctimas y los objetivos del SISBÉN IV

19. El principio de participación conjunta establece que, la superación de la vulnerabilidad manifiesta que afrontan las víctimas del desplazamiento forzado abarca un conjunto de acciones que comprende, entre otras, el deber del Estado de atender, asistir y reparar a esta población²⁹. Para implementar dichas medidas, la ley dispuso la adopción de criterios e implementación de procesos para determinar la vulnerabilidad de las personas desplazadas. Con el propósito de identificar la función y la finalidad de esta medición, en esta sección, la suscrita Magistrada revisará los criterios para valorar la situación de vulnerabilidad y las condiciones para declarar la cesación de la esta condición. Posteriormente, abordará los objetivos principales del SISBEN IV y su relación con los criterios de vulnerabilidad enunciados.

La valoración de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada en la política de víctimas

20. Las víctimas superan la situación de vulnerabilidad originada por el desplazamiento forzado cuando se estabilizan socioeconómicamente³⁰. Esta

²⁹ Ley 1448 de 2011. Artículo 14.

³⁰ En este sentido, el artículo 2.2.11.4.1 del Decreto 1084 de 2015 precisa que: “*Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas*”

conclusión se determina a partir de la medición periódica de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar, de conformidad con los criterios del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (en adelante “IGRSE”)³¹. Para estos efectos, la Unidad para las Víctimas emplea los registros administrativos de la Red Nacional de Información (en adelante “RNI”)³².

Bajo este entendido, la Resolución 2200 de 2018 reglamentó el procedimiento de valoración de la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, a partir de la verificación de las siguientes condiciones³³:

a. Superación del umbral del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (IGRSE)

21. El IGRSE es el instrumento que permite determinar cuándo una persona en situación de desplazamiento supera su vulnerabilidad o qué tan cerca está de alcanzarla. Por lo tanto, obra como un mecanismo de focalización y priorización de la oferta encaminada a superar la situación de vulnerabilidad, de una parte, y como una herramienta para la verificación de los avances en la política pública, de otra.

Bajo este contexto, la medición que se realiza con el IGRSE consiste en verificar el nivel de cumplimiento de cada uno de los derechos de acuerdo con los elementos establecidos para cada uno de estos (relacionados en el Anexo I de esta providencia), de conformidad con los siguientes criterios³⁴:

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, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

³¹ De acuerdo con el artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015, “*Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios”.*

³² Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.7.

³³ Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Resolución 2200 del 6 de agosto de 2018. “*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 N° 01126 de 2015”.* De conformidad con el Anexo Técnico de la Resolución 2200 de 2018, esta medición responde a las siguientes circunstancias: “*(...) se evaluarán periódicamente los derechos que con anterioridad no hayan sido evaluados o en los cuales se haya determinado que la persona no cumplía con el criterio determinado. Solo en caso de que a la víctima se le haya incluido en el RUV in desplazamiento ocurrido después de la última medición se evaluarán (sic) nuevamente todos los derechos”.*

³⁴ La fórmula de la medición del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico se encuentra relacionada en el anexo técnico de la Resolución 2200 de 2018, de esta manera: “**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 siguiendo la siguiente fórmula:// Donde I es el índice de cumplimiento del derecho a la identificación, S a la salud, E a la educación, A la alimentación, V a la vivienda, G a la generación de ingresos, P a la atención psicosocial y R a la reunificación familiar. d es una variable dicotoma que toma el valor de 1 si la víctima de desplazamiento forzado cumple todos los criterios exceptuando el de atención psicosocial, y 0 en otro caso. // Con respecto al índice V del derecho a la vivienda, este será un promedio simple del cumplimiento de los cinco criterios asociados al IPM y de la seguridad jurídica de la tenencia. El índice G del derecho a la generación de ingresos tomará el valor de 1 si la víctima de desplazamiento forzado cumple con el derecho, 0**

i. Criterio de nivel de ingresos

En este escenario, la víctima de desplazamiento forzado logra cumplir criterios relacionados con los derechos a la generación de ingresos, vivienda y alimentación, si cumple alguna de las siguientes características:

- Pertenece a un hogar con ingresos mensuales superiores a 1.5 veces la línea de pobreza estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante “DANE”) vigente en el año de recolección de la información y el lugar de residencia del hogar.
- Integra un hogar cuyos ingresos mensuales son superiores a la línea de pobreza estimada por el DANE vigente en el año de recolección de la información y el lugar de residencia del hogar, y hace parte del 25% de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda de acuerdo con el SISBEN.

ii. Criterio de población comparable a partir del SISBEN

Bajo este parámetro, se entiende que la víctima de desplazamiento tiene asegurados los derechos a la generación de ingresos, vivienda y alimentación, si cumple con los elementos de comparabilidad definidos a partir del puntaje SISBEN IV asociados al nivel de estabilización social y económica. Estos criterios se definirán una vez finalice el barrido que establece el CONPES 3877 de 2016.

b. Superación voluntaria

22. Este supuesto ocurre si la persona manifiesta de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente que considera superar la situación de vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado, sin perjuicio de la verificación respectiva a cargo de la Unidad para las Víctimas³⁵.

Cesación de la condición de vulnerabilidad

23. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, los Decretos ley 4633 y 4635 de 2011 y el Decreto reglamentario 1084 de 2015, la condición de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento cesa cuando la víctima de desplazamiento forzado, a través de sus propios medios o de los programas del Estado, alcanza el goce efectivo de sus derechos³⁶. Para este

si está en un hogar con ingresos menores o iguales a la línea de pobreza extrema, y tomará valores de entre 0 y 1 si está en un hogar con ingresos que están entre la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza moderada.// Se considerará que la víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad asociada al desplazamiento si el índice global de restablecimiento social y económico es igual a 1”. (Énfasis agregado).

³⁵ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.9.

³⁶ Artículo 67, Ley 1448 de 2011; artículo 107, Decreto ley 4633 de 2011; artículo 74, Decreto ley 4635 de 2011. Este proceso se enmarca en los procesos de retorno o reubicación. Así, el artículo 2.2.6.5.5.1 del Decreto 1084 de 2015 dispuso que: “La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco

propósito, el Gobierno Nacional debía establecer los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos básicos y de restablecimiento económico y social, teniendo en cuenta las características de los sujetos de especial protección constitucional³⁷.

24. A continuación se sintetizan los aspectos más relevantes de la reglamentación de cesación de la condición de vulnerabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015³⁸:

- i. *Declaración de la cesación de la condición de vulnerabilidad*: obedece a la constatación de la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y ocurre en el marco de los procesos de retorno o reubicación³⁹.
- ii. *Valoración de la condición de vulnerabilidad*: responde a criterios técnicos de valoración con indicadores de goce efectivo de derechos básicos y de restablecimiento económico y social, propuestos por la Unidad para las Víctimas y el DNP, al Gobierno Nacional. Debe contemplar las características particulares de los sujetos de especial protección constitucional⁴⁰.
- iii. *Fuentes para la evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad*: información recopilada por la RNI, las intervenciones de asistencia y reparación, las estrategias, mecanismos y herramientas pertinentes, la que aporten las entidades territoriales y la que resulte de la interacción con las víctimas, así como el SISBEN como herramienta de caracterización⁴¹.

de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas”.

³⁷ Ley 1448 de 2011. Artículo 67. Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.5.1. y 2.2.6.5.5.2. Estos criterios deben ser propuestos por la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

³⁸ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.5.1 a 2.2.6.5.5.11.

³⁹ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.1. No obstante, los párrafos del artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015 contemplan escenarios en los cuales no ha concluido el proceso de retorno y/o reubicación, y sus efectos. En estos casos: “*PAR. 1º—Se podrá declarar que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, aún en los casos en que no haya tomado la decisión de retornar o reubicarse en el lugar donde reside actualmente.// PAR. 2º—La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá la ruta de acompañamiento por una sola vez en el retorno y reubicación para las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, y decidan posteriormente retornar al lugar de expulsión o reubicarse en un tercer lugar del país. // PAR. 3º—Para los casos en que no se presenten situaciones favorables de seguridad, no podrá declararse la superación de la situación de vulnerabilidad”.*

⁴⁰ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.2.

⁴¹ De conformidad con la Resolución 2200 de 2015, en la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas establecieron, en el artículo 2, que: “*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 Sisbén como herramienta de caracterización del Gobierno para tal fin.// Párrafo. En caso de que no se cuente con información actualizada, dentro de los dos años anteriores, no se podría realizar el proceso de evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad. En el caso de Sisbén, el plazo de dos años empezará a regir una vez el Sisbén haya finalizado el proceso de barrido que se establece en el documento Conpes 3877 de 2016”.* (Énfasis agregado)

- iv. *Comunicación de la cesación de vulnerabilidad a las víctimas*: mediante un acto administrativo motivado, se debe informar a la persona evaluada su situación actual respecto del goce efectivo de derechos y los resultados de la evaluación respecto de la superación de la situación de vulnerabilidad. En los casos en los cuales cesa dicha condición, se debe emitir y notificar el acto administrativo correspondiente⁴².
- v. *Periodicidad de la evaluación*: la valoración de vulnerabilidad se debe efectuar al menos una vez cada dos años. Cuando no cesa la vulnerabilidad, se debe efectuar una nueva valoración⁴³.
- vi. *Flexibilización de la oferta institucional en función de la evaluación de la condición de vulnerabilidad*: los resultados de la medición deben ser informados a las entidades territoriales con el propósito de que de manera conjunta con el nivel nacional, ajusten y flexibilicen la oferta institucional con el fin de que esta contribuya a la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento. A su vez, la Unidad para las Víctimas debe entregar información sobre la evaluación de la condición de vulnerabilidad al Comité Ejecutivo con el objetivo de que adopte las medidas que considere pertinentes en el marco del SNARIV⁴⁴.
- vii. *Derechos asociados a la superación de la situación de vulnerabilidad*: la medición versa sobre los derechos a la identificación, salud (incluye la atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando aplique), vivienda y reunificación familiar⁴⁵.
- viii. *Unidad de análisis*: personas víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas (en adelante “RUV”)⁴⁶.
- ix. *Efectos de la superación de la situación de vulnerabilidad*: la declaración de superación de vulnerabilidad se especificará en el RUV, sin que se pierda la condición de víctima o cambie el estado de inclusión⁴⁷. Las víctimas que superen la situación de vulnerabilidad y se encuentren en

⁴² Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.3. Respecto del acto administrativo que declara la superación de la situación de vulnerabilidad, el Decreto 1084 de 2015, en el artículo 2.2.6.5.5.11. establece que, “*Estos actos administrativos deberán notificarse a través de los medios previstos en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y contra los mismos procederán los recursos de reposición y apelación, que deberán interponerse dentro del término del mes siguiente a la notificación de la decisión*”.

⁴³ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.4.

⁴⁴ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.5.4 y 2.2.6.5.5.8.

⁴⁵ Específicamente, el marco normativo dispone que “[s]e entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios”. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.5.

⁴⁶ Adicionalmente, el curso de vida, género, diversidad sexual y discapacidad deben ser considerados en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.6.

⁴⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.8.

procesos de retorno o de reubicación, serán priorizadas en los programas sociales y en la entrega de las medidas de reparación correspondientes⁴⁸.

Objetivos que persigue la implementación del SISBEN IV

25. Debido a que los representantes de las víctimas de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Norte de Santander manifestaron que la caracterización de la población desplazada y su vulnerabilidad no se refleja en el planteamiento del SISBEN IV y presentaron propuestas para su ajuste, esta sección sintetiza los principales objetivos de este instrumento y su función respecto de la priorización de la población en el acceso a los programas sociales del Estado.

26. De acuerdo con el CONPES 3877 de 2016, como el SISBEN es el principal instrumento de focalización individual para los programas sociales del Estado⁴⁹, permite priorizar a la población con mayores necesidades económicas y sociales, y de esta manera, apunta a lograr la mayor eficiencia del gasto⁵⁰.

Así, la tercera base de datos que cumple este propósito, corresponde al SISBEN III, que se terminó de recoger en el año 2011. En este instrumento, sin embargo, el Gobierno Nacional observó dos tipos de dificultades⁵¹. La primera, de enfoque, asociada a limitaciones en la metodología para identificar la capacidad de generar ingresos por los hogares (en tanto se concentra en el estándar de vida), además de no permitir diferenciar la pobreza entre territorios. La segunda, de calidad, relacionada con deficiencias en la información de la población registrada, debido a la desactualización y manipulación de esta, sumada a los problemas en la recolección y verificación de los datos, dada la falta de interacción con los sistemas de información y registros administrativos⁵².

En ese contexto, el diseño del SISBEN IV contempló avanzar en los problemas descritos, de manera que el Estado cuente con información de calidad que se articule con otros registros administrativos, y de esta forma, mejore la eficiencia en la asignación del gasto público dirigido a disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad⁵³.

⁴⁸ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.5.8 y 2.2.6.5.6.3.

⁴⁹ Este instrumento se emplea desde el año 1995.

⁵⁰ CONPES 3877 de 2016. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. Pág. 3.

⁵¹ El SISBEN III se basó en un enfoque de capacidades y adoptó una medida estándar de vida. Este instrumento, ***“no fue desarrollado para identificar la población pobre por ingresos. Se trata de un índice de estándar de vida que tiene en cuenta las características de los hogares en relación con las siguientes dimensiones: salud, educación y vivienda, y servicios públicos. Además, considera características relacionadas con la vulnerabilidad a la pobreza como el tipo de jefatura (hombre o mujer) o la tasa de mortalidad infantil del municipio. Por lo anterior, la metodología del Sisbén III no considera dentro de sus variables el ingreso del hogar; identifica potenciales beneficiarios de programas desde un solo enfoque, el de estándar de vida”*** (Énfasis agregado). CONPES 3877 de 2016. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. Pág. 17.

⁵² CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 3. Otro de los problemas identificados en la información se encuentra asociada a “problemas propios del desgaste del índice, como la manipulación de la información en las fichas, y la desactualización de la información que contiene (74% de la base corresponde a fichas levantadas en 2011)”. CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 16.

⁵³ De conformidad con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el DNP es la entidad responsable de la coordinación y supervisión de la implementación de la base nacional del SISBEN. A su vez es la entidad encargada de impartir lineamientos a las entidades territoriales para recolectar la información.

27. Respecto al primer elemento, el Gobierno Nacional consideró necesario cambiar el enfoque del instrumento, de modo que permita identificar tanto la inclusión social -entendida como estándar de vida-, como la inclusión productiva, relacionada con la generación de ingresos⁵⁴. La metodología planteada incluye la estimación de un índice de focalización individual basado en la presunción de ingresos, el cual, con la información de las condiciones de calidad de vida de los hogares, posibilita realizar un análisis integral de la situación de la población. Lo anterior permite alinear el uso de esta herramienta con la focalización de los programas sociales, en los cuales, la carencia de ingresos en los hogares tiene una relevancia especial.

De este modo, la focalización de los potenciales beneficiarios de la oferta social apunta a favorecer a la población más pobre, entendida como aquella con baja capacidad de generar ingresos. Dado que los programas sociales buscan proveer bienes y servicios básicos, los hogares potenciales de ser focalizados también deben presentar necesidades asociadas a las condiciones de vida. Así, con este instrumento se espera caracterizar a la población teniendo en cuenta la pobreza monetaria y la multidimensional, de modo que esta nueva versión responda a las necesidades de información de los programas sociales para identificar a sus potenciales beneficiarios⁵⁵.

28. En relación con el segundo aspecto, las autoridades esperan mejorar con la implementación del SISBEN IV la oportunidad y la calidad en la recolección de la información requerida, así como prevenir y sancionar la manipulación de los datos. Dentro de los cambios concebidos respecto de su versión anterior, este instrumento incorpora, entre otros elementos, la georreferenciación de los hogares en la recolección de la información, y la posibilidad de estimar el Índice de Pobreza Multidimensional en el nivel municipal, departamental y nacional.

Por otra parte, dentro de las acciones previstas para promover la veracidad y la actualización de la información registrada en el SISBEN, se dispuso: (i) administrar una base única nacional; y (ii) reducir los errores de captura de información, lo cual implica disponer, entre otras medidas, de *“una adecuada ficha de caracterización socioeconómica que permita el cálculo de todas las variables requeridas para el cálculo del puntaje, así como otros indicadores relevantes para la política social”*⁵⁶. En las modificaciones a esta ficha se contempló incorporar secciones o preguntas relacionadas con el enfoque de inclusión productiva asociada con el ingreso del hogar, en la cual se examinan elementos como la vivienda y condiciones de habitabilidad, condiciones

⁵⁴ La evaluación del SISBEN III concluyó que *“el enfoque actual del Sisbén, que se basa en mediciones del estándar de vida, y el enfoque de la política social, que se basa tanto en los estándares de vida como en la capacidad de generación de ingresos (...) Esta nueva versión del Sisbén incorpora un enfoque combinado de presunción de ingresos y estándar de vida que permite identificar personas en exclusión social y productiva.”* (Pág. 9). Sobre la relación entre la capacidad de generar ingresos y el estándar de vida, indicó que *“Existe una relación de doble vía entre la situación socioeconómica de los hogares y su capacidad para generar ingreso: el estándar de vida potencia o limita la capacidad de un hogar para generar ingreso, el cual a su vez permite el acceso a una canasta dada de bienes y servicios que determina sus condiciones de vida”* (Pág. 34). CONPES 3877 de 2016. *Ibídem*.

⁵⁵ CONPES 3877 de 2016. *Ibídem*. Pág. 36.

⁵⁶ CONPES 3877 de 2016. *Ibídem*. Pág. 42

sociodemográficas, acceso y atención del sistema de salud, niveles de educación y la ocupación e ingresos laborales⁵⁷.

Adicionalmente, para esta versión se anunció el intercambio de información con registros administrativos para: (i) identificar inconsistencias y mejorar la calidad de la información; y (ii) posibilitar que las entidades mejoren sus procesos de focalización, así como el diseño de oferta de acuerdo con las necesidades de la población⁵⁸.

Conclusión de la sección

29. La revisión de los criterios y la finalidad del proceso de medición de la vulnerabilidad de la población desplazada contemplada en la política de víctimas, así como del planteamiento del SISBEN IV, permiten deducir lo siguiente:

En primer lugar, la superación de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado está asociada a la verificación de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar. La garantía conjunta de dichos derechos permite determinar cuando una persona alcanzó la estabilización social y económica.

Lo anterior implica que los derechos enunciados se deben satisfacer de forma integral, por cuanto la garantía de uno, no excluye o reemplaza la satisfacción de otro, y en este sentido, se examinan de forma agregada. Esto se refleja en el proceso de medición descrito en la Resolución 2200 de 2018, en el cual, cada uno de los derechos referidos tiene la misma relevancia en la fórmula de cálculo del IRSE, sin perjuicio de que se estime, a través de criterios asociados a la superación de la línea de pobreza o del puntaje SISBEN, la satisfacción los derechos a la generación de ingresos, vivienda y alimentación.

Por consiguiente, la medición de vulnerabilidad no se reduce a una verificación del nivel de pobreza de las familias desplazadas. Si bien el examen de los ingresos del hogar o de los puntajes del SISBEN obran como criterios para entender satisfechos tres de los ocho derechos que se examinan en esta medición, el procedimiento dispuesto demanda la constatación a su vez de los derechos a la identificación, salud, educación, reunificación familiar y atención psicosocial.

30. En segundo lugar, la Magistrada sustanciadora observa que el SISBEN tiene una relevancia especial en el proceso de valoración de la vulnerabilidad de las víctimas. De un lado, se emplea como fuente de información para la verificación de la garantía de los derechos que se examinan en esta medición. Y del otro, operará como un parámetro de constatación de la vulnerabilidad bajo el criterio de “población comparable a partir del SISBEN” respecto de los

⁵⁷ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 43.

⁵⁸ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 46 y 47.

derechos a la generación de ingresos, vivienda y alimentación⁵⁹. Por lo tanto, este instrumento no obra como una fuente de información adicional en la medición, sino que tiene un rol esencial en el proceso, teniendo en cuenta también que responde a criterios y unidades de análisis propios para la caracterización socioeconómica de los hogares.

31. En tercer lugar, la medición de la superación de la vulnerabilidad genera para las entidades con competencias en la asistencia a las víctimas, el deber de propiciar el acceso población desplazada a los programas o proyectos asociados a la garantía de los derechos que no cumplen los criterios de verificación.

Así mismo, los resultados agregados de la medición deben direccionar la planeación de la oferta institucional por cuanto las entidades nacionales y territoriales pueden emplear dicha información para que sus programas contribuyan efectivamente a la superación de la vulnerabilidad derivada del desarraigo y a la consolidación de los retornos y reubicaciones. Para tal efecto, la información de la medición de vulnerabilidad debe comunicarse de forma oportuna a las entidades competentes en asistir a la población desplazada, con el objeto de que adopten medidas respecto de la oferta que administran y ejecutan. De igual forma, los resultados de la medición de vulnerabilidad pueden emplearse para monitorear y evaluar la pertinencia de la intervención institucional de las entidades del SNARIV en los territorios, de acuerdo con las necesidades de la población desplazada.

En este contexto, la siguiente sección examinará la respuesta institucional relacionada con la valoración de la vulnerabilidad de las víctimas y los instrumentos contemplados hasta el momento para adelantar este proceso.

D. Respuesta institucional sobre las solicitudes de información sobre la caracterización y valoración de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado

32. En esta sección se presentará la respuesta del Gobierno Nacional a los **Autos 331 y 411 de 2019** respecto de la información relacionada con la caracterización de la población desplazada y el SISBEN IV, así como la medición de la condición de vulnerabilidad y los instrumentos que subyacen a este proceso.

En el **Auto 331 de 2019**, la Sala Especial solicitó a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas que informaran sobre la armonización de las mediciones de vulnerabilidad y su correspondencia con los criterios de idoneidad para la formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos que se recapitulaban en dicha providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011⁶⁰.

⁵⁹ En este escenario, los derechos a la generación de ingresos, vivienda y alimentación se verificarán en virtud de ciertos parámetros de comparabilidad que se definirán a partir del puntaje del SISBEN IV.

⁶⁰ El párrafo 1 del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011 establece que “*El Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente*”. Esta solicitud de información se realizó en la orden primera de dicha

Por su parte, en el **Auto 411 de 2019** se solicitó al Gobierno Nacional información sobre los elementos que contemplaba el PND relacionados con la caracterización y la valoración de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. De este modo, esa providencia, indagó sobre: (a) los esquemas de coordinación de la política de víctimas⁶¹; (b) la armonización del componente de asistencia con la política social del Estado⁶²; y (c) los procesos de retornos y reubicaciones⁶³.

providencia, virtud de las conclusiones de la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018, en la cual “los organismos de control, la CSPPDF y los representantes del Gobierno Nacional llamaron la atención sobre: (i) la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública para la protección, asistencia y reparación a la población desplazada; y (ii) la necesidad de que estas herramientas incorporen como criterio de medición el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”. Corte constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (Fundamento 27.3)

⁶¹ El PND anunció con respecto a los *esquemas de coordinación de la política de víctimas*, entre otros: (i) ajustes a la caracterización de las víctimas con el SISBEN IV; (ii) la definición de los parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad; y (iii) la racionalización de las herramientas de seguimiento a la política de víctimas, dentro de las cuales contempló como estrategias: (a) consolidar el seguimiento de la política a través de la creación de un Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas diseñado y operado por el DNP; (b) unificar la información para caracterizar y focalizar a las víctimas con el SISBEN, y (c) mejorar la calidad de los datos del RUV con fuentes como el SISBEN IV, de modo que se incorpore información actualizada y georreferenciada de la población (Fundamentos 24 y 25). En esta materia, el auto solicitó datos sobre: (i) la optimización de los recursos y la oferta institucional encaminada a la estabilización socioeconómica de las víctimas (Fundamento 30.2.), y (ii) la adopción del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas y su relación con los modelos de medición de carencias en la subsistencia mínima, así como la medición de la superación de la vulnerabilidad y su incidencia en la oferta institucional (Fundamento 30.3.). Ver, Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶² El Gobierno Nacional dispuso la *armonización del componente de asistencia de la política de víctimas con la política social del Estado*. Al respecto, el diagnóstico realizado para la elaboración del PND concluyó que, aun cuando el 61% del presupuesto se destinaba a medidas de atención y asistencia, un alto porcentaje de víctimas se encontraban en situación de pobreza y pobreza extrema, lo cual se asociaba a la ausencia de articulación entre estas medidas y la política social del Estado (Fundamentos 34 y 35). Para lograr la armonización de ambas políticas el PND dispuso: (i) unificar los criterios de pobreza y de vulnerabilidad para la focalización de la población víctima en los programas sociales; (ii) armonizar los criterios de salida de los programas sociales de las víctimas con los dispuestos para el resto de la población, de modo que estos respondan a la superación de pobreza y de vulnerabilidad; y (iii) establecer componentes diferenciados para las víctimas en la oferta de programas sociales dirigidos a la superación de pobreza y de vulnerabilidad, de modo que se consideren las particularidades de las víctimas en el diseño e implementación de la política social (Fundamentos 36.1, 36.2 y 36.3). Para tal efecto, el PND contempló: (i) articular acciones para la reducción de la pobreza de las víctimas con medidas de asistencia social coordinadas en la Mesa de Equidad; (ii) identificar con el SISBEN IV a la población que por sus características socioeconómicas requiere atención a través de programas sociales; y (iii) reformular criterios de focalización y los programas que impactan los derechos de las víctimas. Al respecto, el Gobierno anunció que, por ejemplo, con el programa “Más Familias en Acción” vincularía a las víctimas de desplazamiento en condición de pobreza con el SISBEN IV. (Fundamentos 37 y 38.). Sobre este tema, el auto se solicitó información sobre: (i) los ajustes en materia de armonización de los programas y herramientas del Sistema de Promoción Social, y su correspondencia con la vulnerabilidad acentuada asociada al desplazamiento forzado (Fundamento 44.2.); (ii) las medidas de atención y asistencia que no son atendidas a través de la política social, especialmente en lo relacionado con el derecho a la subsistencia mínima (Fundamento 44.3.); (iii) el proceso de transición hacia el uso del SISBEN IV como principal herramienta de información para asistir a la población desplazada (Fundamento 45.1.); (iv) la depuración de la población en los procesos de focalización y priorización de los programas sociales, tomando en consideración aquellas personas que fueron incluidas debido a la situación de vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado (Fundamento 45.2.); y (v) las medidas para ampliar el universo de medición de superación de la situación de vulnerabilidad con el SISBEN IV (Fundamento 45.3.). Ver, Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ En el diagnóstico del PND el Gobierno concluyó que a pesar de la formulación de planes, actas de voluntariedad y conceptos de seguridad, los *procesos de retornos y reubicaciones* no se traducen en provisión de bienes y servicios para las personas desplazadas debido a problemas como la falta de precisión del universo objetivo, la baja capacidad presupuestal e institucional de las entidades territoriales para adelantar estos procesos, y las limitaciones de la oferta institucional. La providencia referida solicitó información sobre la atención a la población en procesos de retorno o de reubicación a través de la política de promoción social. Ver, Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

A continuación se presentará la respuesta institucional allegada en virtud de las providencias referidas.

Síntesis de la respuesta del Gobierno Nacional a los Autos 331 y 411 de 2019

33. Los informes allegados por el Gobierno Nacional con ocasión de los **Autos 331 y 411 de 2019**, se sintetizan en los siguientes cinco grandes aspectos:

i. Modificación de los criterios para la valoración de la superación de situación de vulnerabilidad en la Resolución 2200 de 2018

34. Las autoridades nacionales precisaron, respecto de la finalidad y criterios que orientan la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad que, con la Resolución 2200 de 2018: (i) adoptaron lineamientos para optimizar los procesos de medición y el uso de la información disponible para determinar el estado de las víctimas de desplazamiento forzado respecto de la superación de su situación de vulnerabilidad⁶⁴, y (ii) ajustaron los criterios técnicos de valoración de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y el IGRSE⁶⁵.

De este modo, el Gobierno expuso que fortaleció el proceso de medición de la superación de la situación de vulnerabilidad, lo cual constituye una herramienta esencial para el acceso a la oferta institucional para las víctimas del desplazamiento forzado⁶⁶. En este sentido, la valoración de esta situación tiene por objetivo principal *“facilitar la focalización y priorización para acceder a la oferta social del Estado para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en proceso de superación de su vulnerabilidad, dentro del conjunto de población vulnerable del país y así lograr su restablecimiento socioeconómico”*⁶⁷.

ii. Armonización de las medidas de asistencia de la política de víctimas con la política social de Estado

⁶⁴ En esta resolución se adoptan los criterios técnicos de la superación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución 1126 de 2015. Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. *Ibíd.* Pág. 81-82.

⁶⁵ La Resolución 2200 de 2018 derogó la Resolución 1126 de 2015. En tiempos de la Resolución derogada, el Gobierno identificó retos en materia de la información relativa a los derechos a la alimentación, reunificación familiar y la atención psicosocial debido a que no existe una entidad rectora en estas materias o su medición se sustenta en un indicador de percepción. Adicionalmente, no fue posible realizar comparaciones objetivas y reales entre la población desplazada y receptora, ni se pudo medir la vulnerabilidad asociada al desplazamiento forzado respecto de la población no desplazada. Ver, Gobierno Nacional. Respuesta a los Autos del 11 de marzo, 242 de 2014, y 411 de 2019. Informe anual 2019. Sección *“Los criterios y el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad”*. Pág. 224.

⁶⁶ En este sentido, la medición de superación de la situación de vulnerabilidad constituye *“una herramienta esencial para la focalización y priorización de la oferta institucional dirigida a garantizar el acceso a los derechos que hacen parte de la superación (identificación, educación, salud, atención psicosocial, alimentación, vivienda, generación de ingresos y reunificación familiar)”*. Este proceso de medición, de acuerdo con lo expuesto por el Gobierno, se realiza a partir de la información de los registros administrativos de las entidades del SNARIV, proceso que demanda la actualización periódica de la información. Gobierno Nacional. Informe anual 2019. *Ibíd.* Sección *“Los criterios y el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad”*. Pág. 225

⁶⁷ Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. Radicado el 25 de septiembre 2019. Pág. 82-83.

35. El PND contempló la armonización del componente de asistencia de la política de víctimas con la política social, de conformidad con el Pacto XI del PND. Por ello, adujo que en este proceso se deberán considerar las particularidades de las víctimas, con énfasis en el enfoque psicosocial para la restitución de sus capacidades, de modo que los programas y herramientas del sistema de promoción social contribuyan a la superación de la vulnerabilidad acentuada de las víctimas de desplazamiento a través de la oferta social dirigida a reducir la pobreza y la vulnerabilidad⁶⁸.

En este orden ideas, la asistencia a la población desplazada debe responder a las afectaciones asociadas a la ocurrencia del desplazamiento forzado, concretamente, a la pérdida del hogar y el daño que se deriva de hechos violatorios de los derechos humanos⁶⁹.

iii. SISBEN IV como principal herramienta de caracterización socioeconómica de la población

36. El Gobierno Nacional planteó que el SISBEN IV: (i) será la principal herramienta de caracterización del Estado en lo que concierne a la situación socioeconómica de la población⁷⁰; (ii) permitirá comparar la vulnerabilidad de la población desplazada con respecto a la población no desplazada⁷¹; (iii) evitará la duplicidad de recursos y funciones en la caracterización de los componentes de asistencia para las víctimas⁷²; (iv) unificará los parámetros y posibilitará el tránsito a una única medición de superación de vulnerabilidad⁷³; (v) georreferenciará y cuantificará a las víctimas para ubicarlas y atenderlas⁷⁴; (vi) fortalecerá el procedimiento de verificación de carencias en la subsistencia mínima para identificar con mayor precisión los hogares que necesitan atención humanitaria y aquellos que requieren acceso a otras medidas⁷⁵; y (vii) articulará el proceso de identificación de carencias y la medición de la superación de situación de vulnerabilidad con la información de este instrumento para los derechos susceptibles de ser armonizados⁷⁶.

Respecto del cambio de la metodología del SISBEN, el Gobierno anunció que adelantaría estrategias de transición para que: (a) la población que lo requiera continúe siendo beneficiaria de los programas, y (b) la población que no es beneficiaria y requiera ser atendida acceda a programas sociales⁷⁷.

⁶⁸ En este sentido, citan la estrategia 3 de la línea D del PND que dispone que “*la política social moderna tendrá en cuenta desde su diseño y en su implementación las particularidades de la población víctima incluyendo un enfoque psicosocial, con el objeto de restituir capacidades para su desarrollo, definiendo criterios claros de focalización y priorización que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad del Estado colombiano con la reparación y la no repetición*” (PND: Pág. 812)”. Gobierno Nacional. Informe anual 2019. *Ibíd.* Pregunta 44.2. Pág. 437.

⁶⁹ *Ibíd.* Pregunta 44.2. Pág. 437.

⁷⁰ *Ibíd.* Pág. 224.

⁷¹ *Ibíd.* Pág. 224.

⁷² *Ibíd.* Pregunta 30.2. Pág. 432.

⁷³ *Ibíd.* Pregunta 30.2. Pág. 432.

⁷⁴ *Ibíd.* Pregunta 44.1. Pág. 436.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.* Pregunta 45.1. Pág. 439.

⁷⁷ *Ibíd.*

iv. Oferta nacional en las entidades territoriales asociada a la superación de la situación de vulnerabilidad

El PND contempló una estrategia para integrar los instrumentos de seguimiento a la política de víctimas, de manera que respondan a las necesidades de la oferta institucional en los territorios⁷⁸. La estrategia referida se debía realizar de forma paralela y complementaria a: (i) la unificación de la información para la caracterización y la focalización de las víctimas a través del SISBEN, con el objeto de simplificar la información de las mediciones de vulnerabilidad; y (ii) la “Estrategia de nuevos mandatarios” para incidir en la articulación de la oferta social y la política pública de víctimas, en la formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial, con el objeto de fortalecer acciones para: (a) la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento; (b) el goce efectivo de sus derechos; y (c) la orientación del presupuesto a metas de resultado⁷⁹.

Conclusiones de la sección

37. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el objetivo principal de la medición de vulnerabilidad es la focalización y la priorización de la población desplazada, dentro de la población vulnerable, para acceder prioritariamente a la oferta social del Estado. No obstante, también se informó que el SISBEN IV es el instrumento con el cual se tiene previsto: (i) caracterizar a la población desplazada para el acceso a medidas de asistencia; (ii) focalizar a las víctimas hacia la oferta social; y (iii) transitar hacia una única medición de vulnerabilidad⁸⁰.

Ahora bien, dado que el PND contempla armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social, el planteamiento y uso del SISBEN IV resulta ser un asunto relevante para el proceso de seguimiento a la garantía de las medidas asociadas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, puesto que con dicho instrumento se tiene previsto caracterizar y focalizar a las víctimas hacia la oferta social.

Adicionalmente, el Gobierno informó que la armonización de ambas políticas implica abordar las particularidades de las víctimas y la incorporación de un enfoque psicosocial para la restitución de las capacidades de la población desplazada, en el diseño e implementación de la oferta social asociada a la reducción de pobreza y vulnerabilidad, de modo que responda a las afectaciones

⁷⁸ Dicha estrategia se debía desarrollar de forma conjunta entre el DNP, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas para articular sistemas e instrumentos de planeación y gestión del desarrollo. Para este proceso, el Gobierno contempló la revisión y diagnóstico de las herramientas para unificar los instrumentos de seguimiento a la política de víctimas, de manera que respondan a la realidad territorial. Esta estrategia responde a las falencias en materia de las competencias y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales relacionadas con la rigidez de los mecanismos de coordinación y la fragmentación de la oferta institucional.

⁷⁹ Gobierno Nacional. Informe anual 2019. *Ibidem*. Pregunta 30.1. Pág. 431.

⁸⁰ El Gobierno Nacional informó que “*la apropiación de la herramienta del Sisbén permitirá evitar la duplicidad de recursos y funciones que pueden efectuar las entidades nacionales y territoriales, frente a la caracterización del componente asistencial de las víctimas. Asimismo, la unificación de parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad de la población desplazada, además de transitar a una única medición en términos de vulnerabilidad en el país, permitirá enfocar los recursos de manera más adecuada y eficiente*”. *Ibidem*. Pregunta 30.2. Pág. 432.

vinculadas al desarraigo y el daño que ocasiona el desplazamiento forzado⁸¹. Por lo tanto, resulta de interés para este proceso establecer cómo la caracterización contemplada en el SISBEN permite identificar dichas particularidades y la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado.

En consecuencia, con el propósito de precisar el alcance del SISBEN para determinar el estado de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, la siguiente sección formulará preguntas sobre los asuntos tratados previamente.

E. Interrogantes relacionados con la medición de vulnerabilidad y los instrumentos empleados en este proceso

38. En virtud de la información analizada en esta providencia, y con el propósito de precisar algunos aspectos relacionados con la valoración de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado y el SISBEN IV como instrumento para caracterizar a esta población, la Magistrada Presidenta de la Sala Especial solicitará a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas, que en virtud de sus competencias en estas materias, de manera conjunta, proporcionen información clara y puntual sobre los siguientes interrogantes:

El SISBEN y la caracterización de la población desplazada

39. Como se señaló con anterioridad, la caracterización de la población desplazada permite garantizar los derechos de esas personas de acuerdo con sus necesidades y particularidades, así como responder a los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados de la violencia y el conflicto armado, especialmente aquellos que experimentan los grupos poblacionales más vulnerables.

De acuerdo con lo precisado por los representantes de las víctimas, además, existen condiciones diferenciales importantes en esta población, relacionadas con la pertenencia étnica, la edad, el género o la discapacidad que deben ser

⁸¹ Al respecto, el informe del Gobierno Nacional al interrogante 44.2. señaló que: “*teniendo en cuenta que los programas y herramientas propias del sistema de promoción social contribuyen de manera indirecta a superar la situación de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de desplazamiento forzado, el PND estableció la necesidad de diseñar componentes diferenciados para la población víctima en la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de pobreza y vulnerabilidad. Al respecto la estrategia 3 de la línea D del PND, señala lo siguiente: —Reparación: Colombia atiende y repara a las Víctimas‖ establece que —la política social moderna tendrá en cuenta desde su diseño y en su implementación las particularidades de la población víctima incluyendo un enfoque psicosocial, con el objeto de restituir capacidades para su desarrollo, definiendo criterios claros de focalización y priorización que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad del Estado colombiano con la reparación y la no repetición‖ (PND: Pag 812). // Esta es una estrategia que expresamente busca potenciar las acciones del Gobierno con el objeto de superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en el año 2004 a través de la Sentencia T-025, por medio del trabajo articulado con las entidades que tienen competencias en los derechos sobre los cuales se realizará el proceso de armonización de políticas. Lo anterior no implica necesariamente la creación de nuevos programas, sino utilizar eficientemente los que están actualmente funcionando e introducir otros cambios derivados de recomendaciones de evaluaciones y del seguimiento. Esto con el propósito de no generar retrocesos ni bloqueos institucionales, y responder a las afectaciones acentuadas del desplazamiento, con énfasis en aquellas derivadas de (i) la pérdida del hogar y (ii) el daño que se deriva de hechos violatorios de los derechos humanos.*” (Énfasis agregado). *Ibidem*. Pregunta 44.2. Pág. 437.

consideradas en el SISBEN IV, ya que conforme a la información aportada por el Gobierno Nacional, este instrumento será, entre otras cosas, la principal herramienta de caracterización de la población que se empleará para la medición de carencias en la subsistencia mínima y en la superación de la situación de vulnerabilidad. En ese sentido, en atención a la relevancia del instrumento referido, la Magistrada sustanciadora debe indagar lo siguiente:

- i. ¿Es posible el intercambio de información entre el RUV y otros instrumentos de caracterización de la población desplazada que integran la RNI con el SISBEN? De ser así, ¿cuáles son los avances concretos en esta materia?
- ii. ¿Va a adelantarse la caracterización de la pertenencia étnica, edad, género, condición de discapacidad, así como la identificación de las víctimas del desplazamiento forzado, directamente a través de los instrumentos del SISBEN, o se contempla emplear otras fuentes de información para identificar estas particularidades de la población encuestada?

El SISBEN en la medición de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado

40. El marco normativo para asistir y reparar a las víctimas dispuso que la vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado se supera cuando las personas logran estabilizarse socioeconómicamente. La valoración de esta condición se determina a partir de la verificación de la garantía de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar, de acuerdo con criterios específicos por cada derecho.

Dado que el Gobierno Nacional espera que los datos del SISBEN IV se integren como fuente de información y como criterio de constatación para la verificación de los derechos que se examinan en esta medición, se le solicitará informar a esta Corporación:

- i. ¿Cómo se armoniza la finalidad de este instrumento con los objetivos de la medición de vulnerabilidad y las diferencias en la unidad de análisis entre uno y otro?
- ii. ¿Cómo se hace compatible la verificación de las condiciones socioeconómicas bajo los parámetros que se emplean en el SISBEN, especialmente los asociados a las condiciones de vivienda, acceso a servicios de salud, niveles de educación y la verificación de los ingresos del hogar con los criterios de verificación de los derechos que se examinan en la medición de la situación de vulnerabilidad dispuestos en la Resolución 2200 de 2018 (Ver Anexo I)?
- iii. ¿Qué medidas se contemplan para que la frecuencia en la actualización de los datos en la base del SISBEN sea compatible con la periodicidad y tiempos de la medición de la situación de vulnerabilidad?
- iv. ¿Cuáles son los avances respecto de la definición de los elementos de comparabilidad que se definen a partir del puntaje del SISBEN IV

relacionados con el nivel de estabilización social y económica (*criterio de población comparable a partir del SISBEN*), contemplado en la Resolución 2200 de 2018?

- v. ¿Qué información puede aportar el SISBEN respecto de los derechos a la identificación, alimentación, reunificación familiar y atención psicosocial para efectos de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada?
- vi. Si como resultado de la medición de la situación de vulnerabilidad se determina que no se han garantizado derechos a la población desplazada, pero por vía de los resultados de la aplicación del SISBÉN no se identifican privaciones socioeconómicas asociadas a la satisfacción de estos derechos, ¿cómo y bajo qué parámetros se resolverán los casos en los cuales se presentan diferentes resultados entre unos y otros instrumentos, teniendo en cuenta que el SISBEN es una de las fuentes de información que emplea la medición de la situación de vulnerabilidad?
- vii. ¿Qué elementos de la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado no pueden ser examinados con el SISBEN?

Aplicación y uso de los resultados de la medición de superación de vulnerabilidad y la información del SISBÉN para la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones

41. La cesación de la condición de vulnerabilidad se sustenta en la constatación de la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada en el marco de los procesos de retorno o reubicación. Esta verificación se realiza con información de la RNI, la que aporten las víctimas y el SISBEN como herramienta de caracterización.

Por lo tanto, dado que el SISBEN se emplea en la valoración de superación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, y es un instrumento que: (a) se aplica a los integrantes de un hogar en un lugar de residencia fija, en el cual además se examinan las características de la unidad de vivienda y de las condiciones de habitabilidad, así como las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida que cada uno de los integrantes⁸²; y (b) exige la actualización obligatoria de la información cuando existe cambio en el lugar de residencia, es necesario conocer:

- i. ¿Qué procedimiento se tiene previsto para identificar a las víctimas de desplazamiento forzado dadas sus condiciones de alta movilidad y cambios de residencia en la aplicación y actualización de la información del SISBEN?
- ii. ¿Cómo se emplea la información de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad y los resultados del SISBEN en el acompañamiento a la población en proceso de retorno, reubicación o integración local?

⁸² Basado en el enfoque del SISBEN relacionado con las conclusiones sobre la exclusión de poblaciones sin residencia fija. CONPES 3877 de 2016. *Ibíd.* Pág. 32.

- iii. ¿Cómo se concreta el uso de información de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad y los resultados del SISBEN, en la aplicación del Protocolo adoptado mediante la Resolución 3320 de 2019 en lo relacionado con la caracterización de necesidades de la población, así como la concertación de acciones con el SNARIV en la elaboración de Planes de Retorno o Reubicación?
- iv. ¿Existe rezago en los procesos de caracterización a la población en procesos de retorno o reubicación en áreas rurales? De ser así, ¿cómo se avanza para evitar que los hogares ubicados en áreas rurales no sean caracterizados, y por tanto, no sean sujetos de focalización de la oferta institucional?
- v. Las entidades del SNARIV que tienen competencias en la atención a la población desplazada en los procesos de retorno y reubicación: (a) ¿tienen lineamientos del DNP o procedimientos definidos con la Unidad para las Víctimas para garantizar el acceso, priorización o asignación de cupos preferentes para la población desplazada en los programas sociales en los lugares de retorno, reubicación o integración local?, y (b) ¿suministran información a la Unidad para las Víctimas sobre el uso de la caracterización de las víctimas para acompañar los retornos y las reubicaciones, así como para monitorear los resultados de sus intervenciones en los territorios?

La focalización de las víctimas en los programas sociales a través del SISBEN

42. De acuerdo con el documento CONPES 3877 DE 2016, el SISBEN permite focalizar veinte programas del Gobierno Nacional, entre estos: (i) vivienda rural – subsidio integral de tierras del Ministerio de Agricultura; (ii) vivienda en especie del Ministerio de Vivienda; (iii) régimen subsidiado del Ministerio de Salud; y (iv) exención de la cuota de libreta militar del Ministerio de Defensa⁸³.

En línea con lo anterior, el SISBEN es concebido como el instrumento principal del Estado para identificar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales⁸⁴. No obstante, como se expuso en esta providencia, la medición de la situación de vulnerabilidad tiene por objetivo determinar la oferta social a la que deben acceder las víctimas del desplazamiento para asegurar los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica.

Ahora bien, dado que una de las apuestas del Gobierno Nacional es unificar los criterios de ingreso y permanencia en los programas sociales basados en los resultados del SISBEN, respecto de la focalización de la oferta relacionada con los derechos que se verifican en la medición de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, surgen los siguientes interrogantes:

- v. ¿Cómo operan de manera simultánea ambos procesos (resultados de la medición de la vulnerabilidad y SISBEN) en el direccionamiento de las

⁸³ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 13.

⁸⁴ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Págs. 10-11.

- víctimas hacia la oferta social que permite satisfacer los derechos a la salud, educación, vivienda y generación de ingresos?
- vi. Si como resultado de la medición de la situación de vulnerabilidad se determina que la víctima no tiene asegurados derechos económicos o sociales, ¿el puntaje de SISBEN es el criterio que condiciona finalmente el ingreso de la población desplazada a los programas sociales dispuestos para satisfacer dichos derechos?
 - vii. En virtud de las obligaciones del Estado relacionadas con la respuesta a la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, ¿el uso del SISBEN permite, de acuerdo con la vulnerabilidad de la población desplazada, dar un trato prioritario a esta población para acceder a la oferta social relacionada con la superación de la situación de vulnerabilidad?
 - viii. ¿Dentro de los criterios de ingreso y permanencia en los programas sociales se considera la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado como una variable por las entidades del SNARIV o estos operan exclusivamente en función del puntaje SISBEN?

Intercambio de información entre el SISBÉN y los registros administrativos relacionados con información de las víctimas de desplazamiento forzado

43. De acuerdo con el documento CONPES 3877 de 2016, la verificación y validación del SISBEN se realiza “*mediante el uso de registros administrativos idóneos disponibles para las variables de la ficha de caracterización socioeconómica*”⁸⁵. (...) // *Con este intercambio será posible contrastar la información registrada en la base de datos del Sisbén para identificar posibles inconsistencias y mejorar la calidad de la misma. Igualmente, debe permitir la actualización automática de la información registrada en la base de datos del Sisbén*”⁸⁶. En este sentido:

- i. ¿Cómo se avanza en el intercambio de la información recolectada en el barrido del SISBEN IV con la RNI teniendo en cuenta que, de conformidad con el planteamiento del CONPES 3877 de 2016, el objetivo general de la actualización del SISBEN es que este integre un enfoque de inclusión social y productiva, que tenga información dinámica y de calidad y que se articule con otros registros administrativos⁸⁶?
- ii. ¿Se contempla integrar o emplear los registros administrativos de caracterización de las víctimas de desplazamiento forzado para efectos de la verificación y validación de la información del SISBEN? De ser así, ¿cuáles son los avances concretos en esta materia?
- iii. ¿Se ha pensado eventualmente integrar las mediciones de vulnerabilidad y las exigencias de análisis diferencial que caracterizan esos datos en materia de población desplazada, al SISBEN? En línea con anterior, ¿Se ha pensado incluir el enfoque diferencial en las mediciones del SISBEN?
- iv. ¿Cómo se emplea el SISBEN para verificar la información del RUV, la encuesta de caracterización y otros registros administrativos que integran la RNI?

⁸⁵ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 46.

⁸⁶ CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 34

- v. Respecto de las dificultades de calidad de información identificadas en el diagnóstico del SISBEN, ¿pueden los registros administrativos relacionados con información de las víctimas de desplazamiento forzado ayudar a corregir los errores de exclusión de personas que no queden clasificadas como potenciales beneficiarias de programas sociales?⁸⁷

Mediciones de pobreza del SISBEN y medición de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado

44. Dado que el SISBEN IV apunta a medir tanto la pobreza monetaria como la multidimensional de la población, es relevante indagar sobre ese propósito y aclarar sus alcances, así:

- i. ¿Cómo se complementa o excluye (sustituye) la medición de pobreza multidimensional contemplada en el diseño del SISBEN IV con la medición de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento? En este sentido, se solicita precisar ¿cuáles son los derechos y/o condiciones socioeconómicas que se examinan en una y otra medición, y las diferencias en los parámetros que se emplean en la verificación para cada uno de estos, en ambos instrumentos?
- ii. ¿Cómo incide la medición de pobreza monetaria en la valoración del criterio de “nivel de ingresos” en la aplicación del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico?
- iii. ¿Está contemplado examinar las condiciones de pobreza de la población desplazada respecto de la población vulnerable no desplazada? De ser así, ¿cuáles son los avances concretos en esta materia?

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

III. RESUELVE

Primero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas que presenten un informe conjunto que responda a los interrogantes formulados en la última sección de esta providencia.

Este documento deberá ser allegado por medio digital (en formatos PDF y Word), a través del correo electrónico de la Secretaría General (secretarial@corteconstitucional.gov.co), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la comunicación de la presente providencia.

Segundo.- REMITIR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, las 86 comunicaciones presentadas por los representantes de la población

⁸⁷ Esta pregunta se formula porque de acuerdo con el CONPES 3877 DE 2016, el “Sisbén ha perdido su capacidad de aproximarse a la situación socioeconómica de los hogares, conduciendo a que personas pobres no queden clasificadas como potenciales beneficiarios de programas sociales (errores de exclusión) y, por el contrario, que personas no pobres cuenten con el puntaje para ser potenciales beneficiarios (errores de inclusión)”. CONPES 3877 de 2016. *Ibidem*. Pág. 18.

desplazada de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Norte de Santander a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas para que provean respuesta a las observaciones y recomendaciones presentadas en estos escritos.

Tercero.- INVITAR a los representantes de las víctimas a que la información y oficios que alleguen a la Sala sean canalizados, en la medida posible, a través de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas cuando se trate de asuntos comunes a la agencia de los derechos de la población desplazada en el ámbito nacional, o en su defecto, por medio de los representantes de las Mesas Departamentales de Participación de las Víctimas en los casos que versen sobre temas locales.

Cuarto.- COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, el contenido de esta providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados.

Quinto.- Todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo II del presente auto.

Comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta
Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO I.

Criterios para la valoración de superación de vulnerabilidad

De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 2200 de 2018, para determinar que una víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad, se evalúan periódicamente los derechos enunciados, de acuerdo con los siguientes criterios⁸⁸:

- i. **Derecho a la identificación.** El examen debe verificar si la persona desplazada cuenta con la expedición de los documentos de identificación de acuerdo con su edad, de este modo:
 - a. Registro civil para niñas y niños entre los 0 y 6 años.
 - b. Tarjeta de identidad para niñas y niños entre 7 y 17 años.
 - c. Cédula de ciudadanía para quienes tienen 18 años o más.
 - d. Goza del derecho a la educación o a la salud según los criterios definidos para cada uno de estos (infra).

- ii. **Derecho a la salud.** La evaluación debe identificar si la persona desplazada está afiliada a alguno de los regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- iii. **Atención psicosocial** (integra el derecho a la salud). La valoración debe establecer si la víctima solicitó y recibió atención o rehabilitación psicosocial bajo alguna de las siguientes circunstancias:
 - a. Solicitó atención o rehabilitación psicosocial y la recibió.
 - b. Fue citada o informada de la programación de sesiones individuales o grupales de atención o rehabilitación psicosocial y no asistió.
 - c. No requirió este tipo de atención.

- iv. **Derecho a la educación.** La evaluación debe examinar que la persona desplazada cumple con las siguientes condiciones:
 - a. Recibe atención en Centros de Desarrollo Infantil o asistencia de servicios de educación preescolar si la víctima tiene 5 años.
 - b. Asistió a algún nivel de educación preescolar, básica o media y asistió y terminó el año escolar anterior a la medición, o terminó la educación media, para las víctimas entre los 6 y los 17 años de edad.

- v. **Derecho a la alimentación.** El examen debe observar que la víctima cumple alguna de las siguientes condiciones:

⁸⁸ Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Resolución 2200 del 6 de agosto de 2018. “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 N° 01126 de 2015”.

- a. Hace parte de un hogar con: (i) Frecuencia adecuada de consumo aceptable de alimentos, que se mide a través del Food Consumption Score (FCS); y (ii) Diversidad alimentaria, entendida como que el hogar consumió al menos 5 de los siguientes grupos de alimentos durante la semana anterior a la recolección de información: tubérculos y cereales; legumbres, vegetales, frutas; carnes y pescados; lácteos; aceites y grasas.
 - b. Goza del derecho a la generación de ingresos de acuerdo con los criterios definidos (infra).
- vi. **Vivienda.** La evaluación debe determinar si la víctima hace parte de un hogar cuya vivienda cumple con alguna de estas características:
- a. No tiene privación en vivienda según los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (y algún miembro del hogar es propietario con documento registrado, es arrendatario con contrato verbal o escrito de la vivienda, o cuenta con la sana posesión en zonas rurales.
 - b. El hogar fue beneficiario de un subsidio de vivienda aplicado, de vivienda en especie o de mejoramiento de vivienda después del último desplazamiento forzado.
- vii. **Reunificación familiar.** El examen debe identificar si la persona desplazada hace parte de un hogar que cumple alguna de las siguientes condiciones:
- a. El hogar solicitó apoyo para reunificarse en un periodo menor a dos años desde el último evento de desplazamiento forzado, y logró dicha reunificación.
 - b. El hogar no solicitó apoyo para reunificarse en un periodo menor a dos años desde el último evento de desplazamiento forzado.
- viii. **Generación de ingresos.** La valoración debe determinar si la víctima pertenece a un hogar que cumple alguna de estas condiciones:
- a. Tiene ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza establecida por el DANE vigente para el año en que se realiza la verificación y el lugar de residencia;
 - b. Tiene ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza extrema establecida por el DANE vigente para el año en que se realiza la verificación y el lugar de residencia, y cuenta con alguna de estas condiciones:
 - Algún integrante del hogar tiene un trabajo formal vigente en el año de verificación.
 - Algún integrante del hogar es propietario de un lote o inmueble distinto al que habita en un entorno rural con vocación productiva.

- Algún integrante del hogar cuenta con formación técnica, tecnológica o universitaria finalizada.
 - Algún integrante del hogar finalizó algún programa de emprendimiento o fortalecimiento empresarial luego de la ocurrencia del último hecho victimizante.
 - El hogar parte del 25% de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda de acuerdo con el SISBEN.
- c. Tiene ingresos iguales o superiores a 1.5. veces la línea de pobreza extrema establecida por el DANE, y al menos uno de los integrantes accedió a programas de formación para la generación de ingresos o de empleabilidad luego de la ocurrencia del hecho victimizante.

ANEXO II.

Direcciones electrónicas para comunicar el presente auto

Orden	Destinatario de la orden	Correo de notificación
Primera y segunda	Luis Alberto Rodríguez, Director del Departamento Nacional de Planeación	notificacionesjudiciales@dn.gov.co
		luisrodriguez@dn.gov.co
	Ramón Alberto Rodríguez, Director de la Unidad para las Víctimas	notificaciones.juridicauniv@unidadvictimas.gov.co
		ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co
Tercera y Cuarta	Representantes de la Mesa Nacional de Víctimas	ejecutivomnpev@gmail.com
	Representantes de las Mesas Departamentales de Antioquia, Córdoba y Norte de Santander	antioquiampv@gmail.com ; mdvictimasnds2020@gmail.com ;
Cuarta	Carlos Felipe Córdoba, Contralor General de la República	notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co
		cgr@contraloria.gov.co
	Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación	procurador@procuraduria.gov.co
	Carlos Ernesto Camargo, Defensor del Pueblo	asuntosdefensor@defensoria.gov.co
		juridica@defensoria.gov.co
		fvernaza@defensoria.gov.co
	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado	comisiondeseguimiento@codhes.org
		marcoromero@codhes.org
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	dl_col_difusion@ohchr.org
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	colbo@unhcr.org
Consejo Noruego para los Refugiados	co.nrc@nrc.no	

