

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004

### AUTO 859 DE 2022

**Referencia:** Valoración de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

**Magistrada Sustanciadora:**  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, integrada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente auto, con fundamento en los siguientes:

### ANTECEDENTES

La **Sentencia T-025 de 2004** declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante, ECI) en materia de desplazamiento forzado. Encontró la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Particularmente, derivada de fallas estructurales en la política pública dispuesta para su atención. Uno de los problemas más protuberantes de la referida política es la ausencia de indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados de la misma<sup>1</sup>.

En consecuencia, la Corte ordenó al Gobierno Nacional adoptar las medidas requeridas para superar esta falencia relacionada con la capacidad institucional del Estado. Aquella afecta de manera transversal el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población desplazada<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 6.3.1.3.

<sup>2</sup> En la orden cuarta de esta providencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional dispuso: *“ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia”*. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De conformidad con este mandato y, en virtud de la naturaleza dialógica del seguimiento, el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes, iniciaron un proceso deliberativo para consolidar la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (en adelante, IGED). El propósito es medir el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada. Este proceso tiene tres etapas: (i) formulación de los IGED<sup>3</sup>; (ii) ajuste, medición y valoración de los IGED<sup>4</sup>; y, (iii) consolidación de la batería de IGED<sup>5</sup>.

En el marco de esta última etapa, el **Auto 373 de 2016** ordenó al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, UARIV) y al Director del Departamento Nacional de Planeación, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (en adelante, Comisión de Seguimiento), informar sobre los ajustes requeridos para que la batería de indicadores utilizadas para la valoración de la superación del ECI resultara adecuada para sus fines<sup>6</sup>. Lo anterior, porque la Sala no contaba con todos los indicadores ni fuentes de información necesarias para realizar un ejercicio de valoración completo que permitiera determinar la superación del ECI<sup>7</sup>.

El **Auto 331 de 2019** precisó los criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. El objetivo es consolidar una batería de indicadores que permita valorar los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada. En tal sentido, impartió un conjunto de órdenes a los distintos actores del proceso dirigidas a verificar la idoneidad de los IGED.

En tal virtud, los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la UARIV presentaron a la Sala Especial un informe en el cual expusieron su análisis sobre la idoneidad de los IGED propuestos. Igualmente, el Gobierno Nacional envió este documento a los órganos de control y la Comisión de Seguimiento para el ejercicio de contraste<sup>8</sup>.

La Comisión de Seguimiento<sup>9</sup>, la Procuraduría General de la Nación<sup>10</sup>, la Defensoría del Pueblo<sup>11</sup> y la Contraloría General de la República<sup>12</sup> entregaron observaciones y recomendaciones sobre los instrumentos formulados por el Gobierno Nacional. En ese sentido, el **Auto 166 de 2020** solicitó al Gobierno Nacional pronunciarse sobre los informes referidos. En particular, sobre las presuntas deficiencias y vacíos advertidos por los demás actores del proceso.

---

<sup>3</sup> Al respecto ver: Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, 027, 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> Ver: Autos 008 de 2009, 219 de 2011, Auto 028 de 2015 y Auto 373 de 2016.

<sup>5</sup> Ver: Autos 373 de 2016 y 331 de 2019.

<sup>6</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden primera.

<sup>7</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.

<sup>8</sup> Informe radicado en la Sala Especial de Seguimiento el 25 de septiembre de 2019.

<sup>9</sup> La Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado radicó informe el 14 de noviembre de 2019.

<sup>10</sup> La Procuraduría General de la Nación presentó informe el 6 de diciembre de 2019.

<sup>11</sup> La Defensoría del Pueblo presentó informes el 12 y 19 de diciembre de 2019 y el 23 de enero de 2020.

<sup>12</sup> La Contraloría General de la República presentó informe el 19 de diciembre de 2020.

Para ello, la precitada providencia estableció unas pautas para ajustar y complementar la batería de los IGED.

El 13 de noviembre de 2020, el Gobierno allegó su informe de respuesta al **Auto 166 de 2020**. Adicionalmente, presentó: (i) las fichas de análisis de las observaciones y recomendaciones presentadas por los organismos de control y la Comisión de Seguimiento en los informes de respuesta al **Auto 331 de 2019**; (ii) lo anexos relacionados con el desarrollo del cronograma de ajuste a los indicadores; y, (iii) las hojas de vida de los indicadores ajustados<sup>13</sup>.

El **Auto 443 de 2020** dio traslado del informe gubernamental a los demás actores que hacen parte del proceso de consolidación de la batería de IGED. En respuesta, la Comisión de Seguimiento<sup>14</sup>, la Defensoría del Pueblo<sup>15</sup>, la Procuraduría General de la Nación<sup>16</sup> y la Contraloría General de la República<sup>17</sup> presentaron sus observaciones a los la batería de IGED propuesta por el Gobierno Nacional.

La Magistrada Sustanciadora remitió estos informes al Gobierno Nacional por medio de los **Autos 448 de 2020 y 002 de 2021**. En consecuencia, la Unidad para las Víctimas presentó su informe de respuesta al Auto 448 de 2020 en marzo de 2021. En aquel, se pronunció sobre las conclusiones de los distintos actores del proceso<sup>18</sup>.

## CONSIDERACIONES

1. Como resultado de un proceso de diálogo técnico entre el Gobierno Nacional, la Comisión de Seguimiento y los organismos de control, la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presentó una batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, la presente providencia tiene por objeto valorar la idoneidad de cada uno de los indicadores propuestos, de conformidad con los parámetros dispuestos en el **Auto 331 de 2019**.

En tal virtud, la Sala: (i) expondrá las características de las funciones sustancial e instrumental de los IGED; (ii) reiterará los criterios de idoneidad de los IGED a la luz de su función instrumental; y, (iii) precisará la consecuencia jurídica del

---

<sup>13</sup> Informe allegado el 13 de noviembre de 2020, en respuesta al Auto 166 de 2020.

<sup>14</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre Indicadores de Goce Efectivo de Derechos* (Diciembre 2020). Informe allegado el 11 de diciembre de 2020.

<sup>15</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones Auto 443 de 2020* (Diciembre 2020). Informe allegado el 11 de diciembre de 2020.

<sup>16</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre, 2020). Informe allegado el 16 de diciembre de 2020.

<sup>17</sup> Contraloría Delegada para el Posconflicto. *Respuesta orden primera y segunda Auto 443 del 23 de noviembre de 2020* (Enero 2021). Informe remitido por la Secretaría General de esta Corporación el 12 de enero de 2021.

<sup>18</sup> Gobierno Nacional. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020* (Marzo 2021). Informe remitido por la Secretaría General de esta Corporación el 8 de marzo de 2021.

incumplimiento de dichos criterios. Conforme a ello, (iv) evaluará la idoneidad del conjunto de indicadores propuestos para cada componente.

### **Las funciones de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada**

2. En el presente apartado, la Sala Especial expondrá las funciones que cumplen los indicadores en el marco del seguimiento al ECI de desplazamiento. En particular, referirá la distinción entre la *función instrumental* y la *función sustancial* de dichas herramientas. También, los atributos que deben cumplir los IGED de acuerdo con aquellas. Conforme a ello, precisará la metodología de valoración que empleará la Corte en el análisis de la batería de indicadores propuesta por el Gobierno Nacional.

3. El objetivo central de la intervención excepcional de la Corte Constitucional en la política pública consiste en garantizar el goce efectivo de los derechos de la población ante el desplazamiento forzado<sup>19</sup>. Por esta razón, la verificación de la garantía efectiva de los derechos constituye el criterio principal para declarar la superación del ECI en esta materia<sup>20</sup>.

En tal sentido, la Sala precisará que los IGED cumplen dos funciones esenciales en el marco de la verificación al cumplimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**. En concreto: (i) una *función instrumental*, que corresponde a obrar como medio de prueba para evidenciar la materialización de los derechos de la población desplazada en el proceso de seguimiento a la superación del ECI; y, (ii) una *función sustancial*, relacionada con el diseño, implementación y seguimiento de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población desplazada<sup>21</sup>.

De acuerdo con la *función instrumental*, la demostración de la satisfacción de los derechos de la población desplazada, en el marco del procedimiento judicial en que se enmarca el seguimiento de esta Sala, debe realizarse por medio de pruebas idóneas. En tal sentido, la Sala precisó las características que deben cumplir los indicadores para gozar de plena idoneidad. Puntualmente, señaló que, para cumplir a cabalidad su función instrumental, los IGED deben ser: (i) formulados con rigurosidad técnica; (ii) pertinentes; (iii) suficientes; (iv) adecuados; y, (v) coherentes. La Sala abordará con mayor profundidad dichos criterios en el siguiente apartado.

Por otra parte, la *función sustancial* de los IGED debe permitirle a la Sala inferir la conducencia de las políticas y programas dispuestos para la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento. Desde esta perspectiva, los indicadores deben contribuir a la valoración de los avances, estancamientos o retrocesos en la superación de las fallas que derivaron en el ECI. Al respecto, esta Sala ha reiterado que estos indicadores deben servir como

---

<sup>19</sup> Cfr. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 26; Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

<sup>20</sup> Cfr. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.

<sup>21</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.

instrumentos confiables y objetivos para valorar la contribución de la intervención pública en la garantía de los derechos de la población desplazada<sup>22</sup>.

Lo expuesto no implica que la Corte, por medio de los IGED, pretenda evaluar las políticas públicas<sup>23</sup>. La función sustancial de los indicadores, en concreto, debe permitir a esta Corporación confrontar los resultados de la política con los parámetros constitucionales mínimos y verificar que su ejecución conduzca a la protección del goce efectivo de los derechos<sup>24</sup>.

4. Un indicador, como lo define el Departamento Nacional de Planeación, consiste en la “*expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad*”<sup>25</sup>. Esto es, el indicador recoge observaciones y las cuantifica. Bajo ese entendido, en el marco del ECI, los IGED deben identificar el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada. Conforme a ello, los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas.

En efecto, permiten estimar los cambios que se presentan en el contexto en que se desarrolla la política que se analiza<sup>26</sup>. En ese sentido, los IGED deben permitir a esta Corporación analizar de manera objetiva el efecto de las intervenciones públicas en la satisfacción de los derechos de la población desplazada. Esto último corresponde a un ejercicio de análisis complejo. Aquel se realiza con fundamento en los indicadores pero requiere elementos de juicio adicionales para demostrar la relación entre los resultados de los indicadores y las acciones gubernamentales.

Por tanto, la aptitud de los indicadores para permitir inferir la conducencia de las acciones desplegadas por el Gobierno en el goce efectivo de los derechos requiere que los informes sean cualificados. Sobre el particular, el **Auto 156 de 2020** precisó que los reportes gubernamentales deben, entre otros aspectos: (i) dar cuenta de la coherencia interna y externa de los procesos de planificación; (ii) mantener un análisis evolutivo de los datos; y, (iii) presentar la información de manera clara, precisa y ordenada<sup>27</sup>. Este último, incluye la obligación de presentar la información derivada de las mediciones de los IGED de manera completa. Esto es, se deben presentar los datos con todos los niveles de desagregación que la hoja de vida permite. En concreto, debe contar con la sensibilidad requerida para valorar la garantía de los derechos en relación con

---

<sup>22</sup> Cfr. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos 4.2. y 4.3.; y, Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos 11 y 12.

<sup>23</sup> Cfr. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 17 y 21; Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 8.1.2.3; Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4; Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 8.

<sup>24</sup> Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 8.

<sup>25</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Pág. 6. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia\\_para\\_elaborar\\_Indicadores.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf)

<sup>26</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Pág. 6. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia\\_para\\_elaborar\\_Indicadores.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf)

<sup>27</sup> Cfr. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.

el principio de igualdad y no discriminación<sup>28</sup>. En tal sentido, en el marco de los informes gubernamentales, los indicadores adoptados deberán permitir a la Sala comparar los resultados para las poblaciones diferenciadas (población étnica, personas en situación de discapacidad, población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, etc.), regiones o departamentos, y demás variables de desagregación reportados.

5. En síntesis, los IGED constituyen medios probatorios que permiten a esta Corporación conocer un hecho o fenómeno particular. En el contexto del seguimiento, el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada y, la superación del ECI. Para tal efecto, deben gozar de plena idoneidad, de conformidad con los criterios fijados para el cumplimiento de su *función instrumental*. A su vez, en cumplimiento de su *función sustancial*, los IGED son una herramienta que, en conjunto con otros elementos de juicio, permiten a la Corte establecer la conducencia de las políticas y programas dispuestos por el Gobierno Nacional en la satisfacción y goce efectivo de los derechos de la población.

De acuerdo con lo expuesto, la *función instrumental* de los IGED se valora en abstracto, pues depende de la idoneidad del medio de prueba para dar cuenta de la garantía del derecho. La verificación de la *función sustancial*, por su parte, resulta de un ejercicio relacional, entre los resultados de las mediciones de los indicadores y las acciones dirigidas a lograr aquellos. En tal sentido, esta providencia limitará el estudio de la idoneidad de los IGED puestos a su consideración al cumplimiento de los requisitos establecidos para cumplir su *función instrumental*. Lo anterior, en el entendido de que la *función sustancial*: (i) depende de la idoneidad de los indicadores como medio de prueba; y, (ii) no puede valorarse en abstracto, pues requiere contrastar la medición de aquellos con las intervenciones, acciones y programas dirigidos a alcanzar estos resultados. En concreto, aquella resulta del ejercicio analítico que debe acompañar la información presentada en los informes anuales gubernamentales.

### **Criterios de idoneidad de los IGED**

6. El **Auto 331 de 2019** estableció cinco criterios para establecer si un IGED es idóneo como medio probatorio para determinar el grado de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada. Estos son: (i) rigurosidad técnica; (ii) pertinencia; (iii) suficiencia; (iv) adecuación; y, (v) coherencia<sup>29</sup>. A continuación, la Sala reiterará estos criterios y precisará la consecuencia jurídica del incumplimiento de uno o más de los presupuestos mencionados.

### ***Rigor técnico en la formulación de los IGED***

7. El *rigor técnico* en la formulación de los IGED implica verificar el cumplimiento de los procedimientos técnicos establecidos para la correcta

<sup>28</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 65 a 75.

<sup>29</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 32.

formulación de indicadores. En tal sentido, si bien pueden emplearse diferentes metodologías y procedimientos, la Sala Especial manifestó que corresponde al Gobierno Nacional, cuando menos, respetar los parámetros establecidos por la entidad rectora de las políticas públicas. En el caso particular, los parámetros técnicos dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación.

En efecto, el **Auto 331 de 2019** llamó la atención sobre el procedimiento técnico incluido en la *Guía metodológica para la formulación de indicadores* del Departamento Nacional de Planeación<sup>30</sup>. Aquel establece que, para la formulación los IGED se debe: (i) identificar el objetivo; (ii) definir la tipología del indicador; (iii) redactar el indicador de acuerdo con su objetivo; (iv) selección el indicador que resulte relevante, económico y medible; y, (v) elaborar la hoja de vida de aquel<sup>31</sup>. Bajo este entendido, el incumplimiento de estos parámetros, conlleva a la exclusión del indicador de la medición.

### ***Pertinencia***

8. La *pertinencia* del IGED está dada por la correspondencia entre el contenido del derecho cuya satisfacción pretende medir y las observaciones que el indicador recoge<sup>32</sup>. Los IGED deben tener como fundamento el contenido de los derechos de la población desplazada, por tal razón, la *pertinencia* constituye el criterio principal e indispensable para determinar la idoneidad de aquellos. Así, esta Corporación ha considerado que no resultan *pertinentes* aquellos indicadores que reflejan información sobre la oferta de los servicios o la ejecución de acciones por parte de las entidades encargadas de la política. Esto, por cuando estos procesos no reflejan, por si solos, el resultado de la satisfacción del derecho<sup>33</sup>.

La ausencia de *pertinencia* acarrea la ineptitud absoluta del indicador para considerarse medio de prueba suficiente en el marco de la valoración de la superación del ECI en el componente respectivo. En el escenario en que un IGED formulado resulte *impertinente*, esta Sala declarará su falta absoluta de idoneidad. En tal virtud, ordenará al Gobierno Nacional abstenerse de utilizar el indicador propuesto como medio de prueba del avance o la superación del ECI y formular un nuevo conjunto de indicadores para el componente respectivo.

### ***Suficiencia***

9. La *suficiencia* de los IGED se predica de aquellos que abarcan de manera completa el contenido de los derechos sobre los cuales esta Sala Especial

---

<sup>30</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 2.2.

<sup>31</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá, 2009.

<sup>32</sup> Cfr. Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 81.1.; y, Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 32.

<sup>33</sup> Cfr. Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 81.1.; Auto 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 33.2.; y, Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 32.

concentra su seguimiento<sup>34</sup>. En concreto, el indicador propuesto se entenderá *suficiente* cuando incluya la extensión total de la obligación en cabeza del Estado, para todos los titulares del derecho referido.

Así, la Sala Especial analizará la *suficiencia* de los IGED propuestos en relación con las dos dimensiones sobre la cual esta se predica: (i) que el indicador de cuenta integral del contenido del derecho cuyo goce debe garantizar el Estado; y, (ii) que haga lo anterior en relación con el universo total de beneficiarios o acreedores de este.

10. En el escenario en que la Sala advierta que un indicador propuesto resulta *insuficiente*, admitirá su medición como instrumento para valorar los avances o rezagos. Lo anterior, por cuanto la pertinencia del indicador permite a este dar cuenta del avance o retroceso en la garantía del derecho. No obstante, limitará su valor probatorio, motivo por el cual no podrá ser prueba suficiente para declarar la superación del ECI en el respectivo componente, hasta tanto se subsanen las fallas advertidas en relación con este criterio.

### ***Adecuación***

11. La *adecuación* de los IGED se relaciona con la relevancia de la información aportada para determinar el grado de avance, retroceso o estancamiento del derecho<sup>35</sup>. En ese sentido, la *adecuación* de un indicador se encuentra determinada por la precisión de sus mediciones y su capacidad para recoger información relevante al seguimiento.

Así, el análisis de la *adecuación* de los IGED puestos a consideración de esta Sala se realizará en relación con dos características de estos: (i) la sensibilidad del indicador; y, (ii) el grado de consistencia de las mediciones.

11.1. La sensibilidad del indicador se refiere a la capacidad de aquel para diferenciar información que resulta relevante en el marco del seguimiento que realiza esta Sala. Así, el indicador resulta sensible cuando permite realizar comparaciones entre las variables de interés. Estas pueden corresponder a cambios en el tiempo, diferentes grupos dentro de la población desplazada, distintas zonas o territorios, o aspectos específicos del derecho. Por lo anterior, el indicador será considerado sensible cuando permita diferenciar estas variables dentro de su medición.

11.2. Por otra parte, la consistencia de las mediciones afecta la relevancia de la información recogida y, por tanto, su *adecuación*. Dicha consistencia se predica, tanto a lo largo del tiempo, como en los instrumentos de recolección de datos utilizados para el mismo periodo. Así, el análisis longitudinal del avance de la superación el ECI requiere que la información recolectada sea congruente en los distintos periodos de estudio. Igualmente, que la manera en cómo se

---

<sup>34</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 32 y 96 a 99.

<sup>35</sup> Cfr. Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 81.1 y Auto 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 33.2. Reiterados en el Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 32.



recolecta la información para la población desplazada en determinado periodo no se base en instrumentos de recolección distintos.

12. En el escenario en donde la Sala identifique que un IGED formulado resulta *inadecuado*, admitirá su utilización para valorar los avances o rezagos en la garantía del derecho, siempre que resulte pertinente. Sin embargo, en atención a las falencias relacionadas con la *adecuación*, limitará su valor probatorio, por cuanto no permite determinar todos los aspectos relevantes del seguimiento. Así, un IGED que se valore *inadecuado* no podrá ser prueba idónea para decretar la superación del ECI en su respectivo componente, hasta tanto las fallas advertidas se subsanen.

### **Coherencia**

13. La *coherencia* de los IGED requiere que el conjunto de indicadores planteados en función de la especificidad de cada componente de la política pública responda a criterios homogéneos<sup>36</sup>. Lo anterior, con la finalidad de que el diseño de cada indicador permita el análisis articulado del conjunto de indicadores.

14. Cuando la Sala advierta que los indicadores propuestos para determinado componente son pertinentes, pero no resultan *coherentes*, admitirá su medición. Lo anterior, por cuanto cada indicador permite valorar el goce efectivo de un aspecto del derecho. No obstante, ordenará la corrección de las fallas que inciden en la coherencia de los indicadores, o la formulación de indicadores adicionales que permitan el análisis articulado de los indicadores propuestos. Hasta tanto el conjunto de indicadores resulte coherente, estos no constituirán prueba idónea para decretar la superación del ECI en su respectivo componente.

### **Valoración de la idoneidad de los IGED propuestos**

15. Esta sección tiene por objeto valorar la idoneidad de los IGED propuestos y, con base en esta, determinar su aptitud para dar cuenta de la superación del ECI en el respectivo componente, limitar su valor probatorio o rechazarlos y ordenar su reformulación.

El proceso de ajuste de los IGED que se inició en cumplimiento a la orden 1ª del **Auto 373 de 2016**, se enmarcó en un proceso dialógico técnico. En aquel, el Gobierno Nacional, los órganos de control y los acompañantes permanentes del proceso, con fundamento en sus competencias y experticias técnicas, aportaron al diseño, ajuste y consolidación de aquellos<sup>37</sup>. Su naturaleza, por tanto, no es la de un proceso contencioso en donde se presenten pretensiones mutuamente excluyentes. Por el contrario, persiguen una finalidad común

---

<sup>36</sup> Cfr. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 4.1. Al respecto, la referida providencia constató que la multiplicidad de indicadores diseñados, aplicados y validados por distintas entidades del SNAIPD, sin coordinación entre ellos, dificultaba la validez de la medición y, con ello, la evaluación de la política dispuesta para atender a la población desplazada. En tal sentido, el Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado., resaltó la estrecha relación entre el criterio de coherencia y el cumplimiento de la función sustancial. (Fundamento jurídico 32).

<sup>37</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.

referida a la consolidación de los IGED que permitan valorar de manera efectiva la garantía de los derechos de la población. En ese sentido, los actores participantes del proceso adelantaron una discusión extra procesal donde debatieron distintos aspectos relacionados con la idoneidad de los indicadores propuestos. En tal sentido, la Sala precisa que esta providencia tiene como objetivo valorar la idoneidad de los indicadores propuestos con base en los distintos informes allegados.

Bajo ese entendido, para la valoración que se adelanta, la Sala presentará en cada componente una síntesis de sus conclusiones. Posteriormente, desarrollará la valoración de los indicadores. Para ello, presentará los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional y las observaciones realizadas por los organismos de control y la Comisión de Seguimiento. Después, enunciará la respuesta del Gobierno Nacional a los comentarios de los demás intervinientes. Luego, expondrá las consideraciones sobre el contenido y alcance del derecho que resultan pertinentes para la valoración. Por último, planteará sus conclusiones y adoptará las medidas a que haya lugar.

Esta valoración, puntualmente, examinará el cumplimiento de los criterios de pertinencia, suficiencia, adecuación y coherencia. Ello, por cuanto la Sala verificó que los indicadores puestos a su consideración contaban con las fichas técnicas requeridas y, en tal sentido, encontró que todos tenían los elementos relacionados en la *Guía metodológica para la formulación de indicadores* del Departamento Nacional de Planeación<sup>38</sup>. Igualmente, los demás actores del proceso no formularon reparos relacionados con la ausencia del rigor técnico del indicador. Por tal motivo, encuentra que aquellos cumplen con dicho criterio de idoneidad.

### **Valoración de la idoneidad de los IGED propuestos a los derechos y componentes específicos en materia de desplazamiento forzado**

#### **Ayuda humanitaria**

16. El Gobierno Nacional presentó seis (6) indicadores para la medición del goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, los cuales corresponden a: *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata; Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer Año; Porcentaje de hogares desplazados con carencias extremas que reciben atención humanitaria en el último año; Porcentaje de hogares desplazadas con carencias graves que reciben atención humanitaria en el último año; Porcentaje de hogares desplazados con carencias leves que reciben atención humanitaria en el último año; y, Porcentaje de hogares desplazados sin carencias de alojamiento y alimentación.*

Posteriormente, incluyó cuatro (4) indicadores complementarios para medir la entrega extemporánea en el primer año desde la ocurrencia del desplazamiento y en hogares con carencias extremas, graves y leves. Estos indicadores

---

<sup>38</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 2.2.

complementarios corresponden a: *Primer año – posterior 3 meses*; *Carencias extremas – posterior 3 meses*; *Carencias graves – posterior a 3 meses*; y, *Carencias leves – posterior a 3 meses*. La Sala encuentra *pertinentes* los diez indicadores propuestos para la medición del componente de atención humanitaria. En tal virtud, ordenará su adopción. Sin embargo, advierte que el conjunto de indicadores de entrega de atención humanitaria resulta *inadecuado*, por cuanto no cuentan con la sensibilidad necesaria para determinar de manera diferenciada el goce efectivo del derecho para los pueblos y comunidades étnicas. En concreto, no permiten determinar si la entrega en especie de la atención humanitaria a estos pueblos y comunidades se realiza de acuerdo con sus costumbres y resultan culturalmente adecuadas. Igualmente, el indicador propuesto para la medición de la Atención Humanitaria de Inmediatez resulta *insuficiente*, por no dar cuenta del universo real de población demanda y de la oferta de esta.

### ***Derecho a la Subsistencia Mínima – Falencias comunes al conjunto de indicadores***

17. La Contraloría General de la República manifestó que los indicadores de subsistencia mínima resultaban *inadecuados* para realizar la medición del derecho a la población étnica. Al respecto, afirmó que el concepto de subsistencia mínima debe tener en cuenta las características socio-culturales de las comunidades étnicas, lo cual no se logra con la simple desagregación por pertenencia étnica<sup>39</sup>.

Inicialmente, el Gobierno Nacional indicó, en relación con el indicador de carencias leves, que este utiliza como fuente de información la base de colocaciones de la Unidad para las Víctimas. Aquella, permite su desagregación por pertenencia étnica. Sin embargo, no recoge información sobre las connotaciones particulares de la ayuda humanitaria a comunidades étnicas ni se contaba con un indicador para ello<sup>40</sup>. Posteriormente, manifestó que los indicadores étnicos se encontraban en construcción en el marco del cumplimiento al Auto 266 de 2017<sup>41</sup>.

18. Tal y como lo reiteró el **Auto 331 de 2019**, el principio de igualdad y no discriminación se examina a través de dos tipos de análisis en el marco del seguimiento a la igualdad de la población desplazada. El primero, relacionado con la igualdad de la población desplazada en relación con el resto de la población colombiana. El segundo, a partir del análisis de la garantía efectiva de los derechos para aquellos sujetos dentro de la población desplazada que cuentan con una especial protección constitucional en razón de condiciones de

<sup>39</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 7.

<sup>40</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Informe orden primera Auto 331 de 2019*. (Septiembre, 2019) Pág. 78.

<sup>41</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Carencias Leves.

marginación, discriminación o exclusión<sup>42</sup>. Por tal motivo, dicha providencia precisó que el análisis de la medición de los IGED requiere examinar el grado de satisfacción de la población desplazada de manera que sea sensible el enfoque diferencial<sup>43</sup>.

Ahora bien, la Sala Especial ha constatado que en ocasiones la ayuda humanitaria de emergencia que se le brinda a los pueblos indígenas y las comunidades afro resulta inadecuada y no responde a las especificidades culturales de estos ni garantiza el respeto de sus costumbres<sup>44</sup>.

19. Por lo anterior, esta Sala encuentra que la falta de sensibilidad del conjunto de indicadores propuestos para el componente de subsistencia mínima implica que estos resultan *inadecuados* para este grupo social. Si bien el indicador recoge información sobre la entrega de la atención humanitaria a población desplazada étnica, no permite dar cuenta de la adaptación cultural de aquella. Así, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional subsanar el yerro identificado. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá formular un indicador complementario que mida el goce efectivo del derecho a la ayuda humanitaria para esta población. Lo expuesto, conforme a las características culturales y las costumbres de los pueblos y comunidades étnicas.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado. Aquella deberá ir acompañada de un diagnóstico de las dificultades que pueda presentar el levantamiento de la información requerida y las acciones necesarias para superar dichas falencias.

### ***Derecho a la Subsistencia Mínima – Falencias comunes a los indicadores de subsistencia mínima inmediata y primer año.***

20. El Gobierno Nacional propuso un IGED para la atención humanitaria inmediata, denominado *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata*<sup>45</sup> y uno para la atención humanitaria de primer año. Este último, denominado *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer año*<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 67.

<sup>43</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 91.2.

<sup>44</sup> Cfr. Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y, Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 127.

<sup>45</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en alguno de los componentes / Número de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentados ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.*

<sup>46</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos que cumplen el criterio de primer año (entre la fecha de ocurrencia del hecho y la fecha de declaración no es mayor a un año) que recibieron Atención Humanitaria / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, cuya inclusión se realizó en el último año, respecto a un evento ocurrido dentro de los 12 meses previos a la solicitud (entendiendo solicitud como fecha de declaración).* Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de*

21. La Contraloría General de la República manifestó que la redacción de las fórmulas para los indicadores de subsistencia mínima inmediata y de primer año afectaba su idoneidad. Lo anterior, por cuanto solo incluye a la población cuyos eventos ocurrieron dentro de los 3 meses y 12 meses previos a la declaración, respectivamente. En tal sentido, consideró que limitar el denominador de las fórmulas en estos términos excluía de la medición a los hogares que declaraban los hechos con posterioridad a los 3 y 12 meses, respectivamente. Igualmente, manifestó que, según cálculos del ente de control, el 10% de la población declara después de los 3 meses de ocurrido el hecho victimizante para el caso de ayuda humanitaria inmediata y para el caso de primer año, el 52% de la población registró una diferencia de hasta 2 años<sup>47</sup>. El Gobierno Nacional no se refirió a este punto en su informe de consideraciones a las conclusiones de los entes de control y la Comisión de Seguimiento.

22. Los artículos 63 y 64 de la Ley 1448 de 2011 definieron y precisaron la ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, respectivamente. En relación con la primera, estableció que podrán acceder a esta las personas que presenten la declaración ante el Ministerio Público por hechos que hayan ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud. No obstante, el mismo artículo previó que, cuando se presenten casos de fuerza mayor que impidan a la víctima de desplazamiento forzado presentar su declaración en dicho término, este se empezará a contar desde el momento en que cesen las circunstancias que generaron tal impedimento<sup>48</sup>. Por su parte, el Decreto 4800 de 2011, estableció que la ayuda humanitaria de emergencia será brindada a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración<sup>49</sup>. No obstante, el Decreto 1084 de 2015 prevé la entrega de la atención humanitaria de emergencia tanto para los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido en el año anterior a la solicitud, como para aquellos en donde se presenten carencias graves o situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad<sup>50</sup>.

23. En tal virtud, la Sala encuentra que el indicador *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer año* sí resulta *suficiente*. Lo anterior, por cuanto aquellos hogares de población desplazada que presenten su declaración con posterioridad al término definido son objeto del proceso de identificación de carencias. En tal sentido, dicha información será recogida en los indicadores correspondientes a subsistencia mínima con carencias extremas, graves, leves o sin carencias, conforme al resultado de dicha valoración. En ese sentido, la redacción de la fórmula no genera una omisión

---

la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019. (Diciembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Inmediatez y Subsistencia Mínima Primer Año.

<sup>47</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 6.

<sup>48</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 63. Parágrafo 1°.

<sup>49</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 6.

<sup>50</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.2.4.

del universo real, sino que genera una distinción entre los distintos indicadores propuestos para el componente.

24. Sin embargo, resulta distinto el escenario del indicador *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata*. Lo anterior, por cuanto la Ley 1448 de 2011 previó la declaración extemporánea en casos de fuerza mayor para los hogares desplazados. Adicionalmente, por tratarse de hogares que no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas, no son recogidos por el resto de los indicadores propuestos para el componente de subsistencia mínima. En tal virtud, la redacción de la fórmula para el indicador referido genera la *insuficiencia* de este, por no dar cuenta de la dimensión real del universo de hogares desplazados que solicitan la medida.

Por lo anterior, la Sala ordenará al Gobierno Nacional modificar el denominador de la fórmula para el indicador *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata*. Lo expuesto, de manera tal que recoja aquellos hogares que, por motivos de fuerza mayor, presentaron la declaración ante el Ministerio Público transcurridos más de 3 meses del hecho victimizante. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustada.

### ***Derecho a la Subsistencia Mínima – Ayuda Humanitaria Inmediata***

25. En lo que respecta al indicador *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata*, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento presentaron reparos específicos que esta Sala comparte. En concreto, aquellos están relacionados con la *suficiencia* del indicador para dar cuenta de la dimensión real del derecho y de la dimensión real del universo de acreedores.

La fórmula propuesta por el Gobierno Nacional para el indicador referido consiste en: *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en alguno de los componentes / Número de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado* (subrayado adicionado). Al respecto, los entes de control y la Comisión de Seguimiento reprocharon la formulación propuesta pues implicaría que se entienda que hay goce efectivo del derecho con la entrega de “*alguno*” de los componentes y no con la totalidad de estos<sup>51</sup>.

Por otra parte, los mismos actores presentaron reparos al indicador, relacionados con las fuentes de información utilizadas para su cálculo. Así,

---

<sup>51</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 9; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 8; y, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 11.

señalaron que el indicador se nutre de manera exclusiva de registros de la Unidad para las Víctimas. Lo anterior, omite la información correspondiente a las solicitudes y entregas de atención humanitaria inmediata otorgadas por las entidades territoriales, quienes son las responsables de esta. En ese sentido, el indicador no logra estimar la dimensión real de la demanda<sup>52</sup>.

26. En lo que respecta al uso de la expresión “*alguno*” en el numerador de la fórmula del indicador referido, el Gobierno Nacional indicó que la modificación sugerida resultaba pertinente y afirmó ajustar el indicador de la siguiente manera: *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en los componentes a que tiene derecho / Número de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración*<sup>53</sup>. No obstante, la modificación anunciada en la fórmula del indicador no se vio reflejada en la ficha técnica presentada con ocasión del **Auto 166 de 2020**<sup>54</sup> ni en el informe anual de gobierno vigencia 2020, presentado en junio del año 2021<sup>55</sup>.

En relación con la omisión de los registros administrativos de las entidades territoriales en las fuentes de información que alimentan el indicador de ayuda humanitaria inmediata, el Gobierno Nacional explicó que su ausencia corresponde a las dificultades en la consolidación de un sistema que recoja las solicitudes realizadas directamente a las entidades territoriales. Sin embargo, afirmó trabajar en la implementación del *Sistema de Información de Gestión de Oferta - SIGO* con miras a solventar dicha falencia<sup>56</sup>. Posteriormente, informó

---

<sup>52</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Págs. 9 a 11; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 8; y, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Inmediatez.

<sup>53</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Inmediatez y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 17.

<sup>54</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Inmediatez.

<sup>55</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe anual de gobierno 2020*. (Junio, 2021). Págs. 81 a 82.

<sup>56</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*.

que por medio de la estrategia *Nuevos Mandatarios*, brindó asistencia técnica a las entidades territoriales relacionadas con el cargue de información de la parte estratégica del Plan de Acción Territorial -PAT- en el Sistema de Información de Gestión de Oferta -SIGO. Como resultado de este proceso, anunció que desde el 2020 cuenta con la caracterización de la oferta de Atención Humanitaria Inmediata de 50 municipios de 16 departamentos. Igualmente, indicó que, a partir de 2021, por medio de la anualización del PAT, se obtendrían reportes de la entrega por parte de las entidades territoriales de la referida atención humanitaria<sup>57</sup>.

27. Esta Sala definió el umbral de superación del ECI en materia de ayuda humanitaria inmediata de la siguiente manera: *el 70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales* (subrayado adicionado)<sup>58</sup>. En tal sentido, el goce efectivo del derecho se entiende satisfecho con la entrega de la totalidad de los componentes que requiere la población desplazada objeto de la ayuda humanitaria inmediata.

Por otra parte, tanto la Ley 1448 de 2011 como el Decreto 8011 del 2011 que la reglamenta, establecen inicialmente en cabeza de la entidad territorial receptora la obligación de garantizar los componentes de la ayuda humanitaria inmediata<sup>59</sup>. Lo anterior implica que son estas autoridades quienes, en atención a su deber de garantía de las medidas de atención y ayuda humanitaria inmediata, cuentan con la información completa de la demanda y oferta de aquellas.

28. En tal virtud, la Sala comparte las observaciones presentadas por los entes de control y la Comisión de Seguimiento y, por tanto, encuentra *insuficiente* el indicador de subsistencia mínima inmediata, por las razones previamente expuestas. En ese sentido, ordenará al Gobierno Nacional ajustar el numerador de la fórmula del indicador referido, para que refleje de manera fidedigna el goce efectivo del derecho. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno deberá adoptar como numerador de la fórmula el *Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en los componentes a que tiene derecho*, de conformidad con la sugerencia aceptada. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustada.

---

(Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Subsistencia Mínima Inmediatez.

<sup>57</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 17 a 19.

<sup>58</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.1.2.

<sup>59</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 63 y Decreto 4800 de 2011. Artículo 108.



29. De igual manera, ordenará al Gobierno Nacional incorporar en la medición del indicador la información sobre las solicitudes de atención humanitaria inmediata presentadas ante las entidades territoriales al igual que la oferta efectivamente brindada por aquellas. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá incorporar la información relacionada con la caracterización de la oferta de Atención Humanitaria Inmediata derivada del Sistema de Información de Gestión de Oferta -SIGO.

Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustada. También, en consideración a que en 2020 se contaba con la caracterización de la oferta referida en tan solo 50 municipios, el Gobierno Nacional deberá acompañar la ficha técnica del indicador de un informe que dé cuenta del número de municipios y beneficiarios cuya información fue cargada al sistema y hace parte del indicador. Lo anterior, para que esta Corporación pueda determinar el valor probatorio de aquel, a la luz de los avances en el cubrimiento del universo real de beneficiarios.

***Indicador complementario de subsistencia mínima – Tiempo de permanencia en situación de emergencia y transición***

30. Por último, la Contraloría General de la República propuso la formulación de un indicador complementario que mida el tiempo de permanencia de los hogares en la situación de emergencia (grave o extrema) y de transición (leve). El ente de control afirmó que dicha medición se podría hacer con registros administrativos y permitiría valorar los avances y retrocesos de la política de atención humanitaria en el goce efectivo del derecho<sup>60</sup>. El Gobierno Nacional no se pronunció sobre la viabilidad de este indicador en su informe de consideraciones a las conclusiones de los entes de control y la Comisión de Seguimiento.

31. Esta Corporación se ha referido al carácter temporal de la atención humanitaria. Lo anterior, por cuanto aquella se brinda con la finalidad de auxiliar a la población desplazada para superar la situación de vulnerabilidad que se deriva del desarraigo. Por tanto, la atención humanitaria tiene como propósito brindar las condiciones necesarias para que las personas desplazadas no permanezcan indefinidamente en dicha situación de vulnerabilidad, sino que avancen hacia su estabilización socioeconómica<sup>61</sup>. Por consiguiente, la prolongación o permanencia de los hogares de población desplazada en situación de emergencia o de transición, constituye un indicador relevante de la efectividad de las políticas y programas dispuestos para superar la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. En tal virtud, si bien el indicador propuesto no corresponde a uno principal, en cuanto no mide el goce

---

<sup>60</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021). Pág. 6.

<sup>61</sup> *Cfr.* Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Fundamentos jurídicos 3.4.1. a 3.4.3.; Reiterado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 en los Autos 331 de 2019. Fundamento jurídico 101.3 y Auto 310 de 2020. Fundamento jurídico 32. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

efectivo del derecho, sí aporta información pertinente sobre la conducencia de la política hacia su finalidad. Por tanto, brinda información relevante sobre los avances, rezagos y retrocesos en la materia.

32. En consecuencia, la Sala ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que dé cuenta del tiempo promedio de permanencia de los hogares en situación de emergencia por carencias extremas y graves, al igual que en situación de transición por contar con carencias leves. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

### **Retornos y reubicaciones**

33. El Gobierno Nacional presentó un indicador principal para la medición del goce efectivo del derecho a los retornos y reubicaciones. Aquel fue denominado *Porcentaje de personas víctimas solicitantes de acompañamiento que superaron su situación de vulnerabilidad*. Adicionalmente, presentó un indicador complementario de gestión denominado *Porcentaje de personas víctimas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones*. La Sala encuentra que los IGED propuestos resultan *pertinentes*. Por tal motivo, los adoptará. No obstante, advierte que el indicador principal resulta *insuficiente e inadecuado*.

### ***Derecho a los Retornos y Reubicaciones - Insuficiencia del universo real de la demanda***

34. Tanto la Procuraduría General de la Nación<sup>62</sup>, como la Contraloría General de la República<sup>63</sup> y la Comisión de Seguimiento<sup>64</sup> consideraron *insuficiente* el indicador principal propuesto. Lo anterior, pues consideran que la fórmula del indicador excluye del denominador a la población desplazada que retornaron o se reubicaron sin solicitar el acompañamiento<sup>65</sup>.

Al respecto, el Gobierno Nacional reconoció que algunas víctimas han decidido retornar, reubicarse o integrarse localmente sin el acompañamiento estatal. Por este motivo y, en virtud de la orden 34 del **Auto 373 de 2016**, el Gobierno

---

<sup>62</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Págs. 12, 14 a 15.

<sup>63</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 25 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 8.

<sup>64</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 18.

<sup>65</sup> La fórmula del indicador principal corresponde a: *Número de personas que solicitaron el acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad / Número de personas que solicitaron el acompañamiento para el retorno y/o la reubicación*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (13 de noviembre de 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Derecho al Retorno y Reubicación\_SSV.

avanzó en un proceso de identificación de aquella población. Aquel incluye información de recepción de oferta propia de retornos y reubicaciones y generación de ingresos. De igual forma, datos que permiten contrastar información sobre el lugar de residencia actual y lugar de ocurrencia del desplazamiento forzado<sup>66</sup>. No obstante, argumentó que la limitación principal relacionada con el universo consiste en que la población que retornó, se reubicó o integró localmente sin solicitud de acompañamiento, no cuentan con la manifestación expresa de voluntariedad<sup>67</sup>. Aquella, permite la verificación y viabilidad de los principios de seguridad y dignidad requeridos para determinar el goce efectivo del derecho a los retornos y reubicaciones en el marco del acompañamiento a estos<sup>68</sup>.

35. Esta Sala ha definido dentro del universo de titulares del derecho tanto a la población víctima de desplazamiento que solicita acompañamiento, como aquella que se ha reubicado o retornado sin que medie dicha solicitud expresa<sup>69</sup>. En esto, concuerda también el Gobierno Nacional<sup>70</sup>. Así, la limitación del universo medible por cuenta del denominador, que capta únicamente a aquella población que solicitó el acompañamiento para el retorno o reubicación, implica que el indicador resulta *insuficiente* para dar cuenta de la dimensión real de los titulares del derecho.

No obstante, el retorno y la reubicación es un derecho complejo que, para su garantía efectiva, requiere materializar, entre otros, el principio de seguridad, en virtud del cual la Unidad para las Víctimas debe coordinar las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad y el principio de voluntariedad. Aquel, supone conocer las condiciones del lugar de destino, como base para decidir sobre el retorno o la reubicación<sup>71</sup>. Estos requieren la manifestación previa de la intención de retorno o reubicación para poder ser garantizados. Por tanto, no cuentan con el mismo grado de goce efectivo del derecho aquella población que retornó sin que mediara solicitud que aquella que lo hizo con esta.

---

<sup>66</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR Acompañados.

<sup>67</sup> La Resolución 03320 de 2019 prevé, con fundamento en el principio de voluntariedad, que las rutas de acompañamiento inician con la manifestación expresa de la intencionalidad del acompañamiento. (Artículos 8° y 17°).

<sup>68</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR SSV.

<sup>69</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 116.

<sup>70</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Análisis de idoneidad Auto 331 de 2019.* (Septiembre, 2019). Pág. 54.

<sup>71</sup> Decreto 1984 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.4. *Cfr.* Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 9 y Sentencia T-666 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 37.

Lo anterior implica que, pese a que se requiere medir el universo total de población retornada, con o sin acompañamiento y, su respectiva superación de vulnerabilidad, no resulta adecuado equiparar el goce efectivo de quienes retornaron en distintas condiciones. Esto, por cuanto quienes retornan o se reubican con acompañamiento, contaron con información sobre las condiciones en el lugar del retorno o reubicación, incluida aquellas relacionadas con la seguridad, a diferencia de quienes lo hicieron sin el acompañamiento estatal. Ahora bien, la formulación de un indicador complementario que valore la superación de la situación de vulnerabilidad de la población retornada y reubicada sin acompañamiento permite, por una parte, contar con información sobre la situación del universo real de titulares del derecho y, por el otro, contrastar los resultados en materia de superación de la situación de vulnerabilidad de la población retornada o reubicada con solicitud en relación con aquellos en los cuales no hubo solicitud de acompañamiento. Esto último, a su vez, incide en la valoración de la efectividad de aquel.

36. Por lo anterior, la Sala ordenará al Gobierno Nacional adoptar un indicador complementario al indicador principal, que dé cuenta de la proporción de población desplazada que retornó o se reubicó sin solicitud de acompañamiento y superó su situación de vulnerabilidad en relación con el total de población desplazada que se retornaron o reubicaron sin solicitar el acompañamiento para ello.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

***Insuficiencia de la dimensión real del derecho y falta de adecuación del indicador como resultado de la falta de claridad en relación con la precisión de la información reportada***

37. Otro aspecto central, relacionado con la idoneidad del indicador principal propuesto por el Gobierno Nacional, es la *suficiencia* del indicador propuesto en relación con la dimensión real del derecho. En particular, se presentaron desacuerdos sobre la aptitud de las fuentes de información utilizadas para el cálculo del indicador. Lo expuesto, con el objetivo de dar cuenta de la garantía prioritaria y progresiva en relación con la extensión de los derechos que posibilitan la consolidación de los retornos y reubicaciones.

En concreto, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento presentaron reparos. Por una parte, en atención a la aptitud de los registros administrativos utilizados en la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad (en adelante, SSV) para dar cuenta del goce efectivo a los derechos que posibilitan la consolidación del retorno o la reubicación<sup>72</sup>. Por

---

<sup>72</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 30; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Págs. 12 a 13; Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades*

otra, la calidad de la información recogida por los distintos sistemas de información que nutren el indicador y la interoperabilidad entre aquellos<sup>73</sup>.

En lo que respecta a la capacidad de los registros administrativos utilizados en la medición de la superación del SSV para determinar la garantía efectiva de los derechos, el Gobierno Nacional refirió que la Resolución 2200 de 2018 adopta los criterios técnicos de evaluación de la SSV. En tal sentido, argumentó que la SSV contempla la verificación de los derechos a la identificación, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, vivienda, generación de ingresos y atención psicosocial<sup>74</sup>. Igualmente, indicó que una persona acompañada es aquella en la que se verifica, por una parte, la SSV en los términos de la Resolución 2200 de 2018 y el acceso a la oferta que permita evidenciar su avance en el proceso de integración comunitaria y arraigo territorial<sup>75</sup>.

En lo relacionado con la calidad e interoperabilidad de los sistemas de información utilizados para calcular el indicador, el Gobierno Nacional afirmó que la llave única de identificación para la comparabilidad entre las bases de datos de las distintas entidades del SNARIV corresponde al número de documento de identificación. Esta situación permite realizar los cruces de información de manera estandarizada y *sin pérdidas importantes de información*<sup>76</sup>. De todas maneras, manifestó que pueden existir errores en los cruces de información, derivados de errores humanos bien en el registro, bien en las bases de datos recibidas<sup>77</sup>.

---

*en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas.* (Enero, 2020). Pág. 46 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020).* (Enero, 2021) Pág. 7.

<sup>73</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.* (Diciembre, 2019) Pág. 12 a 13; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho.* (Diciembre, 2020) Pág. 16 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020).* (Enero, 2021) Págs. 7 a 8

<sup>74</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR SSV.

<sup>75</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 27.

<sup>76</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR SSV.

<sup>77</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR SSV.

38. Esta Sala ha constatado que, pese a los avances en materia de sistemas de información, persisten dificultades en relación con la cobertura, oportunidad y calidad de la información suministrada por distintas fuentes, al igual que la interoperabilidad de los sistemas de información<sup>78</sup>. Recientemente, la Procuraduría General de la Nación ha señalado debilidades en la interoperabilidad de los sistemas de información que afectan, en particular, el flujo de datos relacionado con la medición de carencias en la SSV<sup>79</sup>.

En ese sentido, la Sala comparte la preocupación expresada por los órganos de control y la Comisión de Seguimiento sobre la *suficiencia y adecuación* del indicador. Lo expuesto, como resultado de la falta de claridad en relación con la calidad y oportunidad de la información utilizada para el cálculo de aquel. De igual manera, por las dificultades de interoperabilidad de los sistemas de información que lo componen. Así, pese a que el anexo técnico de la Resolución 2200 de 2018 especifica el método utilizado para calcular la medición de la SSV y la ficha técnica del indicador enuncia los instrumentos de medición o recolección con sus respectivas fechas de corte, esta información junto a lo presentado por el Gobierno en el marco del proceso de consolidación no permite acreditar los presupuestos de adecuación y de suficiencia.

39. En tal virtud, la Sala ordenará al Gobierno Nacional presentar, en un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, un informe que permita valorar adecuadamente la idoneidad del indicador a la luz de la calidad, cobertura y oportunidad de los datos reportados, al igual que la interoperabilidad de los sistemas de información pertinentes. Para dar cumplimiento a esta orden, el informe deberá incluir, cuando menos, la siguiente información sobre cada uno de los instrumentos de medición o recolección: (i) la especificidad de los derechos que son medidos a partir del instrumento referido; (ii) la unidad de análisis u observación del instrumento (personas u hogares); (iii) la cobertura de la medición en relación con el universo de víctimas de desplazamiento forzado; y, (iv) la periodicidad de la medición. En relación con este último punto, el informe deberá especificar para las fuentes utilizadas para verificar los derechos a la educación, vivienda, alimentación y generación de ingresos si la medición se realiza de nuevo una vez ha retornado o se ha reubicado la persona. Por último, el informe deberá reportar el grado de *pérdidas de información* o errores en los cruces de información de las bases de datos utilizadas para la medición de la SSV. Lo anterior, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para valorar el peso probatorio del indicador.

### ***Adecuación por falta de precisión en la ficha técnica***

40. Por último, la Procuraduría General de la Nación presentó reparos a la precisión de la redacción del numerador de la fórmula para el indicador principal. Lo anterior, por cuanto la expresión *Número de personas que solicitaron el acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad*

<sup>78</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.1.(iii).

<sup>79</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Procuraduría General de la Nación. *Balance de la Ley 1448 de 2011 – Componente Mediciones*. (Octubre, 2020).

podría incluir a quienes efectivamente pidieron el acompañamiento y superaron la situación de vulnerabilidad, sin que se haya brindado el acompañamiento solicitado<sup>80</sup>. En particular, al órgano de control le preocupa que el indicador tome en cuenta a la población que, en el marco del cumplimiento a la orden 34 del **Auto 373 de 2016**, han sido denominados *potenciales reubicados*. Lo anterior, por cuanto, de incluirse, aquellas se medirían como retornadas o reubicadas víctimas que aún no se encuentran en el lugar en el cual solicitaron su retorno o reubicación<sup>81</sup>.

El Gobierno Nacional, por su parte, informó que la metodología para identificar el universo de potenciales reubicados, derivada del cumplimiento a la orden 34 del **Auto 373 de 2016**, incluye tanto a quienes realizaron una solicitud de acompañamiento como a quienes han retornado o se han reubicado sin el respectivo acompañamiento estatal. No obstante, aclaró que esta metodología es independiente de lo considerado en el marco de los indicadores IGED, pero podría contribuir con el propósito de la identificación del universo de personas retornadas o reubicadas sin acompañamiento<sup>82</sup>. Igualmente, el Gobierno manifestó que entiende que el acompañamiento a la decisión de retorno, reubicación e integración local comprende el conjunto de acciones adelantadas por parte de las entidades del SNARIV. Aquellas, están dirigidas a la población víctima de desplazamiento forzado que ha tomado la decisión de retornarse, reubicarse o integrarse localmente a partir de lo establecido por la Resolución 03320 de 2019 y su anexo técnico<sup>83</sup>.

41. El goce efectivo del derecho al retorno o la reubicación, tal y como fue especificado en el **Auto 331 de 2019**, comprende el *acompañamiento integral*. Aquel, implica la garantía de los derechos de la población desplazada a través de la oferta institucional, encaminada a propiciar las condiciones para alcanzar la estabilización socioeconómica, *en el lugar del retorno o reubicación*<sup>84</sup>. En tal sentido, resulta evidente que la medición que realice el IGED en esta materia, en lo que respecta al cumplimiento de la garantía, se debe realizar en relación con la población que efectivamente se encuentra *en el lugar del retorno, reubicación o de integración local*. Así lo describe el objetivo del indicador principal planteado por el Gobierno Nacional, cuando afirma *medir el porcentaje de personas que solicitan y acceden a acompañamiento en retornos y reubicaciones*<sup>85</sup>. El Gobierno parece confirmar que la medición recoge

<sup>80</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 19.

<sup>81</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 19.

<sup>82</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 22.

<sup>83</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 22.

<sup>84</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 113.

<sup>85</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y*

únicamente las observaciones de la población que se encuentran en el lugar de retorno o reubicación, cuando afirma que el indicador identifica “*las personas víctimas de desplazamiento forzado que han sido acompañadas en el proceso de retorno o reubicación y que a su vez han superado la situación de vulnerabilidad*”<sup>86</sup>. De igual forma, cuando remite en sus respuestas al entendimiento del acompañamiento conforme a lo establecido en la Resolución 03320 de 2019 y su anexo técnico, el cual supone que las personas se encuentran en su lugar de retorno o reubicación<sup>87</sup>.

No obstante, la solicitud de aclaración que realiza la Procuraduría General de la Nación es oportuna. En efecto, una interpretación equivocada en la fórmula, derivada de una mala redacción de la ficha técnica, podría generar un sesgo importante en el indicador. En especial, si admite en el numerador población desplazada que solicita el acompañamiento y supera la situación de vulnerabilidad, sin efectivamente haber recibido el acompañamiento solicitado.

42. En tal virtud, la Sala ordenará al Gobierno Nacional ajustar la redacción de la fórmula del indicador principal, al igual que la definición de cumplimiento contenida en el apartado de *definición de términos* de aquella. En concreto, debe garantizar que el IGED contabiliza como cumplimiento únicamente a la población que solicitó el acompañamiento, **efectivamente lo recibe** y supera la situación de vulnerabilidad. El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el informe anual de la próxima vigencia.

### **Protección y restitución de tierras**

43. El Gobierno Nacional presentó cuatro (4) indicadores para la medición del componente de protección y restitución de tierras. De estos, dos (2) guardan relación con el derecho a la protección de tierras<sup>88</sup> y dos (2) con el derecho a la restitución de tierras<sup>89</sup>. La Sala encuentra que los indicadores de protección son considerados pertinentes, aunque algunos resultan *insuficientes e inadecuados*.

### ***Derecho a la Protección de Tierras – Insuficiencia del indicador de Trámite de la solicitud de protección***

---

*recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (13 de noviembre de 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Derecho al Retorno y Reubicación\_SSV.

<sup>86</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Retornos y Reubicaciones – FICHA FINAL RyR SSV. – (RTA CSPPDF3 y RTA Propuesta indicadores CSPPDF).

<sup>87</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 20.

<sup>88</sup> Los indicadores se denominan “Porcentaje de solicitudes de inscripción en el Rupta decididas” y “Porcentaje de decisiones de inscripción en el Rupta publicadas en el folio de matrícula inmobiliaria”.

<sup>89</sup> Los indicadores son llamados “Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF” y “Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas en el año”.



44. La Procuraduría consideró que el indicador *Porcentaje de solicitudes de inscripción en el RUPTA<sup>90</sup> decididas* resultaba *impertinente*. Por lo tanto, estimó que no da cuenta del goce efectivo del derecho sino de la activación del trámite institucional<sup>91</sup>. La Comisión de Seguimiento coincidió con la Procuraduría, al considerar que el indicador referido evalúa la agilidad administrativa para tramitar las solicitudes de protección y no el goce efectivo del derecho<sup>92</sup>.

El Gobierno, por su parte, argumentó que el indicador permite establecer el nivel de avance en la gestión de la entidad para garantizar el goce efectivo del derecho a la protección de los predios. En su parecer, es *pertinente* por cuanto comprende una de las dos fases para la adopción de las medidas de protección y es *adecuado* pues busca evidenciar que se deciden las solicitudes que recibe la entidad.

45. Algunas gestiones administrativas pueden ser consideradas mediciones de goce efectivo del derecho cuando aquellas constituyan la garantía de aquel o resulten indispensables para ello. En el caso específico de la resolución de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (en adelante RUPTA), aquel se erige como un paso necesario para la protección de los derechos de propiedad, posesión u ocupación sobre los predios ubicados en zonas no microfocalizadas para la restitución de tierras<sup>93</sup>. Así, la inscripción efectiva en el RUPTA y consecuente anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, requieren de la gestión previa de resolución de las solicitudes en tal sentido. Por tanto, el cumplimiento efectivo de aquellas gestiones, recogidas en el indicador propuesto, resultan necesarias para la efectiva materialización de las medidas de protección de tierras que el conjunto de indicadores busca dar cuenta. Es virtud de esta relación inescindible entre la gestión referida y la garantía de la protección de los predios, esta Sala incluyó en el umbral de superación del ECI para el componente, entre otros, que “*las solicitudes de restitución que no se encuentran en zonas micro focalizadas, el 70% han sido objeto de un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección*”<sup>94</sup>. Por tal motivo, el indicador resulta *pertinente*.

Ahora bien, la actividad institucional de oficio dirigida a prevenir el despojo y el abandono forzoso cumple este mismo propósito. No obstante, el indicador propuesto recoge información relacionadas con las “*solicitudes de información*”. Lo expuesto, excluye aquellos eventos de desplazamiento forzado en los cuales no se presentaron solicitudes, pero la entidad de manera oficiosa garantizó un elemento del derecho a la protección de los predios de las personas desplazadas o en riesgo de estarlo. Por tanto, la fórmula del indicador

---

<sup>90</sup> Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

<sup>91</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional. (Diciembre, 2019) Pág. 18.

<sup>92</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 51.

<sup>93</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 127.

<sup>94</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.1.4.

implica que este resulta *insuficiente* para dar cuenta del universo total de medidas adoptadas en el marco de la garantía a la protección de predios.

46. De acuerdo con lo expuesto, la Sala ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario de trámite de medidas de protección de oficio, que recoja la información sobre el número de inscripciones oficiosas en el RUPTA durante la vigencia.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

### ***Derecho a la Protección de Tierras – Insuficiencia del indicador de Inscripción de la medida de protección***

47. La Comisión de Seguimiento y la Contraloría General de la República presentaron reparos al indicador de *Porcentaje de decisiones de inscripción en el RUPTA publicitadas en el folio de matrícula inmobiliaria* relacionadas con la *insuficiencia* de aquel. Lo anterior, en la medida en que el indicador propuesto no da cuenta de la protección de baldíos. En concreto, la Comisión de Seguimiento propuso un indicador complementario para ocupantes de baldíos que recogiera la información del número de solicitudes de inclusión en el RUPTA cuya medida de protección se comunica a la Agencia Nacional de Tierras<sup>95</sup>. La Contraloría respaldó la adopción de un indicador de esta naturaleza<sup>96</sup>.

Al respecto, el Gobierno manifestó que la medida de protección se inscribe para los poseedores y propietarios. Para los ocupantes, en cambio, la medida se publica en la página WEB de la entidad y se comunica a la Agencia Nacional de Tierras. Esta entidad es la encargada de titular los baldíos rurales de la Nación cuando corresponde. El efecto de la medida de protección, según el Gobierno, es preventivo y publicitario, por lo que así se satisface el derecho. Adicionalmente, destacó que los esfuerzos para implementar el sistema de Catastro Multipropósito permitirán robustecer la protección de poseedores y de ocupantes<sup>97</sup>.

48. Ahora bien, esta Corporación ha indicado que la finalidad de la medida de protección es “*evitar la enajenación, destrucción o usos ilegales*” de las tierras que sean despojadas o abandonadas<sup>98</sup>. No obstante, la Sala ha reconocido las serias dificultades que se presentan para materializar las medidas de protección sobre la ocupación de bienes baldíos carentes de identificación catastral<sup>99</sup>. En

<sup>95</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 51.

<sup>96</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 11.

<sup>97</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 34.

<sup>98</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 129.

<sup>99</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.1.1.2.

tal sentido, la cuantificación de las medidas de protección que se gestionan para evitar que la Agencia Nacional de Tierras titule predios a una persona distinta a quien la explotaba resulta necesaria en el marco de la valoración de la superación del ECI en materia de protección de tierras. En virtud de lo anterior, el **Auto 331 de 2019** incluyó dentro de los titulares del derecho a las personas que explotan económicamente los bienes baldíos, con el fin de que la referida Agencia evite la titulación de aquellos a personas distintas, sin valorar la situación de la persona despojada o que abandonó forzosamente<sup>100</sup>. Así, la Sala encuentra acreditada la *insuficiencia* del indicador por no dar cuenta de las medidas de protección dirigidas a los bienes baldíos.

49. En virtud de lo anterior, la Sala ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que dé cuenta de la materialización de las medidas de protección de baldíos comunicadas oficialmente a la Agencia Nacional de Tierras durante las respectivas vigencias.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

***Derecho a la restitución de tierras – Insuficiencia y falta de adecuación del indicador de Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF<sup>101</sup>***

50. La Procuraduría General de la Nación<sup>102</sup> y la Contraloría General de la República<sup>103</sup> consideran que el indicador denominado *Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF* carece de *suficiencia*. Expusieron que no evalúa el acceso a la etapa administrativa de la restitución de tierras de los predios que no están en zonas microfocalizadas<sup>104</sup>. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación manifestó que el indicador no da cuenta de aquellas solicitudes que no resultan inscritas en el RTDAF<sup>105</sup>.

Al respecto, el Gobierno Nacional argumentó que la fórmula del indicador no afecta su *suficiencia*. En concreto, porque el indicador mide las decisiones sobre el universo de predios que pueden efectivamente ser incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante RTDAF). Lo expuesto, en tanto la microfocalización es un requisito para su inscripción.

<sup>100</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 129.

<sup>101</sup> Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

<sup>102</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 19.

<sup>103</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 31.

<sup>104</sup> La fórmula del indicador corresponde a: *Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que, encontrándose en las zonas micro focalizadas para el proceso de restitución, fueron decididas / Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución*.

<sup>105</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 25.

Adicionalmente, manifestó que los criterios para realizar aquella incluyen variables como las condiciones de seguridad en la zona, entre otras<sup>106</sup>. Igualmente, manifestó que la formula del indicador comprende las decisiones de las solicitudes de inclusión en el RTDAF las cuales, cuando cumplen los requisitos legales y reglamentarios, son inscritas en el Registro referido. En los demás casos, se profiere otro tipo de decisión, como son la no inscripción o el no inicio<sup>107</sup>.

51. El principal desacuerdo entre los organismos de control y el Gobierno radica en cuál es el universo objeto de medición. En concreto, los primeros consideran, de manera acertada, que el IGED debe dar cuenta de todos los predios susceptibles de una eventual restitución. Por su parte, el Gobierno limita la medición a aquellos que, por encontrarse microfocalizados, pueden ser objeto de inscripción en el RTDAF. En otras palabras, la microfocalización es un elemento previo al análisis de la inscripción de los predios en el RTDAF<sup>108</sup>, por tal razón, el Gobierno circunscribe la medición a los predios que cuentan con aquel. Sin embargo, los IGED deben dar cuenta de la garantía efectiva de los derechos del universo de titulares de aquellos. En el caso del derecho a la restitución de tierras, los titulares son: (i) propietarios o (ii) poseedores de predios, u (iii) ocupantes de baldíos cuya propiedad pretendieran adquirir por adjudicación; que han sido despojadas u obligadas a abandonarlas. Tal circunstancia, se produce como consecuencia directa o indirecta de las violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, con ocasión del conflicto armado interno<sup>109</sup>. En tal sentido, los indicadores dispuestos para medir el goce efectivo a la restitución de tierras deben dar cuenta de todos los predios abandonados y despojados, susceptibles de ser restituidos, y no únicamente aquellos que ya se encuentran microfocalizados.

De manera adicional, la Procuraduría General de la Nación manifestó su inconformidad con el indicador propuesto, por no dar cuenta efectiva de las decisiones de no inscripción en el RTDAF. El Gobierno Nacional, por su parte, consideró que estas sí se encuentran incluidas, pues hacen parte del universo de decisiones decididas. No obstante, la observación del Ministerio Público gira en torno a la falta de sensibilidad del indicador para permitir diferenciar entre aquellas decisiones que resultan favorables a los solicitantes y aquellas que no. Lo expuesto resulta de particular relevancia para el seguimiento que adelanta esta Sala por cuanto la efectiva inscripción en el RTDAF constituye un requisito de procedibilidad para que los jueces especializados en restitución de tierras puedan definir la procedencia de este derecho fundamental. Sumado a lo

---

<sup>106</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 32 y 35.

<sup>107</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 31 a 32.

<sup>108</sup> Al respecto, Decreto 1071 de 2015. Artículos 2.15.1.2.3 y 2.15.5.1.

<sup>109</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 75. *Cfr.* Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

anterior, persiste un alto porcentaje de decisiones de no inscripción en el RTDAF<sup>110</sup>, por lo que esta Corporación considera pertinente tomar nota de los avances o retrocesos en la tasa de inscripción de las solicitudes referidas. Por lo anterior, esta Sala estima que el indicador propuesto carece de *adecuación*, por no ser suficientemente sensible al sentido de la decisión de la solicitud de inscripción.

52. En tal virtud, la Sala ordenará al Gobierno Nacional formular dos indicadores complementarios. El primero de ellos, deberá dar cuenta del avance, rezago o retroceso en la microfocalización de las tierras, como elemento indispensable para la garantía del derecho a la restitución de tierras. El segundo, deberá dar cuenta del porcentaje de solicitudes que no resultan inscritas en el RTDAF, de manera que permita diferenciar entre decisiones de no inscripción, exclusiones, no inicio de estudio formal, desistimientos y rechazos.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

### ***Derecho a la restitución de tierras – falencias en el conjunto de indicadores***

53. La Procuraduría General de la Nación<sup>111</sup>, la Contraloría General de la República<sup>112</sup> y la Comisión de Seguimiento<sup>113</sup> consideraron que para la etapa judicial del procedimiento de restitución de tierras es necesaria la adopción de indicadores que den cuenta del cumplimiento de los fallos judiciales de restitución. Coinciden en que, para medir el goce efectivo del derecho estos indicadores deben dar cuenta, como mínimo, de la (i) la restitución jurídica y material de un predio o su compensación, (ii) el acceso a un proyecto productivo y, (iii) el acceso a vivienda digna. La presencia de estos elementos, que dependen de la resolución del caso concreto, se considera necesaria para que haya goce efectivo del derecho a la restitución.

El Gobierno Nacional indicó, por una parte, que la información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial - SIERJU no cuenta con la sensibilidad suficiente para aquello. Por tal razón, consideró que el Sistema

<sup>110</sup> De acuerdo con las estadísticas disponibles en la página web de la Unidad de Restitución de Tierras, con corte a abril de 2022, de un total de 138.226 solicitudes de restitución presentadas en toda la vigencia de la Ley 1448 de 2011, han sido estudiadas 121.156. De ese total, sin embargo, 64.522 han obtenido una decisión de no inscripción en el RTDAF. Lo anterior, corresponde a un porcentaje que supera el 53% del universo de solicitudes que se encuentran en área microfocalizada. Cfr. Unidad de Restitución de Tierras. En: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>.

<sup>111</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 25 y 26.

<sup>112</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Págs. 10 y 11.

<sup>113</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *El diálogo con el Gobierno Nacional sobre Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado*. (Noviembre, 2020). Págs. 10 a 12. Y ver: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 47 a 50.

Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (en adelante SNARIV) debe estudiar la posibilidad de que las entidades que reciben órdenes construyan indicadores y que informen sobre su cumplimiento<sup>114</sup>.

Por otra parte, para el Gobierno, los indicadores posfallo propuestos por la Comisión de Seguimiento –y que cuentan con el apoyo de los órganos de control– tienen falencias en el objeto de la medición, pues no tienen un universo medible. Adicionalmente, las órdenes no son homogéneas, pues cada juez decide con base en casos concretos. Con la multiplicidad de órdenes a diferentes entidades –alta cantidad de variables–, los indicadores complementarios propuestos por la Comisión de Seguimiento no permiten medir la satisfacción del derecho. Finalmente, destacaron que el seguimiento a las órdenes posfallo es una función judicial según el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011<sup>115</sup>.

54. Esta Corporación ha reiterado que el derecho a la restitución de tierras implica reestablecer y asegurar el uso, goce y disfrute de la tierra<sup>116</sup>. También, busca contribuir a la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de despojo o abandono forzoso<sup>117</sup>. Por esa razón, el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 reconoce que los jueces y magistrados de restitución son competentes para asegurar el goce efectivo del derecho de los beneficiarios de la decisión. En tal sentido, pueden dictar las medidas correspondientes para lograr el cumplimiento de sus sentencias.

Esta Sala también ha reconocido que la Unidad de Restitución de Tierras debe implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes<sup>118</sup>. Esta facultad la contempla el artículo 2.15.1.1.9. del Decreto 1071 de 2015 e indica que, de manera conjunta con el SNARIV, debe efectuar propuestas para que se materialicen los derechos que se reconocen en las sentencias. En tal sentido, la Sala encuentra que el conjunto de indicadores propuestos por el Gobierno Nacional para el derecho a la restitución de tierras, resulta insuficiente por omitir la medición de la garantía material de aquella. Al respecto, cabe resaltar que la Unidad de Restitución de Tierras ha avanzado de manera importante en la consolidación y sistematización de las órdenes dictadas por los jueces especializados en restitución de tierras en las 7.075 sentencias que se han proferido con corte a abril de 2022<sup>119</sup>. Lo

---

<sup>114</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Restitución y protección de tierras – Posfallo.

<sup>115</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs 33 y 35.

<sup>116</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 146. Reitera lo dicho en la Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>117</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 147.

<sup>118</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 147.

<sup>119</sup> *Cfr.* Unidad de Restitución de Tierras. En: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>.

anterior, constituye un insumo relevante para la medición del goce efectivo del derecho a la restitución de tierras en su etapa posfallo.

55. En consecuencia, esta Sala Especial ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que dé cuenta del goce efectivo y material de la restitución de tierras en su etapa posfallo. Aquel, deberá informar sobre la entrega jurídica y material del predio que haya sido devuelto en restitución, el predio entregado en compensación o la compensación económica y, cualquier otra medida que haya definido la providencia para la garantía del goce efectivo del derecho, en especial en materia de proyectos productivos o vivienda. Aquel, deberá contar con la sensibilidad requerida para permitirle a esta Corporación realizar el análisis de superación con enfoque territorial y a partir de los derechos conexos reconocidos en las providencias. Esto es, debe permitir la desagregación por regiones o territorios, al igual que por los derechos tutelados en las órdenes de las providencias. Lo anterior, con la finalidad de que el indicador ordenado permita realizar análisis que no se limiten al cumplimiento de sentencias individualmente valoradas, sino que permitan análisis integrales relacionados con la superación de las fallas estructurales.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado. Aquel deberá ir acompañado de un informe que indique cómo el indicador propuesto superó las dificultades en la medición advertidas por el Gobierno Nacional. También, qué barreras persisten y cómo planean ser superadas para lograr la correcta medición del goce efectivo del derecho.

56. Igualmente, la Sala oficiará al presidente del Consejo Superior de la Judicatura para que, con observancia en el principio de colaboración armónica de las Ramas del Poder Público, acompañe el proceso de diseño y formulación del indicador complementario referido en el fundamento jurídico anterior.

### **Valoración de la idoneidad de los IGED propuestos a los derechos y componentes que comparte la población desplazada con el resto de la población**

#### **Prevención y protección: Derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad personal**

57. El Gobierno Nacional formuló seis (6) indicadores para el componente de prevención y protección en materia de desplazamiento forzado. Aquellos corresponden a: *Tasa de homicidio en las víctimas de desplazamiento forzado; Tasa de desaparición en las víctimas de desplazamiento forzado; Tasa de delitos contra la integridad de la población víctima de desplazamiento forzado; Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado; Porcentaje de medidas de protección implementadas; y, Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes*. La Sala encuentra que los mismos son *pertinentes* y, en consecuencia, ordenará adoptarlos. Sin embargo, observa que resultan *insuficientes* para dar cuenta de

la dimensión real de los derechos. Además, en el caso particular de los IGED para los derechos a la vida y a la seguridad, la Sala los encontró *inadecuados*.

### ***Derecho a la vida – Insuficiencia y falta de adecuación.***

58. El Gobierno Nacional presentó dos IGED para el derecho a la vida. El primero de ellos, denominado *Tasa de homicidio en las víctimas de desplazamiento forzado*<sup>120</sup>, el segundo, denominado *Tasa de desaparición en las víctimas de desplazamiento forzado*<sup>121</sup>.

En relación con aquellos, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento los consideraron *pertinentes*, pero *insuficientes*. Esto último, debido a que no permiten analizar el contenido integral del derecho a la vida al desconocer afectaciones como las amenazas y los atentados no fatales<sup>122</sup>. Sumado a ello, la Contraloría consideró que los indicadores son *inadecuados* por fallas en el registro de información relevante para el seguimiento. Concretamente, consideró que el IGED no permite conocer la incidencia de los homicidios en contra de líderes y representantes de la población desplazada, o reclamantes de tierras<sup>123</sup>.

El Gobierno Nacional, por su parte, manifestó que el indicador relacionado con los homicidios cuenta con un sistema de información idóneo<sup>124</sup>. Igualmente, permite conocer el estado del derecho y la afectación a grupos étnicos. También, cuenta con desagregaciones por departamento y municipio<sup>125</sup>. De otro lado, respecto a la medición de afectaciones por amenazas y atentados no mortales,

---

<sup>120</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de homicidio en la vigencia/ Número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (13 de noviembre de 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Derecho a la Vida.

<sup>121</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de desaparición forzada en la vigencia/ Número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000*. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Anexo 1. Hojas de vida IGED. Desaparición.

<sup>122</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 32; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 18; Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Pág. 7.

<sup>123</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 48.

<sup>124</sup> El registro del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses quien reporta, a su vez, a la Unidad para las Víctimas. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; VIDA INML. RTA CGR 22.

<sup>125</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; VIDA INML. RTA DP 1, RTA DP 3 y RTA DP 15-16.



la Unidad para las Víctimas manifestó que estas se llevarían a cabo en el IGED para las garantías de no repetición<sup>126</sup>. En relación con el delito de desaparición forzada, indicó que el mismo se desligó del IGED relacionado con homicidios<sup>127</sup>. Finalmente, ante las observaciones sobre la falta de adecuación del IGED señalada por la Contraloría, la Unidad indicó que, “*tal y como está expresado, sí se relaciona a una población específica*”<sup>128</sup>.

59. El **Auto 373 de 2016** fijó como umbral temporal las tasas de homicidios por cien mil habitantes<sup>129</sup>. Lo anterior, dadas las deficiencias en los IGED empleados por la Unidad para las Víctimas en 2015. Sin embargo, la Sala Especial reiteró que, para entender superado un ECI en materia del derecho a la vida, el Gobierno Nacional debe demostrar que la protección a la población en situación de desplazamiento forzado no es menos eficaz que aquella que se brinda a las poblaciones que no son afectadas por este hecho. Conforme a ello, esta Corte reafirma que la protección del derecho a la vida, desde la **Sentencia T-025 de 2004**, debe interpretarse en virtud del artículo 11 de la Constitución y el Principio 11 de los Principios Rectores de los Desplazados Internos<sup>130</sup>.

De igual forma, esta Corporación señaló en sus decisiones el riesgo diferencial y específico que afrontan las mujeres que desarrollan labores de liderazgo y defensa de los derechos humanos<sup>131</sup>; y, los líderes y autoridades étnico-territoriales<sup>132</sup>.

Bajo ese entendido, la Sala encuentra que los IGED propuestos son *pertinentes*. Lo expuesto, por cuando las tasas de homicidios y desaparición forzada guardan relación con el goce efectivo del derecho a la vida. Sin embargo, también resultan *insuficientes e inadecuados*. Así, los IGED son *insuficientes* en tanto solo reflejan dos afectaciones en contra del derecho a la vida, pero desconocen otros hechos victimizantes que hacen parte de la dimensión de protección del derecho a la vida, como son el caso de las amenazas y atentados no mortales. Adicionalmente, la Sala Especial precisa que algunos hechos victimizantes son susceptibles de medición tanto en el marco de los IGED sobre garantías de no

---

<sup>126</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; VIDA INML. RTA Propuesta de Indicadores CSPPDF 1 y 2; y RTA Propuesta de Indicadores CSPPDF 1 y 2.

<sup>127</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 40-41 y 43.

<sup>128</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; VIDA INML. RTA CGR 22.

<sup>129</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.2.1.

<sup>130</sup> Naciones Unidas. *E/CN.4/1998/53/Add.2*.

<sup>131</sup> Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>132</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 17 y 18.

repetición como en el marco de la protección del derecho a la vida. Esto, por cuanto, ambos indicadores tienen finalidades demostrativas distintas<sup>133</sup>.

En este punto, la Sala precisa que el indicador de tasa de homicidios y el indicador de tasas de desaparición forzada deberán reportarse de manera separada.

Por otra parte, los IGED propuestos resultan *inadecuados*. Esto, por cuanto no permiten a la Sala conocer cómo los hechos victimizantes en contra de la vida se manifiestan de manera particular sobre algunos grupos reconocidos por esta Corporación dentro del universo de la población desplazada. Así, el indicador cuenta con niveles de desagregación que le permite a esta Corporación verificar la diferencia en el goce efectivo del derecho entre distintas poblaciones, incluidas las personas en situación de discapacidad, la población con orientaciones sexuales o identidades de género diversas, entre otras. No obstante, el indicador no permite desagregar por otros grupos de interés. En concreto, aun cuando el indicador recoge las afectaciones a la vida de población desplazada que también son lideresas y defensoras de derechos humanos; líderes y autoridades étnico-territoriales; o, reclamantes de tierras, no permite la comparación entre estos sub-grupos poblacionales. Este grado de sensibilidad resulta necesario para la idoneidad del indicador. En especial, para la valoración del avance con fundamento en el principio de igualdad y no discriminación de población desplazada con riesgos diferenciales y específicos.

60.1. Como consecuencia de lo expuesto, la Sala Especial ordenará al Gobierno Nacional suplir la insuficiencia advertida en la presente providencia. Para ello, deberá formular los indicadores complementarios que den cuenta de la afectación al derecho a la vida de la población desplazada con ocasión de las amenazas y atentados no letales a los que se vean sometidos.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

60.2. De igual manera, la Sala ordenará al Gobierno Nacional ajustar los indicadores propuestos de manera tal que permitan la comparación efectiva de la afectación del derecho en la población desplazada con características particulares de riesgo. En concreto, en relación con lideresas y defensoras de derechos humanos; líderes y autoridades étnico-territoriales; y, reclamantes de tierras.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ajustados. Aquellas, deberán ir acompañados de un reporte donde se especifique

---

<sup>133</sup> En tal sentido, el IGED del derecho a la vida busca confrontar el grado de afectación del derecho en relación con la población en situación comparable, mientras que el IGED de no repetición busca dar cuenta de la reincidencia de la afectación en la misma población.

la metodología utilizada para identificar la población desplazada que también eran lideresas y defensoras de derechos humanos; líderes y autoridades étnico-territoriales; y, reclamantes de tierras.

### ***Derecho a la integridad – Insuficiencia***

61. El Gobierno Nacional presentó como IGED la *Tasa de delitos contra la integridad de la población víctima de desplazamiento forzado*<sup>134</sup>. Al respecto, la Comisión de Seguimiento y los organismos de control consideraron que el IGED propuesto por el Gobierno, aunque *pertinente*, resulta *insuficiente*. Manifiestan que no recoge información acerca de otras vulneraciones a la integridad, como las afectaciones por Minas Antipersonas, Municiones Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados (MAP-MUSE-AEI)<sup>135</sup>. Además, para la Comisión de Seguimiento, el IGED es *inadecuado* por cuanto no hay precisión sobre las afectaciones que sí mide el indicador<sup>136</sup>.

La Unidad para las Víctimas manifestó que el indicador se ajustó para consignar diferentes variables relacionadas con la vulneración del derecho a la integridad<sup>137</sup>. Lo anterior, de acuerdo con la capacidad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). En ese sentido, la cifra sobre el número de víctimas por MAP-MUSE-AEI sería recogida en el IGED para garantías de no repetición<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> Cuya fórmula corresponde a: *(Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de delitos contra su integridad con valoración medicolegal en INMLCF en la vigencia/ Número de víctimas de desplazamiento forzado que estén en el RUV) \* 100.000*. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Anexo 1. Hojas de vida IGED. Derecho a la integridad.

<sup>135</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 36; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 25; Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 39-42; y, Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Pág. 13.

<sup>136</sup> Puntualmente, señaló “*En el nuevo indicador propuesto se agrega la exigencia de contar con una valoración médico legal por parte del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (...) lo cual responde a las modificaciones aceptadas en el proceso de diálogo técnico. || Esta modificación no aparece claramente reflejada en la Hoja de Vida ‘Derecho a la Integridad’. No hay información sobre la decisión tomada con respecto a la evaluación de la inclusión de los delitos de tortura y de afectaciones por MAP y MUSE, que, como se afirmó, se haría en la reunión respectiva*”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 19.

<sup>137</sup> Particularmente, “*violencia interpersonal*”, y “*violencia económica*”, que se suman a los “*delitos contra la integridad sexual*” del indicador inicial. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 40-41.

<sup>138</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 38; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Integridad INML RTA PGN 2 y RTA CGR 3; y, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 37-38.

62. La **Sentencia T-025 de 2004** reafirmó el carácter fundamental del derecho a la integridad y precisó que el mismo debe analizarse desde la perspectiva del Principio 11 de los Principios Rectores de los Desplazados Internos<sup>139</sup>. Conforme a ello, la Corte destacó la relación estrecha entre afectaciones en contra de la integridad con posteriores situaciones de confinamiento y desplazamiento, como el caso de las afectaciones por MAP-MUSE-AEI<sup>140</sup>. En tal sentido, el **Auto 373 de 2016** estableció como umbral la tasa de delitos contra la integridad personal<sup>141</sup>.

Bajo ese entendido, la Sala Especial considera que el IGED gubernamental es *pertinente*, pero *insuficiente*. Esta Corporación reconoce el avance en el desarrollo del indicador relacionado con la integridad, especialmente como consecuencia del incremento en las variables reportadas por el INMLCF<sup>142</sup>. No obstante, la ausencia de medición de las afectaciones referidas genera la *insuficiencia* del IGED descrita.

Adicionalmente, para la Corte el reporte del IGED propuesto por el Gobierno Nacional carece de claridad. En efecto, la Unidad para las Víctimas presentó los resultados de dos indicadores relacionados con la integridad en su informe anual de 2021: (i) *Tasa de violencia sexual*; y, (ii) *Tasa de violencia interpersonal*<sup>143</sup>. No obstante, no es claro para esta Sala si la tasa de violencia interpersonal incluye, en su medición, la información recogida por la tasa de violencia sexual. Lo expuesto, afecta la *adecuación* del indicador, por carecer de la sensibilidad requerida para diferenciar afectaciones distintas al derecho. En tal sentido, la Sala ordenará al Gobierno Nacional ajustar aquel.

63.1. En consecuencia, la Sala Especial ordenará al Gobierno Nacional suplir la falencia de *insuficiencia* del indicador, derivada de la ausencia de la medición de las afectaciones por Minas Antipersonas, Municiones Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados (MAP-MUSE-AEI). Para ello, deberá formular un indicador complementario que dé cuenta de aquello. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

63.2. Adicionalmente, ordenará al Gobierno Nacional excluir de la medición de la *Tasa de violencia interpersonal*, las afectaciones al derecho a la integridad que ya son recogidas por el indicador de *Tasa de violencia sexual*. Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta

---

<sup>139</sup> Naciones Unidas. *E/CN.4/1998/53/Add.2*.

<sup>140</sup> *Cfr.* Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico III.2; Auto 091 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 11; Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 24.2; y, Auto 765 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 124 a 130.

<sup>141</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.2.1.

<sup>142</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 42.

<sup>143</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 225.

Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustado.

### ***Derecho a libertad - Insuficiencia***

64. La Unidad para las Víctimas presentó como IGED la *Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado*<sup>144</sup>. Para la Comisión de Seguimiento y los organismos de control el indicador propuesto es *pertinente*. No obstante, coinciden en la necesidad de ajustar el indicador debido a su *insuficiencia* para identificar violaciones del derecho a la libertad. En particular, restricciones a la movilidad; situaciones de confinamiento; uso, utilización y reclutamiento forzado (especialmente en caso de menores de edad); o, detenciones arbitrarias<sup>145</sup>. Particularmente, la Contraloría destacó la necesidad de generar un espacio de coordinación interinstitucional con el cual generar información acerca de tales afectaciones<sup>146</sup> o contar con alternativas de información como la Defensoría del Pueblo<sup>147</sup>.

En relación con la falta de suficiencia para medir diferentes delitos contra la libertad, el Gobierno Nacional señaló que el Ministerio de Defensa (entidad que recopila la información sobre secuestros) tiene “*limitaciones para producir más indicadores que midan la libertad personal*”<sup>148</sup>. Además, “*se desconocen las limitaciones que pueden tener otros datos y que no permiten el cruce de la información*”<sup>149</sup>.

65. La **Sentencia T-025 de 2004** se refirió al derecho a la libertad y enfatizó en las libertades personales de expresión, de asociación, de locomoción, de

---

<sup>144</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de secuestro en la vigencia/ Número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000*. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Anexo 1. Hojas de vida IGED. Derecho a la Libertad.

<sup>145</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 33-35; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 26; Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 40; y, Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Págs. 11-12.

<sup>146</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 10.

<sup>147</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 40.

<sup>148</sup> Adicionalmente, precisó “*Si bien, delitos como la Trata de Personas y la desaparición forzada atentan la libertad personal, el rol principal por ejemplo para la medición de indicadores, no es competencia directa del sector Defensa y Seguridad*”. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Libertad. RTA CGR 15.

<sup>149</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Libertad.

circulación y al derecho a permanecer en el lugar escogido para vivir<sup>150</sup>. En ese sentido, se remitió a los Principios 11, 12, 14, 15 y 22 de los Principios Rectores de los Desplazados Internos. De manera similar al derecho a la integridad, la Sala Especial fijó como umbral temporal la tasa de delitos en contra del derecho a la libertad<sup>151</sup>.

Sumado a ello, el **Auto 385 de 2010** precisó que la Corte reasumió la competencia de verificar el cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004** para asegurar la dimensión objetiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado<sup>152</sup>. Conforme a ello, el ECI requiere de la adopción de medidas encaminadas a terminar el origen de la vulneración de los derechos y evitar lesiones futuras<sup>153</sup>. Desde esa perspectiva, esta Corporación profirió órdenes para atender diferentes violaciones de DDHH e infracciones al DIH que inciden en desplazamiento forzado. Aquellas son: restricciones a la movilidad, confinamientos<sup>154</sup> y reclutamiento, uso o utilización de menores de edad<sup>155</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala Especial concluye que el IGED formulado por el Gobierno Nacional es *pertinente*. No obstante, la Corte comparte las preocupaciones de los demás intervinientes en el proceso y, por tanto, encuentra *insuficiente* el indicador de libertad. En primer lugar, desconoce una dimensión del derecho a la libertad al omitir el reporte del número de desplazamientos (individuales, masivos o gota a gota), restricciones a la movilidad y confinamientos en cada vigencia. Igualmente, excluye la medición de violaciones de DDHH e infracciones al DIH con relación directa en la prevención del desplazamiento forzado, como el caso del reclutamiento, uso o utilización de menores de edad.

La Sala reconoce que el IGED de garantías de no repetición recoge información sobre la incidencia de estos hechos victimizantes en la población desplazada<sup>156</sup>. No obstante: (i) lo hace de manera agregada, por tal motivo, no permite determinar la afectación individualizada de estos hechos en el derecho a la libertad de la población desplazada; y, (ii) no posibilita la comparación con la tasa nacional o regional, de conformidad con el umbral definido para la superación del ECI.

66. En tal virtud, ordenará al Gobierno Nacional formular indicadores complementarios que den cuenta de la tasa de afectación por: (i) desplazamiento forzado (en sus diversas manifestaciones<sup>157</sup>); (ii) confinamiento; y, (iii) reclutamiento, uso o utilización de menores de edad. Estos indicadores deberán

---

<sup>150</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Apartado 5.1

<sup>151</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.2.1.

<sup>152</sup> Auto 384 de 2010. M.P. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 4.

<sup>153</sup> Auto 384 de 2010. M.P. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 5.

<sup>154</sup> Autos 093 y 284 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>155</sup> Autos 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y 765 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>156</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 36 a 37.

<sup>157</sup> Cfr. Autos 004 y 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 234 de 2013, 074 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado),

reportarse con la respectiva tasa nacional o regional requerida para su debida comparación.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

### ***Derecho a la seguridad – Suficiencia y Adecuación***

67. La UARIV presentó como indicador el *Porcentaje de medidas de protección implementadas*. Los organismos de control y la Comisión de Seguimiento manifestaron que el indicador propuesto no es *suficiente* para medir el goce efectivo del derecho. Particularmente, porque se concentra en la ruta individual de protección y las medidas a cargo de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP)<sup>158</sup>. Además, desconoce el enfoque preventivo que debe tener la respuesta institucional<sup>159</sup>.

Sumado a ello, señalaron que el indicador propuesto por el Gobierno es *inadecuado* debido a que el mismo no está orientado de manera específica a la población desplazada<sup>160</sup>. Tampoco considera variables relevantes en materia de protección como, la consistencia en el tiempo, la protección de las lideresas y defensoras de derechos humanos<sup>161</sup> o diferentes elementos relacionados con el acceso a las medidas de protección y la oportunidad de su implementación<sup>162</sup>. En consecuencia, manifestaron la necesidad de formular diferentes indicadores que permitan medir la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección, tanto para individuos como para colectivos<sup>163</sup>.

---

<sup>158</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 38-41; Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 27; Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 44 y 47; y, Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Pág. 22.

<sup>159</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 38 y Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Págs. 22-23.

<sup>160</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 47; y, Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Págs. 13-14.

<sup>161</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 20; y, Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 44.

<sup>162</sup> Al respecto, la Contraloría señaló: “El universo no está determinado por el número de solicitudes de protección individual o colectiva sino por quienes ya están cobijados con las medidas”. Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 48. En igual sentido, ver: Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo, situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas*. (Enero, 2020). Pág. 22.

<sup>163</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 38-41; y, Defensoría del Pueblo. *Análisis de los indicadores para medir el goce efectivo de los derechos en comunidades en riesgo*,

Según el Gobierno Nacional, el IGED dispuesto en materia de protección individual es idóneo porque da cuenta de *“las medidas se asignan a aquellas personas que han sido identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente”*<sup>164</sup>. Así, señaló que el indicador sí permite identificar los diferentes grupos de población en riesgo, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015. En consecuencia, considera que el IGED es *adecuado*<sup>165</sup>.

Igualmente, en relación con las propuestas de indicadores complementarios basados en el número de solicitudes, la UNP precisó que no a todo peticionario le corresponde una medida de protección. Sin embargo, su medición permitiría constatar el porcentaje de solicitantes que acreditó un nivel de riesgo extraordinario o extremo<sup>166</sup>. No obstante, en relación con la adecuación, señaló que el IGED debe mejorar debido a que *“en la hoja de vida del indicador, no es posible visualizar los avances en relación con vigencias anteriores”*<sup>167</sup>. De otra parte, en relación con el enfoque preventivo de las medidas de protección, la Unidad para las Víctimas manifestó que este ámbito del derecho se satisface a través de la asistencia técnica que brinda la UNP<sup>168</sup>.

Ahora bien, acerca de la falta de indicador relacionado con la protección colectiva, la Unidad para las Víctimas precisó que la UNP *“cuenta con indicadores étnicos, información de protección colectiva que se reporta en la plataforma SINERGIA”*<sup>169</sup>. También con un indicador donde se mide *“el número de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con la totalidad de las medidas de protección de competencia de la*

---

*situación de desplazamiento, retornadas y reubicadas.* (Enero, 2020). Pág. 22. Esta propuesta fue retomada por la Comisión y la Contraloría en su respuesta al Auto 443 de 2020.

<sup>164</sup> Para el efecto, citó el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 39.

<sup>165</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Protección integrada UNP MIN INTERIOR. RTA CSPPDF 7.

<sup>166</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Protección integrada UNP MIN INTERIOR. RTA CSPPDF 5.

<sup>167</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Protección integrada UNP MIN INTERIOR. RTA CGR 14.

<sup>168</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 40.

<sup>169</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 43.



*Unidad Nacional de Protección (UNP) implementadas, del total de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con acto administrativo adoptado*<sup>170</sup>. A pesar de lo anterior, también señaló que: “*Se está trabajando en la formulación de la medición de protección colectiva*”<sup>171</sup>.

68. La Corte ha precisado que toda persona tiene derecho a la seguridad. Por tal razón, debe recibir la protección del Estado cuando se encuentra expuesto a ciertos riesgos en contra de su vida e integridad<sup>172</sup>. Así, corresponde a las autoridades identificar el tipo de riesgo y, en función de aquel, adoptar las medidas de protección cuyo alcance y contenido deberá ser fijado en atención de las circunstancias de cada caso<sup>173</sup>.

Ahora bien, en el marco del ECI, esta Corporación estableció la “*presunción de riesgo extraordinario*” a favor de los líderes de la población desplazada y de personas víctimas en situación de riesgo<sup>174</sup>. De igual forma, la Corte estableció una “*presunción de riesgo extraordinario de género*”. Aquel busca proteger a las mujeres desplazadas que ejercen liderazgo y a aquellas que trabajan en favor de los derechos de la población desplazada<sup>175</sup>. Conforme a estas, surge en cabeza de la UNP una serie de obligaciones relacionadas con la adopción de los mecanismos de protección de manera inmediata, hasta que se realice el respectivo análisis de seguridad<sup>176</sup>.

Sumado a lo anterior, la Corte señaló que la seguridad es un derecho constitucional que puede tener como titular un grupo o colectivo, un pueblo o comunidad étnica. Por tal razón, las autoridades deben ser especialmente diligentes en el trámite de solicitudes de protección de aquellas<sup>177</sup>. En

---

<sup>170</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Protección integrada UNP MIN INTERIOR. RTA PGN 1 y 2.

<sup>171</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Protección integrada UNP MIN INTERIOR. RTA Propuesta de Indicadores DP 1.

<sup>172</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepera Espinosa.

<sup>173</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepera Espinosa. El Auto 331 de 2019 expuso de manera detallada el desarrollo de estas obligaciones. Ver: Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 160-173.

<sup>174</sup> Sobre esta presunción de riesgo hacen referencia igualmente los Autos 006, 005 y 004 de 2009, y 251 y 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>175</sup> Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (III.4.).

<sup>176</sup> Sentencia T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En el caso de la presunción de riesgo extraordinario de género, las valoraciones de riesgo deben partir de los siguientes supuestos: (i) que la solicitante y/o su familia, se encuentra ante un riesgo extraordinario en contra de su vida, seguridad e integridad personal; (ii) que tales riesgos, si no se adoptan las medidas conducentes, pertinentes y adecuadas, pueden derivar en actos de violencia de género, lo cual tendrá un impacto multidimensional (individual, familiar, colectivo y comunitario de género); (iii) que estos hechos no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo, para generar terror sobre las mujeres e impedir que adelanten las actividades por las cuales las estigmatizan; y (iv) que estos actos se materializan especialmente contra mujeres indígenas y afrodescendientes dada la discriminación y exclusión social histórica que han padecido. Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (III.4.).

<sup>177</sup> Autos 266 de 2009, 073 de 2014 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

consecuencia, la situación de riesgo que afronta un colectivo, grupo o una comunidad étnica no es sólo un elemento de contexto en el análisis de riesgo individual, sino que es un mecanismo para conocer las demandas de protección de las comunidades<sup>178</sup>. Por último, la Sala precisa que Decreto 2252 de 2017 estableció responsabilidades en cabeza de los gobernadores y alcaldes relacionadas con la activación de rutas de protección individual o colectiva, a través de los Planes Integrales de Prevención.

69. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que el indicador propuesto es *pertinente*. Sin embargo, resultan manifiestos los problemas de *suficiencia* y *adecuación* del IGED. En relación con la *suficiencia* del indicador, aquel no da cuenta de las medidas de protección de responsabilidad de entidades distintas a la UNP, de las medidas colectivas ni tampoco de la oportunidad del análisis de riesgo. En cuanto a la *adecuación*, no cuenta con la sensibilidad necesaria para delimitar la medición al universo de interés. Adicionalmente, preocupa a esta Corporación la falta de receptividad del Gobierno Nacional ante las recomendaciones de los organismos de control y la Comisión de Seguimiento que fueron recogidas en esta decisión.

70. Por tal motivo, ordenará al Gobierno Nacional ajustar el indicador propuesto de manera tal que este resulte sensible a la población desplazada. Así, el indicador deberá dar cuenta exclusivamente del universo de víctimas de desplazamiento forzado, dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamantes de tierras. Lo anterior, de manera tal que evite sesgos en la lectura. El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el informe anual de la próxima vigencia.

71. Igualmente, ordenará al Gobierno Nacional adoptar los indicadores complementarios requeridos para suplir los vacíos de información que generan la *insuficiencia* referida. En tal virtud, deberá formular: (i) un indicador complementario que dé cuenta de las medidas de protección implementadas dentro de los términos establecidos por las entidades, distintas a la UNP, con responsabilidad en la garantía del derecho; (ii) un indicador complementario que dé cuenta de la aplicación de la presunción de riesgo extraordinario a favor de los líderes de la población desplazada y de la presunción de riesgo extraordinario de género para proteger a las mujeres desplazadas que ejercen liderazgo; (iii) un indicador complementario que dé cuenta de la tasa de análisis de riesgo que se resuelven en el término previsto para ello; y, (iv) un indicador complementario de protección colectiva.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la

---

<sup>178</sup> Ver Sentencia T-666 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En este caso, la Corte Constitucional tuteló los derechos que 12 familias de una comunidad de la cual hacía parte el actor que interpuso la acción de tutela. En concreto, la Corte encontró que tanto el accionante como las 12 familias, afrontaban una situación de riesgo grave debido a que dicha comunidad ha sido víctima de asesinatos y hostigamientos. Por esta razón, a pesar de que estas familias no presentaron una acción de tutela, esta Corporación dictó una serie de medidas para proteger sus derechos, en especial de la de adelantar una valoración de riesgo colectivo.

notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

### ***Garantías de no repetición - Insuficiencia***

72. El Gobierno Nacional presentó como IGED la *Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes*<sup>179</sup>. Los organismos de control y la Comisión de Seguimiento consideraron que el indicador es *insuficiente* en la medida en que se concentra solo en la población en situación de desplazamiento. En tal sentido, deja de lado el enfoque preventivo de este derecho y del seguimiento. Sobre este particular, la Contraloría señaló que, para la formulación del IGED se deben considerar sus objetivos: “*el primero, impedir nuevos hechos victimizantes de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, y el segundo, las medidas que deben ser tomadas para que el desplazamiento como fenómeno social no se repita*”<sup>180</sup>. Finalmente, Comisión de Seguimiento y la Contraloría llamaron la atención sobre la falta de precisión en relación con cuáles hechos victimizantes que se tomarían en cuenta en el indicador<sup>181</sup>.

Respecto a esto último, la Unidad para las Víctimas precisó que son trece vulneraciones de acuerdo con el Registro Único de Víctimas<sup>182</sup>. Adicionalmente, precisó que, de acuerdo con el diálogo con los demás actores, se modificó el la fórmula del IGED<sup>183</sup>. En tal sentido, aquella queda en el siguiente sentido: “*(Número de víctimas de desplazamiento forzado que NO han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año/ Número de víctimas de desplazamiento forzado) \*100.000*”<sup>184</sup>. Finalmente, la Unidad

---

<sup>179</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año/ Número de víctimas de desplazamiento forzado\*100.000*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (13 de noviembre de 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Garantías de No Repetición.

<sup>180</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020).* (Enero, 2021) Pág. 15. En igual sentido, ver: Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.* (Diciembre, 2019) Pág. 28.

<sup>181</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho.* (Diciembre, 2020) Pág. 21.

<sup>182</sup> Estos son: (i) abandono y despojo de tierras; (ii) amenaza; (iii) violencia sexual; (iv) desaparición forzada; (v) desplazamiento forzado; (vi) homicidio; (vii) minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado; (viii) secuestro; (ix) tortura; (x) reclutamiento forzado; (xi) confinamiento; (xii) víctimas de actos terroristas; y, (xiii) pérdida de bienes o inmuebles. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 36.

<sup>183</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 42.

<sup>184</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; GNR INML-MIN INT.

destacó que la hoja de vida del IGED permite identificar las entidades responsables de reportar el indicador que mide el derecho<sup>185</sup>.

73. Para la Sala, si bien los acuerdos logrados en relación con el indicador propuesto y las modificaciones derivadas de aquellos implica un esfuerzo institucional, precisa que persiste la *insuficiencia* derivada de la omisión en la medición del enfoque preventivo del derecho.

74. En tal virtud, la Sala Especial ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que dé cuenta de la dimensión preventiva del derecho. Para ello, el indicador complementario deberá dar cuenta del número de hechos y víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento en la respectiva vigencia. Lo anterior, en términos absolutos y, por tanto, no limitado al universo de la población desplazada.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

### **Educación**

75. El Gobierno Nacional presentó seis (6) indicadores para la medición del goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada. Aquellos corresponden a *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años matriculados en educación preescolar, básica o media en el último año lectivo; Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años matriculados a la educación preescolar, básica o media en el último año; Tasa de deserción intra-anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años; Tasa de repitencia anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años; Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron alimentación en la institución educativa en el último año lectivo; y Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron transporte escolar en el último año lectivo*. En relación con estos, la Sala encuentra que resultan *pertinentes* para la medición del goce efectivo del derecho y en tal virtud ordenará su adopción. No obstante, advierte que algunos de estos resultan *insuficientes e inadecuados*.

### ***Derecho a la Educación – Asistencia – Suficiencia y Adecuación***

---

<sup>185</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; GNR INML-MIN INTERIOR. RTA CGR 13.

76. El Gobierno Nacional propuso un indicador principal<sup>186</sup> y otro complementario<sup>187</sup> para la variable de asistencia escolar. Los actores dentro del proceso de consolidación de IGED presentaron reparos sobre la *suficiencia* de los indicadores para dar cuenta de la dimensión real del derecho y a la *adecuación*. Lo expuesto, por carecer de la sensibilidad requerida para valorar la adaptabilidad de la educación en población étnica y en situación de discapacidad.

77. En lo que respecta a la *insuficiencia* de los indicadores para dar cuenta de la dimensión real del goce efectivo del derecho, tanto la Procuraduría General de la Nación como la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento presentaron reparos a la utilización del término “*matriculados*” en la formulación de los indicadores, en contraposición a asistencia<sup>188</sup>. En concreto, manifestaron que las diferencias en las connotaciones de matrícula y asistencia generan disparidades sustanciales en las mediciones estadísticas de estas. Lo expuesto, por cuanto la matrícula corresponde al registro en la institución educativa mientras que la segunda se refiere a la presencia efectiva de los niños, niñas y adolescentes en aquellas<sup>189</sup>.

En relación con estas observaciones el Ministerio de Educación manifestó que validaría la posibilidad de captura de la información de asistencia escolar. Para ello, se revisaría la completitud y estabilidad de aquella variable para el reporte. No obstante, informó que, en caso de resultar viable, su implementación sería “*a largo plazo*”. En concreto, se requiere de tiempo para el desarrollo del reporte y la capacitación técnica a las entidades para el adecuado diligenciamiento de aquel<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad a 31 de diciembre del último año lectivo*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Educación Asistencia ajustada nov5 2020.

<sup>187</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que para el último año lectivo se encontraban matriculados en los niveles de educación superior, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años de edad a 31 de diciembre del último año lectivo*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Educación Asistencia Complementario ajustada nov5 2020.

<sup>188</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 13; Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 56; y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 19.

<sup>189</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 56.

<sup>190</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 58.

78. Tal y como se reiteró en esta providencia, la idoneidad de un indicador o un conjunto de estos está supeditada a que, entre otras, de cuenta del goce efectivo del derecho de manera *suficiente*. Lo expuesto, incluye que el IGED propuesto mida la dimensión real y completa del derecho en lo que atañe al seguimiento que realiza esta Sala. En tal sentido, el **Auto 373 de 2016** estableció que el umbral para determinar la superación del ECI en materia de educación está sujeto a variables, incluida la **asistencia escolar**<sup>191</sup>. Ahora bien, por regla general, la matrícula supone un requisito para la asistencia<sup>192</sup>. En tal sentido, el indicador resulta *pertinente*, pues guarda relación con el derecho. No obstante, resultan acertadas las preocupaciones expresadas por los órganos de control y la Comisión de Seguimiento, por cuanto la sola matrícula no da cuenta de la totalidad de la dimensión en la variable que el IGED debe medir, esto es, la asistencia efectiva. Encontrarse matriculado no es una condición que suponga, necesariamente, la asistencia al centro educativo, por lo que esta Corporación no podría considerar la medición de la primera como una prueba *suficiente* para determinar lo segundo.

79. En consecuencia, la limitación del indicador a la matrícula, sin una medición de la asistencia efectiva, acarrea la *insuficiencia* del indicador propuesto. Así, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional: (i) reformular los indicadores de asistencia, de manera tal que reflejen la asistencia efectiva de la población desplazada en las instituciones educativas en donde se encuentran matriculadas; o, (ii) formular indicadores complementarios que realicen esta labor. Esta última, si el Gobierno Nacional considera necesario mantener las mediciones de matrícula y asistencia separadas con la finalidad de facilitar la comparación con las tasas nacionales o regionales, en virtud de lo establecido por esta Sala para la superación del ECI en el componente.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

80. En lo que atañe al carácter *adecuado* del indicador, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República destacaron la ausencia de mecanismos de medición de la adaptabilidad del indicador propuesto. En particular, dicha omisión afecta la sensibilidad del indicador para dar cuenta de la adaptabilidad requerida en materia de enfoque diferencial étnico y de discapacidad. En tal sentido, la simple desagregación por pertenencia étnica o tipo de discapacidad no permite inferir el goce efectivo del derecho a la etnoeducación de población étnica o de educación inclusiva para la población en situación de discapacidad<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.2.2.

<sup>192</sup> Recientemente, esta Corporación analizó por medio de la Sentencia T-056 de 2020; M.P. Diana Fajardo Rivera, el caso de una niña en donde la no formalización de su asistencia al centro educativo, por la ausencia de la matrícula, impactó materialmente su derecho a la educación. Lo anterior, permite evidenciar la relevancia constitucional de la matrícula, aun cuando su ausencia no impacta la asistencia.

<sup>193</sup> Cfr. Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 37; Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte*

Al respecto, el Gobierno Nacional manifestó que el Ministerio de Educación cuenta con el Sistema de Información para la Gestión de la Calidad Educativa (en adelante SIGCE) diseñado para el mejoramiento tanto de los establecimientos educativos como de las secretarías de educación. Igualmente, informó que se adelanta una actualización del SIGCE con el propósito de responder a las nuevas necesidades normativas del sector incluidas las particularidades de los procesos etnoeducativos. A partir de esta nueva versión, las instituciones educativas del país podrán tener y actualizar los proyectos educativos institucionales y comunitarios, conforme se realizan los procesos de autoevaluación<sup>194</sup>.

81. El análisis del goce efectivo del derecho a la educación, como se recordó por medio del **Auto 331 de 2019**, debe tener en cuenta sus características interrelacionadas. Lo anterior, incluye el análisis de la faceta de *adaptabilidad* del derecho, que exige que la educación se adecúe a las necesidades de los estudiantes<sup>195</sup>. Así, no puede predicarse el goce efectivo en igualdad de condiciones del derecho a la educación con la mera asistencia a centros educativos, si la misma no está acompañada de los apoyos pedagógicos y ajustes razonables requeridos por las personas en situación de discapacidad<sup>196</sup>. Tampoco, si aquella no se adecua a la identidad y diversidad cultural de las comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales<sup>197</sup>. Lo expuesto cobra especial relevancia en el seguimiento que realiza esta Sala. En concreto, porque el principio de igualdad y no discriminación orienta la definición de los umbrales que permiten determinar si se alcanzó una situación acorde con el orden constitucional<sup>198</sup>. Así, la sola desagregación de la información de asistencia escolar por pertenencia étnica o tipo de discapacidad no permite inferir que esta garantice el derecho a la etnoeducación o que el servicio educativo ha brindado los apoyos necesarios y realizado los ajustes razonables requeridos para asegurar la accesibilidad de este, respectivamente.

82. En tal virtud, esta Sala encuentra que los indicadores de asistencia propuestos por el Gobierno Nacional resultan *inadecuados* para dar cuenta efectiva del goce del derecho. Si bien el indicador recoge información sobre menores de edad de pueblos y comunidades étnicas y en situación de discapacidad que asisten a entidades educativas y, desagrega por estas

---

*Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 18; Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 62; y Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 37.

<sup>194</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 53 a 54.

<sup>195</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T-743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>196</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-480 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T-020 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>197</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-011 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia 228 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>198</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

características demográficas, no permite valorar si aquella se adapta a sus necesidades. En tal sentido, carecen de la sensibilidad necesaria para determinar que la asistencia se da bajo los parámetros constitucionales de adaptabilidad para la población étnica y en situación de discapacidad. Así, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional formular los indicadores complementarios necesarios para suplir los vacíos advertidos. En ese sentido, el Gobierno Nacional deberá formular: (i) un indicador complementario de adaptabilidad y etnoeducación para la población desplazada perteneciente a comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, que contabilice el porcentaje de esta población cuya asistencia escolar está acompañada de procesos de adaptación a la identidad y diversidad cultural de sus comunidades; y, (ii) un indicador complementario de adaptabilidad e inclusión educativa, que contabilice la proporción de víctimas de desplazamiento forzado en situación de discapacidad que cuenta con los apoyos y ajustes razonables o apoyos requeridos para asegurar la accesibilidad e inclusión en las instituciones educativas en donde asisten.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados. Adicionalmente, el Gobierno Nacional deberá acompañar estas fichas de un informe que precise la calidad de la información reportada. En concreto, que permita determinar cómo las adaptaciones culturales responden a las tradiciones y costumbres específicas de las comunidades y pueblos étnicos y, cómo los ajustes o apoyos responden a las necesidades educativas de las personas en situación de discapacidad.

### ***Derecho a la Educación – Transporte***

83. El Gobierno Nacional propuso como indicador para el componente de transporte escolar el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron transporte escolar en el último año<sup>199</sup>. En relación con el indicador propuesto, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento presentaron reparos a su formulación. En particular, consideraron que el indicador no se encuentra formulado en relación con la demanda efectiva del servicio. En tal sentido, no permite medir la efectividad de la política dispuesta para el apoyo en transporte escolar a la población desplazada que así lo requiere<sup>200</sup>.

Al respecto, en un primer momento, el Gobierno Nacional manifestó no poder calcular la demanda efectiva de transporte escolar, por cuanto dicha estrategia se focaliza por parte de las entidades territoriales de conformidad con los

---

<sup>199</sup> Este indicador lo formuló en los siguientes términos: *Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon en el último año lectivo y recibieron transporte para ir a la institución educativa / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.*

<sup>200</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019.* (Diciembre, 2019). Pág. 58 y Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho.* (Diciembre, 2020) Págs. 30 a 31.



recursos disponibles<sup>201</sup>. Igualmente, manifestó que, aunque aquellas han avanzado en la detección de estas necesidades, aún existían vacíos significativos<sup>202</sup>. Por último, informó que el Ministerio de Educación procederá a aplicar una encuesta a las 96 Entidades Territoriales Certificadas. Aquella tiene el objetivo de ampliar la información relacionada con la demanda efectiva del servicio de transporte escolar. Igualmente, manifestó que brindará asistencia técnica a las Entidades Territoriales Certificadas, con la finalidad de orientarlas en el proceso de focalización de los estudiantes caracterizados como víctimas y las herramientas para vincularlos a la estrategia de transporte escolar. De igual manera, fortalecerá el acompañamiento a estas para el cargue de la información de la estrategia de transporte escolar en el Sistema Integrado de Matrícula (en adelante SIMAT)<sup>203</sup>.

84. Tal y como se reiteró en esta providencia, la formulación de IGED debe basarse en la demanda efectiva de la población desplazada en relación con la satisfacción del derecho que requiere<sup>204</sup>. En tal sentido, por cuanto el transporte escolar es una medida que no resulta obligatoria para toda la población escolar, inclusive la desplazada, resulta de mayor relevancia la sensibilidad del indicador para que dé cuenta del goce efectivo del derecho sobre la población que lo requiere. Así, aun cuando los reparos presentados contra la fórmula del indicador se relacionan con la demanda efectiva, esta Sala encuentra que no afectan la *suficiencia* del indicador. Lo anterior, por cuanto el efecto de calcular aquel sobre el número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años de edad que se matricularon en el último año lectivo no es el de excluir a una parte de la población sino, por el contrario, de incluir a toda sin diferenciar aquellos que efectivamente son beneficiarios del servicio. Por tanto, el vicio sobre la idoneidad del indicador, en este caso, recae en la falta de *adecuación* de aquel por no contar con la sensibilidad necesaria para permitir determinar si la población que efectivamente es acreedora del servicio de transporte goza de aquel.

85. En tal virtud, esta Sala considera que el indicador de transporte escolar resulta *inadecuado* para medir el goce efectivo del derecho, por los motivos previamente expuestos. En concordancia, ordenará al Gobierno Nacional ajustar el indicador de tal manera que refleje la prestación del servicio en relación con la demanda efectiva.

---

<sup>201</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Educación Asistencia.

<sup>202</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *El diálogo con el Gobierno Nacional sobre Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.* (Noviembre, 2020). Págs. 17 a 18.

<sup>203</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 47.

<sup>204</sup> Cfr. Auto 178 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustado. Igualmente, deberá acompañarlo de un informe sobre: (i) el resultado de la encuesta aplicada a las 96 Entidades Territoriales Certificadas en relación con la información sobre la demanda efectiva del servicio de transporte escolar en la población desplazada; y, (ii) los avances en el acompañamiento a las Entidades Territoriales Certificadas para el cargue de información de la estrategia de transporte escolar en el SIMAT, con particular énfasis en su impacto para la superación del vacío de información relacionado con la demanda efectiva del servicios de transporte; y, (iii) el plan de trabajo de ajuste al indicador de transporte escolar, el cual deberá contar con plazos razonables para su implementación y medición.

### ***Derecho a la Educación – Indicadores Complementarios***

86. La Sala reconoce la disposición del Ministerio de Educación para realizar esfuerzos con miras a incorporar los comentarios de los distintos actores en el proceso de diálogo y concertación de los indicadores del componente de educación. En particular, resalta: (i) la desagregación de la información, que permitan dar cuenta de las diferencias en el goce efectivo del derecho a la educación en zonas urbanas y rurales<sup>205</sup>. Igualmente, celebra la adopción de (ii) los indicadores con información de matrícula correspondiente a los niños y niñas que asisten a los grados del nivel preescolar y servicios de educación inicial del ICBF<sup>206</sup>. También (iii) un indicador que permita medir la calidad de la educación por medio de los resultados de las pruebas realizadas por el ICFES<sup>207</sup>.

87. No obstante, analizada la información relacionada con la medición de los indicadores del componente de educación en el informe gubernamental con vigencia del año 2020, la Sala identificó vacíos en el reporte de los indicadores complementarios referidos. En particular, en lo que respecta a (i) la desagregación de los indicadores por cobertura rural/urbana. El informe no reportó las diferencias que se presentan a partir de esta desagregación para ninguno de los indicadores presentados. En relación con este punto, la única información desagregada que presentó al respecto el Gobierno Nacional está en el anexo 9º del componente, relacionado con la desagregación de población desplazada atendida por Modelo Educativo. Aquel documento, incluyó la

---

<sup>205</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Educación Asistencia.

<sup>206</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020.* (Marzo, 2021) Pág. 51.

<sup>207</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Págs. 10 a 22.

población atendida en Media Rural<sup>208</sup>. Lo anterior, no permite valorar las diferencias que se presentan en los criterios de asistencia, repitencia, deserción y apoyos a la educación entre los ambientes rurales y urbanos, en aplicación del principio de igualdad. En relación con (ii) el indicador de asistencia a niños y niñas en edades entre los 3 y 5 años al nivel preescolar, la información se presenta en términos de víctimas, sin especificar si se trata de menores de edad víctimas de desplazamiento forzado o no. Igualmente, los datos se presentan en números totales, sin relación al universo real de menores de edad en el mismo rango de edad que son víctimas de desplazamiento forzado. Este aspecto no permite determinar el porcentaje de la población objetivo que goza del derecho de manera progresiva<sup>209</sup>. Por último, el Gobierno Nacional no relacionó en el informe referido información relativa a (iii) el indicador de calidad de la educación o los avances en su formulación, diseño y medición.

En tal virtud, esta Sala ordenará al Gobierno Nacional, por una parte, reportar los indicadores principales, de manera tal que den cuenta del nivel de desagregación por zonas urbanas y rurales. Igualmente, reportar el indicador complementario para niños y niñas entre los 3 y 5 años en términos porcentuales en relación con el universo de menores de edad en este rango registrados en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Por otra parte, ordenará al Gobierno Nacional incluir, bien el indicador de calidad de la educación propuesto en el marco del proceso de consolidación, o bien un reporte sobre los avances, obstáculos y estrategias de superación en la formulación, diseño y medición del indicador referido.

Por cuanto la orden trata sobre ajustes en la forma de reportar los resultados, y no ajustes a los indicadores, el cumplimiento de esta deberá acreditarse en el informe anual de la siguiente vigencia.

### **Generación de ingresos**

88. El Gobierno Nacional presentó dos indicadores principales y un indicador complementario para la medición del componente de generación de ingresos y empleo<sup>210</sup>. Esta Sala los encuentra *pertinentes*. En tal virtud, ordenará su adopción. No obstante, advierte falencias relacionadas con el carácter *adecuado* del indicador complementario, relacionado con la redacción de la ficha técnica. Adicionalmente, considera necesario brindar respuesta a la viabilidad técnica de los indicadores complementarios sugeridos por los demás actores cuyas mediciones no se encuentran cubiertas por el conjunto de indicadores propuestos.

---

<sup>208</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe anual de gobierno 2020*. (Junio, 2021). Anexo 9 – Población víctima de DF atendida por modelo. Pág. 1.

<sup>209</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe anual de gobierno 2020*. (Junio, 2021). Págs. 336 a 337.

<sup>210</sup> Los indicadores principales corresponden a: *Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada* e *Incidencia de la pobreza extrema en la población desplazada*. El indicador complementario, por su parte, corresponde a: *Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos*.

### ***Generación de Ingresos y de Empleo – Falencias comunes al conjunto de indicadores***

89. Inicialmente, el Gobierno Nacional propuso los dos indicadores principales correspondientes a la incidencia de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en la población desplazada. Estos corresponden a los indicadores adoptados por medio del **Auto 116 de 2008** para la medición del goce efectivo del derecho a la generación de ingresos<sup>211</sup>. Posteriormente, con ocasión de la discusión técnica en que se enmarcó el proceso de consolidación de IGED, adicionó el indicador complementario de *Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos*.

En relación con estos, la Comisión de Seguimiento, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, valoraron de manera positiva la incorporación del indicador complementario al conjunto de indicadores para el componente. Lo anterior, por dar cuenta del acceso a la oferta dirigida a estabilizar la situación socioeconómica de los hogares desplazados, en el marco de la gestión gubernamental<sup>212</sup>. No obstante, persisten inconformidades con el conjunto de indicadores al considerarlos. En concreto, los consideran, *insuficientes* para dar cuenta del impacto de las medidas de estabilización e *inadecuados* por presentar divergencias en la redacción de la ficha técnica.

En ese sentido, los principales reparos presentados por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación a los indicadores propuestos, se relacionan con la *insuficiencia* de estos para dar cuenta de la dimensión real del derecho. Así, la primera entidad consideró que la inclusión del indicador complementario permite determinar el acceso de los hogares a los programas dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, mas no logra identificar si se logra aquella<sup>213</sup>. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación consideró que la aplicación en conjunto de los indicadores mide el acceso a los programas, pero no el impacto de aquellos en la efectiva estabilización socioeconómica de los hogares. Por tal motivo, consideró necesario incluir indicadores adicionales que permitan superar dicha falencia<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Auto 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 53 y ordinal sexto.

<sup>212</sup> Cfr. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 31; Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 15; y, Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 20.

<sup>213</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 20.

<sup>214</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 15.

Inicialmente, la Comisión de Seguimiento propuso complementar los indicadores principales con indicadores complementarios relacionados con la condición laboral de la población desplazada (tasa de participación, tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de informalidad, horas trabajadas, salarios y otros ingresos, entre otros) al igual que indicadores de acceso a la oferta institucional<sup>215</sup>. En ese sentido, estimó que el indicador complementario propuesto por el Gobierno Nacional recogía parcialmente la sugerencia realizada. Igualmente, consideró necesario precisar el nombre y la descripción del indicador en la hoja de vida, de tal manera que concuerde con la fórmula de aquel<sup>216</sup>.

90. Al respecto, el Gobierno Nacional sostuvo que el indicador complementario mide el acceso a los planes, programas y proyectos del Gobierno, al tiempo que el análisis del resultado del indicador se complementa con el balance de la Política Pública<sup>217</sup>. En tal sentido, argumentó que la batería de indicadores para el componente de generación de ingresos es de resultado y que los indicadores de gestión no necesariamente dan cuenta del goce efectivo del derecho<sup>218</sup>. Por último, en el informe presentado en respuesta al **Auto 488 de 2020**, el Gobierno consideró que las conclusiones de los entes de control y la Comisión de Seguimiento no eran de carácter técnico. Aquellas se relacionaban con la ausencia de una primera medición del IGED, por lo que se mantuvo en los indicadores presentados<sup>219</sup>. Por tanto, no se pronunció sobre la necesidad de ajustar la hoja de vida del indicador complementario propuesto. Tampoco, acerca de la viabilidad de los otros indicadores complementarios cuyas mediciones no se encontraban suplidas con el indicador de acceso a la oferta.

91. La Sala ha precisado que las obligaciones en materia de generación de ingresos y de empleo son de medio y no de resultado. Lo anterior, por cuando la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados se ve afectada por diversos factores exógenos a las medidas dirigidas a tal fin y, por tanto, escapan al control directo de la intervención gubernamental<sup>220</sup>. En tal sentido, aun

---

<sup>215</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 23 a 25.

<sup>216</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 31.

<sup>217</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Generación de Ingresos Línea de Pobreza Extrema.

<sup>218</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Generación de Ingresos Línea de Pobreza Extrema.

<sup>219</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 61.

<sup>220</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.1.3., reiterado en el Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 182.

cuando el umbral para la superación del ECI en la materia está asociado al porcentaje de la población desplazada se encuentre por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema<sup>221</sup>, el Estado debe satisfacer y demostrar requisitos asociados a la diligencia en el desarrollo, acompañamiento e implementación de las medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados<sup>222</sup>.

Por lo anterior, los indicadores de goce efectivo en materia de generación de ingresos y de empleo deben, por una parte, dar cuenta de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la población desplazada. Esto, con la finalidad de determinar el avance, estancamiento o superación del ECI en la materia. De otra, en cuanto las obligaciones gubernamentales en la materia son de medio, los indicadores deben verificar la diligencia de las actuaciones estatales dirigidas a la estabilización socioeconómica de esta población. Sin embargo, lo anterior no conlleva a requerir que aquellos den fe, por sí solos, del impacto de los planes y programas en la superación de la pobreza o su relación causal directa. Tal y como lo precisó la Sala en la parte general de esta providencia, la valoración de la conducencia de las políticas públicas en el goce efectivo del derecho constituye un ejercicio complejo de análisis que, con base en las mediciones realizadas por los IGED, se desarrolla en los informes periódicos de seguimiento. Así, los indicadores complementarios relacionados con la gestión gubernamental en materia de generación de ingresos deben resultar pertinentes para dicho análisis, pero no pueden suplantarlos.

92. En tal virtud, la Sala encuentra *pertinentes* los indicadores propuestos y ordenará su adopción. Ahora bien, esta Corporación comparte la observación realizada por la Comisión de Seguimiento en relación con las discrepancias en la redacción del nombre y la descripción del indicador *Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos* en la ficha técnica. En tal sentido, ordenará al Gobierno ajustar aquellos de tal manera que reflejen de manera fidedigna la información recogida por la fórmula de aquel. Así, tanto el nombre como la descripción del indicador referido deberán precisar que recoge información de hogares en que *al menos un miembro* ha accedido a los planes, programas o proyectos dirigidos a la generación de ingresos. El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el informe gubernamental de la próxima vigencia.

93. Ahora bien, esta Sala comparte la valoración positiva de los demás actores relacionada con la incorporación del indicador complementario propuesto por el Gobierno Nacional. En particular, resalta la importancia de la desagregación del acceso a la oferta en el nivel rural y urbano. Esta situación resulta particularmente relevante a la luz del rezago identificado por esta Corporación en la política de generación de ingresos y de empleo en el sector rural<sup>223</sup>. No obstante, la Sala observa que el indicador complementario propuesto no recoge

<sup>221</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.2.3.

<sup>222</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 182 a 187.

<sup>223</sup> Cfr. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.1.3.ii.(g).

todas las observaciones que los demás actores propusieron como indicadores complementarios. En particular, no da cuenta de (i) la condición laboral de la población desplazada, calculada mediante tasas de ocupación, desempleo, informalidad, etc.<sup>224</sup>; ni, (ii) la gestión interinstitucional frente a los procesos de generación de ingresos<sup>225</sup>, lo que aportaría información pertinente para valorar la diligencia en la coordinación de las distintas entidades del sistema con deberes y obligaciones en la materia. En tal virtud, la Sala ordenará al Gobierno Nacional formular los indicadores complementarios que permitan determinar los avances en las condiciones laborales de la población desplazada y en la coordinación interinstitucional de la oferta de generación de ingresos y de empleo.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

### **Vivienda**

94. El Gobierno Nacional presentó un indicador principal, denominado *Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas*, el cual se compone de cinco (5) indicadores que determinan el cumplimiento de aquel. Aquellos corresponden a: *Porcentaje de hogares desplazados con seguridad jurídica de la tenencia de vivienda*; *Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales*; *Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con espacio suficiente*; *Porcentaje de hogares desplazados con acceso a servicios públicos domiciliarios*; y, *Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con materiales adecuados*. En relación con el conjunto de indicadores propuestos, la Sala encuentra que resultan *impertinentes* para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda, además de *insuficientes* e *inadecuados*. En particular, identificó que la limitación de las fuentes de información que se utilizan para determinar el cumplimiento de los indicadores planteados genera que la medición no guarde relación con el goce del derecho sino con la entrega de subsidios familiares de vivienda. En tal virtud, carecen de idoneidad y esta Sala los rechazará y ordenará al Gobierno Nacional reformularlos.

Así, con el objetivo de precisar los motivos que sustentan la declaratoria de impertinencia del conjunto de indicadores propuestos y brindar insumos para asegurar la idoneidad de aquellos que se presenten para subsanarlos, la Sala profundizará en el análisis de las fallas que presenta el indicador principal al igual que los indicadores que lo componen. En tal sentido, ahondará tanto en los motivos de su *impertinencia*, como en los vicios relacionados con la

---

<sup>224</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 23 a 24.

<sup>225</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 43.

*suficiencia y adecuación*, de manera tal que el Gobierno Nacional evite reiterar aquellas en la reformulación ordenada.

### ***Impertinencia del conjunto de indicadores por la limitación en la fuente de información***

95. Las fichas técnicas que acompañan el conjunto de indicadores propuestos por el Gobierno Nacional para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda enuncian ocho (8) fuentes de información distintas<sup>226</sup>. Sin embargo, los distintos actores dentro del proceso de consolidación de IGED presentaron reparos relacionados con el uso predominante, sino único, de la asignación de los subsidios familiares de vivienda por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante Ministerio de Vivienda) como fuente de información para el cálculo de los indicadores<sup>227</sup>.

En efecto, las fichas de análisis de las observaciones anexadas por el Gobierno Nacional en respuesta al **Auto 166 de 2020** se encontraban diligenciadas, de manera exclusiva, por el Ministerio de Vivienda, en lo que respecta a los indicadores urbanos y, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante Ministerio de Agricultura) en lo relativo a los indicadores rurales<sup>228</sup>. Posteriormente, con ocasión del traslado de la competencia del Programa de Vivienda Rural desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda<sup>229</sup>, las respuestas relacionadas con la idoneidad de los indicadores para el componente de vivienda se efectuaron de manera casi exclusiva por el Ministerio de Vivienda. Particularmente, en relación con la información suministrada por el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda (en adelante SISFV)<sup>230</sup>. Lo anterior, con la excepción de un apartado del informe remitido por el Gobierno Nacional en respuesta al **Auto 488 de 2020**,

---

<sup>226</sup> Al respecto, las fichas técnicas listan como fuentes de información: (i) el Registro Único de Víctimas -RUV- de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; (ii) la Entrevista de Caracterización de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; (iii) el SISBEN del Departamento Nacional de Planeación; (iv) el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda -SISFV- del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; (v) el Programa de Vivienda Gratis del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; (vi) el Subsidio de vivienda de interés social rural -SVISR- del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (vii) los Subsidios de vivienda rural del Banco Agrario; y, (viii) la Estrategia Unidos de Prosperidad Social.

<sup>227</sup> Cfr. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *El diálogo con el Gobierno Nacional sobre Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado*. (Noviembre, 2020). Pág. 7; Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 21; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 67; Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 21.

<sup>228</sup> Cfr. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda.

<sup>229</sup> Ley 1955 de 2019. Artículo 255.

<sup>230</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021).



en donde se afirma que la verificación del servicio público de energía eléctrica se valida con las fuentes del Servicio Público Domiciliario de Energía Eléctrica, SISBEN, Red Unidos y la entrevista de caracterización de la Unidad para las Víctimas<sup>231</sup>. Esto, sin que el Gobierno precise el cubrimiento de estas fuentes de información en relación con el universo de hogares desplazados, el grado de interoperabilidad de las fuentes en relación con aquellos ni la periodicidad y fechas de corte de las distintas fuentes. Tampoco precisa si se presenta este cruce de información para los demás servicios públicos domiciliarios que componen el indicador complementario relacionado. Por último, en el marco del informe gubernamental presentado en el año 2021, vigencia 2020, el Gobierno anuncia que el indicador complementario de vivienda con materiales adecuados emplea para el cálculo del numerador, de manera adicional a los sistemas de información de subsidios de vivienda, instrumentos de percepción como el SISBEN, el PAARI, fichas de caracterización de la UARIV y bases de datos entregados por la estrategia Red Unidos<sup>232</sup>. El Gobierno tampoco especifica el porcentaje de cubrimiento de las fuentes de información en relación con el universo, su interoperabilidad ni la actualización y temporalidad de aquellas.

El Ministerio de Vivienda advirtió la incapacidad de la información suministrada por el SISFV para dar cuenta sobre la garantía del derecho, o su ausencia, en relación con los indicadores de hacinamiento crítico urbano, materiales adecuados urbanos, servicios públicos urbanos y zona libre de riesgos urbano. En concreto, para aquellos hogares de población desplazada que no han sido beneficiarias de los subsidios familiares de vivienda. En particular, en los comentarios incluidos por el referido Ministerio en las fichas de análisis para los indicadores de servicios públicos urbano y zona libre de riesgo urbano, advirtió que la medición, desde el Ministerio de Vivienda “*se hace con ocasión a los subsidios de vivienda que se asignan y no permite evidenciar el goce efectivo del derecho*”<sup>233</sup>. En este último, aconsejó incluso “*reevaluarse la pertinencia de este indicador*”<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 63 a 64.

<sup>232</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe anual de gobierno 2020*. (Junio, 2021). Pág. 443.

<sup>233</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda Servicios públicos urbano y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda Zona libre de riesgo urbano.

<sup>234</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda Zona libre de riesgo urbano.

96. Precisamente, la Sala reitera que, la *pertinencia* de los IGED está determinada por la correspondencia entre las observaciones fácticas que recoge el indicador propuesto y la garantía efectiva del derecho cuya satisfacción pretende medir. En tal sentido, la información provista por el SISFV se limita a la verificación de la entrega de subsidios familiares de vivienda. Así, los indicadores propuestos recogen información circunscrita a la implementación de las acciones gubernamentales en relación con la oferta de los subsidios referidos y no al goce efectivo de los elementos que componen el derecho a la vivienda digna. Por tanto, tal y como le reconocieron los distintos actores en el proceso, incluido parcialmente el Ministerio de Vivienda, el conjunto de indicadores propuestos para el derecho a la vivienda resulta *impertinente* por limitar la medición a la entrega de subsidios familiares de vivienda.

La Sala insiste que la satisfacción del derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento no requiere la entrega de subsidios de vivienda<sup>235</sup>. Lo expuesto, en tanto resulta financieramente insostenible y la obligación del Estado en la garantía de este derecho a la población desplazada no implica garantizar la propiedad de aquella<sup>236</sup>. Así, un indicador de goce efectivo del derecho a la vivienda digna debe dar cuenta de las condiciones de las viviendas que habita la población desplazada y su respectivo balance con la población comparable. Lo anterior, de conformidad con el umbral fijado para la superación del ECI en este componente. En el marco de lo anterior, es viable que el IGED incluya información adquirida en el marco de los distintos programas gubernamentales dirigidos a garantizar el derecho, entre los cuales se pueden incluir los subsidios de vivienda familiar o aquellos dirigidos a la legalización y regularización de barrios<sup>237</sup>. Lo anterior, siempre y cuando no limite a aquellos y tenga en cuenta las demás consideraciones expuestas en este apartado.

97. En tal virtud, la Sala rechazará los indicadores propuestos para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda. Por tanto, ordenará al Gobierno Nacional formular los indicadores para el componente, de manera tal que la medición guarde relación con el contenido del derecho y no se limite a la entrega de subsidios familiares de vivienda.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados y un informe que acredite de manera detallada su idoneidad. Aquellos podrán ser medidos por medio de encuestas o a través de registros administrativos.

98. No obstante, a continuación, la Sala precisará otros aspectos relacionados con la idoneidad de los indicadores propuestos para el componente de vivienda.

---

<sup>235</sup> Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 160 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>236</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>237</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Lo expuesto, con el objetivo de brindar insumos al Gobierno Nacional para que, en el proceso de reformulación de los IGED de vivienda ordenados, garantice la idoneidad aquellos.

***Suficiencia y adecuación como resultado de la utilización de diversas fuentes y sistemas de información en la reformulación de los IGED de vivienda***

99. De manera adicional a la *impertinencia* de los IGED propuestos por su dependencia en la información suministrada por el SISFV, preocupa a esta Sala la *suficiencia* del conjunto de indicadores. En concreto, porque reduce el universo de observaciones a aquellos hogares que fueron beneficiarios de los subsidios referidos. En tal sentido, como lo anunció la Comisión de Seguimiento<sup>238</sup> y lo reconoció igualmente el Ministerio de Vivienda<sup>239</sup>, el SISFV solo permite la medición en relación con los hogares desplazados a quienes se les asigna el subsidio de vivienda. Lo anterior implica, necesariamente, la ausencia de información sobre las condiciones de las viviendas para aquellos hogares desplazados que no fueron beneficiados por tal medida. Lo expuesto, incluye aquellas cuya exclusión pudieron estar determinadas, precisamente, por la ausencia del goce efectivo de alguno de los componentes de la vivienda digna, como es el caso de la seguridad jurídica. En tal sentido, aun cuando la información suministrada por el SISFV fuera pertinente, resultaría *insuficiente* por no dar cuenta del universo real de la demanda.

100. Ahora bien, el Gobierno Nacional afirmó que la medición del servicio público de energía eléctrica y la medición de materiales adecuados se validaban con información proveniente de fuentes adicionales al SISFV. Esta situación preocupa a la Sala porque, en caso de persistir en la medición de los IGED de vivienda por medio de registros administrativos, estos resulten *insuficientes* o *inadecuados*.

Así, la Procuraduría General de la Nación advirtió la *insuficiencia* de las fuentes de información previstas en las fichas técnicas de los indicadores propuestos. Según el ente de control, el SISBEN no ha cubierto aún la mitad de las víctimas del conflicto registradas en el RUV y los instrumentos de caracterización de la Unidad para las Víctimas tienen una cobertura aún menor. Según la entidad, esta situación implicaría que las mediciones realizadas con base en los registros administrativos disponibles no corresponderían al universo real de la población desplazada<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> Cfr. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 25.

<sup>239</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda Hacinamiento crítico urbano.

<sup>240</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Págs. 10 a 14.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República como la Comisión de Seguimiento presentaron reparos relacionados con la *adecuación* de los sistemas de información previstos como fuentes de información en las fichas de los IGED propuestos. En particular, refirieron que las fuentes utilizadas (o por lo menos enunciadas) se calculan con distintas fechas de corte y no se encuentran actualizadas. Igualmente, no resulta claro si aquellas cuentan con la interoperabilidad suficiente para permitir los cruces que permitan individualizar los hogares de población desplazada<sup>241</sup>.

Por lo anterior, la Sala precisa que, si bien el Gobierno Nacional tiene la potestad de formular los IGED con base en los criterios de selección que permitan realizar una validación técnica, estos deben ser, entre otras, *suficientes* y *adecuados*<sup>242</sup>. En tal sentido, cuando la formulación del indicador implique una multiplicidad de fuentes de información provenientes de distintos sistemas de información, resulta imperativo acreditar, cuando menos: (i) que las fuentes de información utilizadas miden el goce efectivo del derecho en el universo total de la población desplazada o, cuando las fuentes miden tan solo parcialmente el universo (como es el caso del SISFV), que la sumatoria de aquellas permite dar cuenta del universo total; (ii) que las fuentes de información comparten fechas de corte o de reporte a la entidad encargada del indicador o, en su defecto, permiten una desagregación temporal que asegure que las distintas fuentes reportan el goce efectivo del derecho en un mismo momento con fines de homogeneizar la información reportada en el IGED; y, (iii) que los sistemas de información de donde provienen las distintas fuentes cuentan con el grado de interoperabilidad o comparación suficiente para permitir los cruces de información necesarios para la construcción de la medición del indicador. Esto es, que permita individualizar las unidades de observación de manera tal que se evite la contabilización múltiple de una sola observación (por ejemplo, un solo hogar con población desplazada sea reportada por distintas fuentes y contabilizada múltiples veces en el indicador).

### ***Ausencia de adecuación por falta de sensibilidad en materia de enfoques diferenciales étnico y de discapacidad***

101. Por otra parte, preocupa a la Sala la ausencia de sensibilidad de los indicadores propuestos a las particularidades de la garantía del derecho a la vivienda digna de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes y de la población en situación de discapacidad. Al respecto, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento insistieron en la necesidad de contar con indicadores complementarios que dieran cuenta, por una parte, de la debida adecuación cultural de las viviendas de hogares pertenecientes a comunidades étnicas<sup>243</sup> y, de la otra, de la efectiva accesibilidad de las viviendas de hogares

---

<sup>241</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 19 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 77.

<sup>242</sup> *Cfr.* Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 45 a 48.

<sup>243</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 18 y Contraloría General de

de población desplazada con presencia de personas en situación de discapacidad<sup>244</sup>.

En relación con la accesibilidad de las viviendas en el marco de los subsidios de vivienda familiar, el Gobierno Nacional resaltó la obligación legal de las autoridades municipales y distritales de garantizar que los proyectos de vivienda de interés social dispongan de viviendas para personas en situación de discapacidad sin barreras arquitectónicas en su interior y con las adaptaciones requeridas<sup>245</sup>. Adicionalmente, argumentó que, en relación con la formulación y desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario, el Gobierno Nacional ha establecido los requisitos normativos relativos a la correcta construcción de las viviendas con miras a garantizar, entre otros, el confort y ergonomía para todos los miembros de los hogares beneficiarios, incluidos aquellos en situación de discapacidad<sup>246</sup>.

En relación con la adecuación cultural de las viviendas, el Gobierno Nacional manifestó haber establecido los lineamientos para el desarrollo de la vivienda de interés cultural -VIC. Indicó que aquella, se caracteriza por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y clima. De otra parte, su diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a las costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas locales. Lo expuesto, en reconocimiento de la diversidad cultural del país y en desarrollo de lo establecido por el artículo 6º de la Ley 2079 de 2021<sup>247</sup>.

102. Ahora bien, esta Corporación ha sido consistente en afirmar que, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en materia de vivienda digna hacia la población víctima de desplazamiento, está incluida la obligación de tomar en consideración las necesidades especiales, tanto de la población desplazada, como de los distintos grupos poblacionales que la conforman, como las personas en situación de discapacidad<sup>248</sup>. Igualmente, esta Sala ha reiterado que la determinación de la superación del ECI está mediada por la verificación del principio de igualdad y no discriminación en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, lo que implica la comprobación de la no existencia de tratos discriminatorios o persistan inequidades entre la población desplazada que hace parte de algún grupo poblacional de especial protección constitucional

---

la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 22.

<sup>244</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Págs. 18 y 21; y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Pág. 22.

<sup>245</sup> Ley 546 de 1999. Artículo 29 y Ley 1114 de 2006. Artículo 1º.

<sup>246</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 69.

<sup>247</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Págs. 68 a 69.

<sup>248</sup> Cfr. Sentencia T-885 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia T-188 de 2016. M.P. María Victoria Calle; Sentencia T-247 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; entre otras.

y aquellos que no<sup>249</sup>. Así, la determinación del goce efectivo del derecho en el marco del parámetro de valoración del derecho a la igualdad y la no discriminación, no se satisface con la mera promulgación de normas. Lo expuesto, por cuanto es precisamente la distancia entre las promesas normativas y la materialización de estas, las que condujeron a la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento<sup>250</sup>. Aparte, la existencia de normas tendientes a garantizar el debido enfoque diferencial en materia de adecuación cultural y accesibilidad de las viviendas, aun cuando resulten de vital importancia, no son prueba suficiente del debido goce efectivo del derecho. Bajo ese entendido, no dan cuenta por sí solas de la materialización de aquel. Recae entonces en el Gobierno demostrar que las viviendas en donde residen las personas víctimas de desplazamiento forzado permiten la adecuada expresión de la identidad cultural<sup>251</sup> y cuentan con las adaptaciones o ajustes razonables requeridos de conformidad con las características funcionales específicas de las personas en situación de discapacidad que la habita. Esto último, por demás, ha sido especificado por esta Corporación, en el entendido de que las obligaciones del Estado en cabeza de las entidades encargadas de la ejecución de la política pública de vivienda, no se agota con la entrega física y jurídica de la vivienda. Aquella comprende también “*el compromiso de velar porque la solución habitacional satisfaga unos estándares suficientes de accesibilidad física que hagan realidad la materialización del derecho a la vivienda digna*”<sup>252</sup>.

### ***Insuficiencia como resultado del criterio de medición utilizado en el indicador de zona de riesgo***

103. La Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento presentaron reparos relacionados con la *suficiencia* del indicador complementario de zona de riesgo. En particular, manifestaron que la medición consistente en determinar que la vivienda *no haya sufrido afectaciones en los dos últimos años* valora únicamente el riesgo materializado, pero no da cuenta del riesgo latente por estar ubicadas en zonas de riesgo o mitigación<sup>253</sup>. En tal sentido, el indicador resultaría *insuficiente* por no dar cuenta de la dimensión real del derecho. En concreto, la dimensión real de la ausencia de riesgo para garantizar el derecho a la vivienda digna.

Al respecto, las respuestas presentadas por el Gobierno Nacional resultaron confusas. En efecto, en ocasiones afirmaba, en términos genéricos, que la asignación del subsidio de vivienda acarrearía el goce efectivo del derecho<sup>254</sup>,

<sup>249</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 91.2.

<sup>250</sup> Cfr. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>251</sup> Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 4. Numeral 8. Literal g.

<sup>252</sup> Sentencia T-420 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Consideración 5.13

<sup>253</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 19 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 78.

<sup>254</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda zona libre de riesgo.

que las observaciones de la Contraloría y la Comisión de Seguimiento no se acogían porque las normas jurídicas que regulan los subsidios de vivienda requieren el cumplimiento de condiciones ambientales para su construcción<sup>255</sup>, o que se hacía necesario reformular el indicador<sup>256</sup>.

104. No obstante, la Sala reitera que la jurisprudencia constitucional ha determinado que el carácter *iusfundamental* del derecho a la vivienda digna conlleva la obligación del Estado de garantizar que las personas residan en condiciones de seguridad<sup>257</sup>. Aquellas se relacionan con la noción de *habitabilidad* de la vivienda, que incluye, entre otros, que el inmueble se encuentre libre de riesgos estructurales<sup>258</sup>. En ese sentido, cuando las condiciones del terreno en donde se ubique la vivienda, expongan a sus habitantes a un riesgo extraordinario y latente que comprometa su derecho a la seguridad e integridad personal, se considera que dicho inmueble no cumple los requerimientos mínimos de habitabilidad<sup>259</sup>. Por tal motivo, esta Corporación ha considerado que no resulta constitucionalmente admisible permitir la permanencia de familias desplazadas en zonas que generen riesgos para su vida e integridad<sup>260</sup>. Menos aún, asegurar que se brinda apoyo en el alojamiento a familias desplazadas cuando estas habitan en zonas de riesgo<sup>261</sup>.

En consecuencia, resulta constitucionalmente inadmisibles aceptar que hay un goce efectivo del derecho a la vivienda digna en el marco de la valoración de la superación del ECI, cuando la seguridad del inmueble se predica por la ausencia de la materialización del riesgo y no por la ausencia del riesgo en sí. Por tanto, resultaría *insuficiente* la medición de ausencia de riesgo con base en la falta de la materialización de aquel, en vez de la efectiva ausencia de este.

### ***Pertinencia de fuentes de información relacionadas con gestiones administrativas***

105. La Sala ha reiterado en el marco del seguimiento al ECI que no se consideran pertinentes aquellos indicadores de goce efectivo que se formulan en función de la simple ejecución de acciones por parte de las entidades encargadas de atender a la población desplazada<sup>262</sup>. Este presupuesto no implica que el uso de registros administrativos relacionados con la prestación de

---

<sup>255</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Vivienda libre de riesgo urbano.

<sup>256</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 1 – Fichas de Análisis de las Observaciones; Vivienda zona libre de riesgo urbano.

<sup>257</sup> Sentencia T-267 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Fundamento jurídico 5.1.

<sup>258</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. 8.d.

<sup>259</sup> Sentencia T-045 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 4.5

<sup>260</sup> Sentencia T-188 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 6.3.

<sup>261</sup> Sentencia T-078 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Fundamento jurídico 34

<sup>262</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 32.

servicios por parte de las entidades encargadas de la atención a la población desplazada resulte siempre impertinente.

En ese sentido, pueden presentarse registros administrativos que reflejen gestiones administrativas pero que estas, a su vez, resulten pertinentes para verificar el goce efectivo del derecho. Tales casos se dan en, al menos, en dos escenarios: (i) cuando la obligación del Estado, en relación con la garantía del derecho, es de medio y no de resultado, en cuyo caso el indicador debe dar cuenta del actuar diligente de la administración; y, (ii) cuando la gestión institucional requiere la verificación de una condición necesaria previa, la cual guarda relación con el goce efectivo del derecho, entonces aquella puede ser pertinente para el IGED. Lo anterior, sin embargo, implica que le corresponde a la entidad encargada de dicha verificación argumentar de manera suficiente cómo la gestión reportada necesariamente conlleva la comprobación de la satisfacción del derecho con el cual se relaciona el indicador.

Este último escenario resulta de particular relevancia para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda. Lo expuesto, en tanto los registros de entrega de subsidios de vivienda familiar, en conjunto con otras mediciones, pueden llegar a resultar pertinentes para medir ciertos aspectos del derecho. Lo expuesto, siempre y cuando el Gobierno acredite que la gestión reportada garantizó o verificó de manera efectiva el goce del derecho y, no simplemente lo *presume*.

## **Valoración de los IGED propuestos a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación**

### **Indemnización Administrativa**

106. El Gobierno Nacional propuso dos indicadores de goce efectivo para el derecho a la indemnización administrativa, correspondientes a un indicador principal y un indicador complementario. El indicador principal lo denominó *Porcentaje de víctimas de desplazamiento que recibieron la indemnización*. El indicador complementario lo denominó *Acompañamiento en la inversión adecuada de los recursos*.

Tanto el indicador principal de indemnización como el indicador complementario de acompañamiento a la inversión son considerados por esta Corporación como *pertinentes*. Sin embargo, advierte que el indicador principal de indemnización resulta *insuficiente* para dar cuenta de la dimensión real del derecho.

### ***Indicador de Indemnización – Insuficiencia***

107. El indicador principal propuesto como IGED en materia de indemnización, denominado *Porcentaje de víctimas de desplazamiento que recibieron la indemnización*, fue formulado de la siguiente manera: *Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron el dinero de la*



*indemnización o un encargo fiduciario / Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con derecho a acceder a la indemnización*<sup>263</sup>.

Los actores dentro del proceso de consolidación de IGED presentaron cargos de *insuficiencia* frente al indicador principal del derecho a la indemnización. Así, dichos reparos se pueden categorizar como la *insuficiencia* del indicador por no dar cuenta de la extensión del derecho a la indemnización de las víctimas en las etapas previas al reconocimiento y el pago de aquel.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación manifestó que el indicador principal propuesto por el Gobierno Nacional resultaba *insuficiente* en tanto no da cuenta de la extensión real de la obligación. Lo anterior, por cuanto esta abarca: (i) informar sobre las condiciones en que se realizará la evaluación para determinar la priorización del núcleo familiar; (ii) la definición del plazo razonable para el pago en caso de ser priorizados y; (iii) en caso de no ser priorizados, los plazos aproximados y el orden en que accederán a la medida<sup>264</sup>. Este órgano de control adujo, adicionalmente, que aun cuando la Unidad para las Víctimas cuenta con un término de 120 días hábiles para resolver las solicitudes de indemnización de fondo, esta “*emite un acto administrativo en el cual se reconoce o se niega la medida, pero no proporciona información sobre la entrega real y efectiva de esta, ya que no indica fecha del pago, ni monto a recibir*”<sup>265</sup>. En opinión de la Procuraduría, esta situación acarrea un desconocimiento del derecho a la indemnización y, consecuentemente, la incapacidad del indicador para dar cuenta sobre este fenómeno implica que resulta *insuficiente* para dar cuenta de la extensión real del goce efectivo del derecho.

De manera similar, la Contraloría General de la República consideró necesario incluir indicadores adicionales que “*den cuenta por una parte del avance en la comunicación a las víctimas pendientes de pago de las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar y por otra parte un indicador que dé cuenta del plazo en el cual la población víctima accederá a este derecho*”<sup>266</sup>.

En relación con estas observaciones, el Gobierno Nacional consideró que la finalidad de los indicadores consiste en determinar el avance en la garantía y goce efectivo del derecho. Aquel, en materia de indemnización administrativa, se traduce en la entrega efectiva de la misma. Por tal razón, los indicadores

---

<sup>263</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.* (Noviembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Derecho a la Indemnización.

<sup>264</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.* (Diciembre, 2019) Pág. 62.

<sup>265</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.* (Diciembre, 2019) Pág. 62.

<sup>266</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019.* (Diciembre, 2019). Pág. 106.

planteados resultaban adecuados<sup>267</sup>. En ese sentido, el Gobierno consideró que los indicadores propuestos por los órganos de control para dar cuenta de las etapas o gestiones previas a la entrega de la indemnización consisten en indicadores de proceso que no aportan a la *función instrumental* del indicador. Por el contrario, pueden desviar la medición hacia los procesos internos de la Unidad, en contraposición al goce efectivo del derecho<sup>268</sup>.

108. El **Auto 206 de 2017** advirtió que la respuesta oportuna, de fondo, clara y precisa a las peticiones que solicitan información sobre la entrega de la indemnización se relacionan con la garantía de los *derechos de petición* y al *debido proceso*<sup>269</sup>. En función, precisamente, de la salvaguarda de estos derechos, esta Sala estimó que las personas desplazadas deben tener certeza acerca de: (i) las condiciones de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se va realizar la evaluación con el fin de establecer si se prioriza o no al núcleo familiar; (ii) la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la medida, cuando resulten priorizados; y (iii) cuando no resulten priorizados, el establecimiento de los términos bajo los plazos aproximados y el orden en el que accederán a esos recursos<sup>270</sup>. De manera similar, esta Corporación ha reiterado la obligación del Estado de suministrar a la población desplazada información clara, precisa y oportuna sobre el alcance y contenido de sus derechos<sup>271</sup>.

Es decir, la información sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se accederá a la indemnización administrativa, que permita a las personas víctimas de desplazamiento forzado una expectativa realista de la satisfacción del derecho y planear respectivamente, son parte integral del derecho a la indemnización administrativa. En ese sentido, la precisión con relación a las condiciones en que se materializará el derecho a la indemnización administrativa, en la etapa previa a esta, no son simples procesos internos de la Unidad para las Víctimas, como lo plantea el Gobierno Nacional. Aquellas, corresponden a la concreción del derecho a los derechos de *petición*, *información* y *debido proceso* en relación con el acceso a la indemnización administrativa. Consecuentemente, las mediciones propuestas por los órganos de control, tendientes a calibrar las expectativas legítimas de las víctimas frente a las condiciones de modo, tiempo y lugar de la satisfacción de su indemnización administrativa y la materialización de esta, constituyen indicadores de resultado.

---

<sup>267</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 77.

<sup>268</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 77.

<sup>269</sup> Cfr. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>270</sup> Cfr. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>271</sup> Cfr. Sentencias T-885 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-159 de 2011. M.P. Humberto Sierra Porto; y, T-328 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

109. El indicador resulta *pertinente*, por cuanto la medición de la entrega material de la indemnización administrativa guarda relación con la satisfacción del derecho. No obstante, la ausencia de mediciones relacionadas con las condiciones en que se materializará el derecho acarrea la valoración de *insuficiencia* del indicador. Esto, por cuanto el IGED propuesto no mide la extensión requerida del derecho al omitir la evaluación de la dimensión del debido proceso, petición e información en la satisfacción del derecho a la indemnización. Así, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional formular indicadores complementarios para el derecho a la indemnización administrativa que den cuenta del goce efectivo al debido proceso, el acceso a la información y la petición, en el marco de la satisfacción del derecho a la indemnización. Para dar cumplimiento a esta orden, los indicadores complementarios deberán medir: (i) el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que contaban con un acto administrativo que reconoció su derecho a la indemnización administrativa en la vigencia anterior y a quienes se les aplicó el “*Método Técnico de Priorización*” o resultaron priorizados por allegar documentos que acreditaran los criterios pertinentes; y, (ii) la concordancia entre el término establecido para el pago de la indemnización a quienes fueron priorizados en la vigencia anterior y el respectivo desembolso o constitución de fiducia.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

### **Rehabilitación**

110. El Gobierno Nacional propuso un indicador principal para el componente de rehabilitación, el cual denominó *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida*. Esta Corporación lo encuentra *pertinente*. Sin embargo, advierte que el indicador resulta *insuficiente* para dar cuenta de la dimensión real del derecho y del universo total de acreedores.

#### ***Indicador de rehabilitación – Derecho a la Rehabilitación - Suficiencia***

111. El Gobierno Nacional propuso un IGED para el componente de rehabilitación, denominado *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida*<sup>272</sup>. Los actores en el proceso de consolidación de IGED presentaron comentarios relacionados con la *suficiencia* del indicador propuesto. En particular, la

---

<sup>272</sup> Cuya fórmula corresponde a: *Número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a la atención psicosocial / Número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial en la vigencia anterior y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa en la vigencia*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2020). Anexo 3 – hojas de vida indicadores ajustados A166; Hoja de Vida – Derecho a la Rehabilitación.

Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento coinciden en considerar que el indicador del componente de rehabilitación era *insuficiente*. Lo anterior, en dos niveles: (i) en relación con la dimensión real del derecho a la rehabilitación. En concreto, porque circunscribe el goce efectivo exclusivamente al componente psicosocial de la rehabilitación y; (ii) en relación con la dimensión real del universo de víctimas acreedores del derecho a la rehabilitación. Esta Sala concuerda con estas observaciones por los motivos que se exponen a continuación.

112. La Procuraduría General de la Nación manifestó repetidamente que el indicador propuesto por el Gobierno Nacional resultaba insuficiente en tanto no medía el acceso a rehabilitación física<sup>273</sup>. La Contraloría General de la República acompañó la observación realizada por el Ministerio Público en relación con la exclusión del componente de rehabilitación física del indicador de rehabilitación propuesto por el Gobierno Nacional<sup>274</sup>. Adicionalmente, manifestó la necesidad de que el IGED propuesto permita desagregar la información por zonas geográficas para dar cuenta de las barreras de este tipo en el acceso a la rehabilitación física<sup>275</sup>. También, aludió a los componentes de acceso al empleo y la educación como parte de la rehabilitación integral<sup>276</sup>. De manera similar, la Comisión de Seguimiento manifestó que las estrategias de carácter jurídico y social de las medidas de rehabilitación, contempladas en la Ley, no habían sido incorporadas a la medición en el indicador propuesto por el Gobierno Nacional<sup>277</sup>.

Ante las observaciones previamente referenciadas, el Gobierno Nacional argumentó que “*determinar un universo de medición es sumamente difícil tanto a través de registros administrativos como a través de encuestas porque no existe una medida objetiva en este tipo de instrumentos para determinar quiénes requieren de servicios de rehabilitación física*”<sup>278</sup>. Lo expuesto, porque las secuelas físicas del conflicto pueden evidenciarse en diferentes momentos, incluso varios años después de los hechos y, evidenciar la relación causal entre el conflicto y estas secuelas resulta particularmente difícil. En ese sentido,

---

<sup>273</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Pág. 64 y Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al Proceso de Ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada*. (Diciembre, 2020) Pág. 18.

<sup>274</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Págs. 107 a 108.

<sup>275</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Págs. 108 a 109.

<sup>276</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Págs. 109 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 333 de 2020)*. (Enero, 2021) Págs. 28 a 29.

<sup>277</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 55.

<sup>278</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 79.

consideró que la inexistencia de una herramienta que permita determinar este universo hace ineficaz plantear un indicador como el solicitado<sup>279</sup>.

113. El indicador propuesto resulta *pertinente*. Lo expuesto, por cuanto la medición de la atención psicosocial guarda relación con el goce efectivo del derecho. No obstante, la Corte ha reiterado que el componente de la *rehabilitación* del derecho a las víctimas a la reparación integral incluye la atención médica y psicológica, “*así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines*”<sup>280</sup>. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la rehabilitación no se agota con la atención psicosocial, sino que incluye la atención médica y de otros servicios sociales que resulten conducentes a la finalidad de rehabilitación.

Ahora bien, esta Corporación ha desarrollado con mayor detalle los elementos que hacen parte de la rehabilitación, en el marco de la reparación integral a víctimas de desplazamiento, al analizar los riesgos y la atención diferenciada de la población desplazada con discapacidad<sup>281</sup>. Así, el **Auto 006 de 2009** ordenó la adopción de acciones tendientes a garantizar a la población desplazada en situación de discapacidad “*los servicios de habilitación y rehabilitación integrales que haya lugar, tanto funcionales como sociales y ocupacionales*”<sup>282</sup>.

Posteriormente, el **Auto 173 de 2014** enfatizó que la rehabilitación integral “*no solo debe centrarse en el modelo de atención médica -rehabilitación funcional-, sino que debe entenderse como el acceso a medidas efectivas y pertinentes para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional así como la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. Esto incluye medidas en los ámbitos de la salud, del empleo, la educación y los servicios sociales del Estado*”<sup>283</sup>. Por tanto, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara y consistente en reconocer que la rehabilitación integral, en el marco de la reparación integral a víctimas y a la luz del modelo social de la discapacidad consagrada en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), no se limita a la atención psicosocial, sino que comprende elementos adicionales. Elementos que, como bien señalaron los distintos actores en el proceso de consolidación de indicadores, están ausentes en la medición del indicador que para este componente propone el Gobierno Nacional.

Ahora bien, esta Sala precisa que la ausencia de un registro administrativo pre-existente que permita identificar el universo de personas desplazadas que requieren rehabilitación física, no constituye una justificación suficiente para la

---

<sup>279</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021) Pág. 79 a 80.

<sup>280</sup> Sentencia C-912 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 23.; Sentencia C-161 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 10; Criterio igualmente recogido en el Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 248.

<sup>281</sup> *Cfr.* Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 254 a 256.

<sup>282</sup> Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico IV.2.2.

<sup>283</sup> Auto 173 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 4.2.

falta de adopción de las recomendaciones presentadas por los demás actores. En ese sentido, no es claro para esta Corporación en qué medida la caracterización de las condiciones de enfoques diferenciales contempladas en el Formulario Único de Declaración, que incluye tanto la situación de discapacidad de las personas integrantes del hogar, como de distintas afectaciones que pueden denotar el requerimiento de medidas de rehabilitación integral, resulta insuficiente o inefectivo, en concreto, para ser utilizado como herramienta de focalización de la población víctima de desplazamiento potencialmente beneficiaria de las medidas de rehabilitación física e integral.

La Sala reitera que, el derecho a la rehabilitación de la población desplazada en situación de discapacidad debe entenderse a la luz de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Esto es, entender el derecho a la rehabilitación más allá de la rehabilitación funcional – desde un modelo médico-rehabilitador- para ser concebido en su dimensión real.

En ese sentido, la separación del derecho a la rehabilitación del derecho a la salud en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es accidental, como lo resalta el informe “*La habilitación y rehabilitación en el sentido del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>284</sup>. Por el contrario, buscaba precisamente evitar que los componentes sociales, educativos, profesionales y demás, del derecho a la rehabilitación, se entendieran subsumidos por la mera prestación del componente de salud de la rehabilitación<sup>285</sup>. Por esta razón, esta Sala ha reiterado la necesidad de *transversalizar* el enfoque de discapacidad en el diseño y ejecución de los planes, proyectos y programas dirigidos a la población desplazada<sup>286</sup>. En consecuencia, esta providencia ha valorado la sensibilidad de los distintos IGED a los criterios de accesibilidad e inclusión requeridos para considerarlos idóneos. En esta misma línea, con miras a lograr que el IGED del componente de rehabilitación dé cuenta de la dimensión real del derecho, ordenará al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que mida el porcentaje de personas desplazadas en situación de discapacidad que acceden a servicios en el marco de la implementación de la estrategia de Rehabilitación Basada en Comunidad. Para ello, esta Sala sugiere al Gobierno Nacional hacer uso de los registros administrativos utilizados para la Bateria de Indicadores de

---

<sup>284</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La habilitación y rehabilitación en el sentido del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3792444#record-files-collapse-header>

<sup>285</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La habilitación y rehabilitación en el sentido del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En esta, la Oficina del Alto Comisionado resalta que: “[c]uando se redactó la Convención, se rechazó rápidamente la propuesta inicial de abordar la rehabilitación junto con la salud en una sola disposición. Hubo consenso general en el Comité Especial Encargado de Preparar una Convención Internacional Amplia e Integral para Proteger y Promover los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad en que la rehabilitación tenía componentes sociales, educativos, profesionales y de otra índole ajenos a la salud. Al final, se decidió que la solución más apropiada era un artículo separado dedicado específicamente a la rehabilitación.” Consideración 9. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3792444#record-files-collapse-header>

<sup>286</sup> Cfr. Auto 173 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 4.2.

Seguimiento a la Implementación de la Estrategia RCB, en caso de considerarlos pertinentes<sup>287</sup>.

114. En consecuencia, la medición arrojada por el indicador propuesto para el componente de rehabilitación resulta *insuficiente* para dar cuenta de la dimensión real del derecho. Esto, por cuanto el IGED propuesto omite la medición de elementos distintos a la rehabilitación psicosocial. Así, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional formular los indicadores complementarios necesarios para suplir los vacíos advertidos. En cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional deberá formular: (i) un indicador que dé cuenta de la garantía del derecho a la rehabilitación física; y, (ii) un indicador que dé cuenta del porcentaje de población desplazada en situación de discapacidad que acceden a servicios en el marco de la implementación de la estrategia de Rehabilitación Basada en Comunidad.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

115. Los acompañantes permanentes del proceso de consolidación de indicadores coincidieron en resaltar la insuficiencia del indicador para dar cuenta de la dimensión real de acreedores del derecho a la rehabilitación psicosocial. Al respecto, la Procuraduría General de la Nación<sup>288</sup> y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado<sup>289</sup> enfatizaron en la divergencia entre el universo estimado de víctimas que requieren atención psicosocial, de conformidad con las proyecciones de la Red Nacional de Información, que se aproxima a los tres millones y medio de personas. También, el denominador de la fórmula presentada por el Gobierno Nacional. Aquel, se limita a aquellas víctimas que solicitan la atención, o son focalizadas para ello. Tal volumen resulta en una pequeña fracción de la proyección. De manera similar, la Contraloría General de la República consideró que el universo recogido por el denominador de la fórmula del indicador presentada no se compaginaba con la demanda real<sup>290</sup>.

En relación con estas observaciones, el Gobierno Nacional manifestó que determinar objetivamente el universo de víctimas que requieren atención psicosocial resulta “*técnicamente imposible*”. Tal situación, porque el mecanismo dispuesto por el Gobierno nacional para identificar a quienes

---

<sup>287</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. *Batería de Indicadores de Seguimiento a la Implementación de la Estrategia RCB*. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/bateria-indicadores-rbc.pdf>

<sup>288</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Págs. 64 a 65.

<sup>289</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 57.

<sup>290</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Pág. 108.

requieren dicha atención consiste en la demanda de esta por parte de la población y el proceso de búsqueda activa<sup>291</sup>.

116. Esta Sala ha reiterado que el análisis derivado de la medición de los IGED se encuentra soportado en tres elementos cardinales: (i) la igualdad y no discriminación; (ii) los criterios de racionalidad en la política pública; y, (iii) la progresividad y no regresividad. En relación con este último, la progresividad tiene como referente de evaluación, por una parte, el tiempo y, por la otra, el *universo total de víctimas de desplazamiento forzado* acreedoras del derecho analizado. Lo anterior, por cuanto el avance y la sostenibilidad de las medidas dependen del incremento gradual de la cobertura de estas en la totalidad de la población beneficiaria<sup>292</sup>. En ese sentido, el **Auto 331 de 2019** identificó como titulares del derecho a la rehabilitación a las víctimas de desplazamiento forzado que *requieran* el restablecimiento de condiciones física y psicosociales<sup>293</sup>. No, entonces, únicamente a quienes las solicitan.

117. En consecuencia, la formulación del denominador del IGED propuesto sobre la demanda de servicios de atención psicosocial y la focalización, resulta *insuficiente*. Esto, al no dar cuenta del universo real de población desplazada que requiere la atención psicosocial y, por tanto, resulta acreedora de aquella. En tal virtud, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional ajustar el indicador propuesto de tal manera que el denominador recoja de manera más acertada el universo real de acreedores al derecho a la rehabilitación. Esta Sala reconoce que existen serias dificultades técnicas para determinar el número real de personas víctimas de desplazamiento que requieren de atención psicosocial. Sin embargo, mantener la medición sobre la demanda no garantiza el goce efectivo del derecho entre sus acreedores, sino la eficiencia en la prestación del servicio. Utilizar como denominador universo potencial, aun cuando no resulte exacto, permite a esta Corporación valorar los avances en el goce efectivo del derecho entre quienes se estima requieren su satisfacción. Por lo anterior, resulta una medición más apropiada en el marco del ECI. En ese sentido, para acreditar el cumplimiento de esta orden, esta Corporación no requiere que la definición del denominador corresponde a uno que determine de manera exacta y objetiva el número de personas que requieren aquella. Esto, como lo manifestó el Gobierno, resulta técnicamente imposible. No obstante, sí requiere que el denominador, cuando menos, se aproxime a través de criterios objetivos a el potencial universo de víctimas de desplazamiento que requieren de atención psicosocial.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

---

<sup>291</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019. – ANEXO 1. FICHAS DE ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES – Rehabilitación – Ficha auto 166 MinSalud.* (Noviembre, 2020).

<sup>292</sup> Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 90 a 94.

<sup>293</sup> Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 260.



### ***Indicador complementario de rehabilitación – Aceptación de Rehabilitación Psicosocial***

118. Por último, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado propuso un indicador complementario correspondiente al *Número de víctimas de desplazamiento forzado focalizadas que no aceptan la atención / Número de víctimas de desplazamiento forzado focalizadas*. Argumenta que aquel se puede calcular con el sistema de información del PAPSIVI<sup>294</sup>. El indicador de gestión propuesto resulta de particular importancia para dar cuenta del grado de aceptación de las políticas de rehabilitación, en particular aquellas relacionadas con la rehabilitación psicosocial en la población víctima de desplazamiento forzado.

Ahora bien, esta Sala precisa que todo proceso de rehabilitación debe contar siempre con el consentimiento libre e informado de la persona<sup>295</sup>. Por tanto, la falta de aceptación del servicio de rehabilitación por parte de la población focalizada no constituye un incumplimiento del deber del Gobierno de brindar aquella. Por el contrario, hace parte del cumplimiento de brindar el servicio de rehabilitación psicosocial el cual puede ser rechazado por los beneficiarios de la medida.

No obstante, el Estado tiene la obligación de proporcionar la información relativa al servicio de rehabilitación de una manera que sea accesible y comprensible para que las personas puedan tomar una decisión libre al respecto, incluidas las personas en situación de discapacidad intelectual, psicosocial, a los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad<sup>296</sup>, o a personas en situación de discapacidad con pertenencia étnica. En ese sentido, es obligación del Estado facilitar la información de manera accesible, de tal forma que no sea la ausencia de esta o el desconocimiento generalizado, lo que afecte las tasas de aceptación del servicio de rehabilitación psicosocial que se presta a víctimas de desplazamiento forzado.

De manera similar, el Gobierno Nacional, en concordancia con sus obligaciones derivadas de la suscripción de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, está en la obligación de luchar contra los estereotipos y prejuicios ligados a la discapacidad<sup>297</sup>. Así, debe velar porque la no aceptación de la inclusión en las estrategias de rehabilitación psicosocial dispuestas para la población víctima de desplazamiento forzado no respondan al estigma público y el auto-estigma que suelen presentarse como barreras al acceso a servicios de salud mental<sup>298</sup>.

---

<sup>294</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Revisión de los Indicadores del Auto 331 de 2019 para la Estimación en la ENV 2020-2021*. (Julio, 2020) Pág. 57.

<sup>295</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación General No. 5. Párr. 90.

<sup>296</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La rehabilitación y rehabilitación en el sentido del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Párr. 35 a 37.

<sup>297</sup> Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 8°.

<sup>298</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Abecé sobre la salud mental, sus trastornos y estigma. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/abc-salud-mental.pdf>

En ese sentido, el indicador propuesto por la Comisión de Seguimiento resulta pertinente para dar cuenta de los avances y retrocesos en la aceptación voluntaria de servicios de rehabilitación. A su vez, aquel constituye en insumos o indicios útiles en el seguimiento a la política de rehabilitación psicosocial, en particular en relación con los aspectos previamente expuestos.

119. En consecuencia, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional adoptar el indicador complementario correspondiente a *Número de víctimas de desplazamiento forzado focalizadas que no aceptan la atención / Número de víctimas de desplazamiento forzado focalizadas*.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

### **Justicia**

120. El Gobierno Nacional propuso un indicador principal para el componente de justicia, el cual denominó *Porcentaje de grupos de víctimas de desplazamiento forzado registrados en el RUV que coinciden en periodo y municipio, cubiertos por el sistema de justicia*. Adicionalmente, propuso dos indicadores complementarios, denominados *Porcentaje de víctimas de desplazamiento en investigaciones judiciales por desplazamiento forzado* y *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones judiciales esclarecidas*.

Estos indicadores son considerados por esta Corporación *pertinentes*. Lo expuesto, por cuanto la medición guarda relación con el goce efectivo del derecho. Sin embargo, advierte que resultan *insuficientes* para dar cuenta de la dimensión real del derecho.

### ***Indicador de Justicia – Derecho a la Justicia***

121. Las principales observaciones realizadas por los distintos actores en el proceso de consolidación de indicadores de goce efectivo para el derecho a la justicia se enmarcan en la *insuficiencia* de estos para dar cuenta de todos los elementos que componen la garantía mínima de este derecho en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En particular, resaltaron la ausencia de indicadores que permitan medir el cumplimiento del deber de *juzgamiento* y *sanción* de los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación<sup>299</sup>, la Contraloría General de la República<sup>300</sup> y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado<sup>301</sup> coincidieron en advertir que los indicadores planteados por el Gobierno Nacional se limitan a la etapa investigativa y no informa sobre el cumplimiento del deber de juzgamiento y sanción.

Por su parte, el Gobierno Nacional manifestó que la extensión de la obligación en el juzgamiento o sanción se encuentra cubierta por el indicador *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones judiciales esclarecidas*<sup>302</sup>. Adicionalmente, ante las propuestas de indicadores realizadas por la Comisión de Seguimiento relacionados con la sanción a responsables del delito de desplazamiento forzado, el Gobierno supone “una disponibilidad de toda la información pero es necesario evaluar en conjunto con las entidades involucradas en cuanto a la disponibilidad de información y la articulación necesaria para su cálculo”<sup>303</sup>.

122. Esta Corporación ha expresado que el derecho a la justicia en el marco de la justicia transicional, se entiende como parte de la reparación integral. Lo expuesto, pues no puede pensarse esta en la ausencia de la verdad sobre los hechos ocurridos y la sanción de sus responsables<sup>304</sup>.

En ese sentido, el derecho a la justicia en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado tiene como principal objetivo evitar la impunidad ante las graves violaciones a los derechos fundamentales que este delito acarrea. El goce efectivo de este derecho, entonces, implica; (i) el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo; (ii) el deber de las autoridades de investigar, juzgar y sancionar adecuadamente a los

---

<sup>299</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden cuarta del Auto 331 de 2019 emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional*. (Diciembre, 2019) Págs. 59 a 60.

<sup>300</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional Auto 331 de 2019*. (Diciembre, 2019). Págs..96 a 99.

<sup>301</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020) Pág. 36.

<sup>302</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019. – ANEXO 1. FICHAS DE ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES – Justicia – Ficha auto 166 2020-09-08 unificada* (Noviembre, 2020).

<sup>303</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Pautas para consolidar la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019. – ANEXO 1. FICHAS DE ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES – Justicia – Ficha auto 166 2020-09-08 unificada* (Noviembre, 2020).

<sup>304</sup> Al respecto, este Tribunal en relación con los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, señaló que, “la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables”. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 10.2.

autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado<sup>305</sup>; y (iii) el respeto al debido proceso.<sup>306</sup>

La Sala comparte la observación de los actores del proceso, que consideran *insuficiente* el conjunto de indicadores por no dar cuenta de la dimensión real del derecho. En efecto, los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional resultan *pertinentes* pues comprenden elementos propios de la etapa de investigación. En particular, de aquella adelantada por la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), por cuanto las fuentes que alimentan los indicadores corresponden a sistemas de información de dicha entidad. Sin embargo, existen limitaciones para dar cuenta de etapas procesales posteriores a la investigación, cuando es realizada por la FGN. Igualmente, para dar cuenta de las investigaciones adelantadas por entidades diferentes a la FGN, como aquellas del resorte de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Así, los indicadores adolecen de insuficiencia, bien por las limitaciones propias de la etapa procesal en la cual se circunscribe la información disponible de las fuentes que alimenta el indicador, bien por las competencias de la entidad judicial que reporta la investigación y que, en el marco de la justicia transicional, no cuenta exclusivamente con dicha labor. Es decir, resultan insuficientes en tanto no dan cuenta del cumplimiento del deber de juzgamiento y sanción que hacen parte de las garantías mínimas para el goce efectivo del derecho<sup>307</sup>. También, resultan insuficiente porque no dan cuenta de la investigación del delito a cabalidad, al no incluir información de entidades con competencia para ello. Por ejemplo, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Ahora bien, la Sala resalta que las carencias previamente expuestas en los indicadores presentados por el Gobierno Nacional no son necesariamente imputables a este. En ese sentido, distintos actores del proceso de consolidación reportaron la inacción de distintas entidades de la Rama Judicial que representaron trabas en la consolidación de indicadores para el componente de justicia que resultarían suficientes y, en esa medida, idóneos, conforme a los parámetros establecidos por esta Corporación. Así, la Procuraduría General de

---

<sup>305</sup> El desplazamiento forzado como una conducta punible, genera dos tipos de consecuencias, de acuerdo con la Sentencia C-277 de 1998: “*por un lado, ocasiona un daño público, relacionado con el incumplimiento de normas penales establecidas por el legislador, necesarias para la convivencia pacífica, a través del respeto de valores sensibles para la sociedad y, por otro lado, ocasiona un daño privado, relacionado con la afectación de derechos subjetivos de la víctima de la conducta punible. Sostuvo la Corte que del daño público se desprendía la obligación del Estado de investigar y juzgar la conducta punible, mientras que del daño privado nacía la acción civil para el pago de los perjuicios ocasionados con el delito*”. Por tanto, el desplazamiento forzado genera a cargo del Estado, la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la misma. Cfr. Sentencias C-277 de 1998, C-715 de 2012, C-099 de 2013, SU-254 de 2013, C-579 de 2013, C-344 de 2017.

<sup>306</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.3.2.

<sup>307</sup> El desplazamiento forzado como una conducta punible, genera dos tipos de consecuencias, de acuerdo con la Sentencia C-277 de 1998: “*por un lado, ocasiona un daño público, relacionado con el incumplimiento de normas penales establecidas por el legislador, necesarias para la convivencia pacífica, a través del respeto de valores sensibles para la sociedad y, por otro lado, ocasiona un daño privado, relacionado con la afectación de derechos subjetivos de la víctima de la conducta punible. Sostuvo la Corte que del daño público se desprendía la obligación del Estado de investigar y juzgar la conducta punible, mientras que del daño privado nacía la acción civil para el pago de los perjuicios ocasionados con el delito*”. Por tanto, el desplazamiento forzado genera a cargo del Estado, la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la misma. Ver Sentencias C-277 de 1998, C-715 de 2012, C-099 de 2013, SU-254 de 2013, C-579 de 2013, C-344 de 2017.

la Nación advirtió que las falencias en la información recolectada por el Consejo Superior de la Judicatura no permiten identificar las providencias judiciales sobre el juzgamiento y la sanción del delito de desplazamiento forzado. Tampoco resultaba evidente para este órgano de control que el Consejo Superior de la Judicatura pretendiera superar estas falencias<sup>308</sup>. De igual manera, la Procuraduría también resaltó la ausencia de la Jurisdicción Especial para la Paz en los espacios diseñados para la consolidación de indicadores de justicia para la población víctima de desplazamiento forzado, pese a la invitación por parte del Gobierno Nacional y una insistencia por parte de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz para vincularse al proceso<sup>309</sup>. La ausencia de la JEP en el proceso de consolidación de indicadores para el goce efectivo de este derecho, al igual que la necesidad de la participación de esta en el proceso de consolidación, fue igualmente resaltada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado<sup>310</sup> y la Contraloría General de la República. Esta entidad también recalcó la importancia de contar con la participación de los Tribunales de Justicia y Paz<sup>311</sup>.

Al respecto, esta Sala ha reiterado que, sin perjuicio del rol de coordinación que ostentan el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas en el proceso de consolidación de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos, la responsabilidad sobre los vacíos o deficiencias de los indicadores y, como consecuencia lógica, de las fuentes de información requeridas para poder nutrir o construir los indicadores, son de las entidades involucradas en la garantía del derecho y su correspondiente medición<sup>312</sup>.

Igualmente, resulta imperioso recordar que las acciones requeridas para solventar las complejas fallas que aquejan la política de atención a la población víctima de desplazamiento forzado, implican el trabajo mancomunado de distintas entidades del Estado. Desde la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en la materia, la Corte apeló al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas Ramas del Poder. Lo expuesto, con el

---

<sup>308</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Pág. 27. Al respecto, la PGN concluyó que: “Frente a esto, la Procuraduría recuerda que ya la Corte había advertido que era necesario avanzar en la consecución de la información requerida para medir el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Este órgano de control no observa que desde el Consejo Superior de la Judicatura se prevea mejorar esta situación y, por lo tanto, persistirá la deficiencia de información para medir este derecho en el alcance exigido por la Corte”.

<sup>309</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada* (Diciembre 2020). Págs. 27 a 28.

<sup>310</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Respuesta al Auto 443 de 2020. P. 36. Frente a esto, la Comisión de Seguimiento expresó que: “No es factible terminar esta sección sin lamentar la ausencia de la JEP en las reuniones llevadas a cabo para analizar los indicadores de goce efectivo del derecho a la Justicia, sobre todo teniendo en cuenta que en el Auto 331 de 2019 la Corte Constitucional destaca la importancia del seguimiento al derecho a la Justicia dada la necesidad de articular el marco normativo de implementación del Acuerdo de Paz con el análisis del contenido de los derechos de la población desplazada, especialmente en lo que se refiere al derecho en referencia”.

<sup>311</sup> Contraloría Delegada para el Posconflicto. *Respuesta orden primera y segunda Auto 443 del 23 de noviembre de 2020* (Enero 2021). Pág. 26. Al respecto, la CGR puntualizó que “Se hace necesaria la participación en la medición de entidades tales como la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, y la representación de los Tribunales de Justicia y Paz, cuya participación contribuiría a darle una mirada integral a la garantía del Derecho desde las particularidades propias de sus procedimientos”.

<sup>312</sup> Auto 166 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.

fin de asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva a quienes han visto sus derechos fundamentales vulnerados de manera masiva y sistemática como consecuencia del desplazamiento forzado<sup>313</sup>.

Frente a este principio constitucional esta Corte se ha pronunciado en repetidas ocasiones<sup>314</sup>. La **Sentencia C-246 de 2004** sostuvo lo siguiente:

*“Así pues, si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas”<sup>315</sup>.*

En ese sentido, la observancia del principio de colaboración armónica en el marco de la consolidación de indicadores del goce efectivo de derechos en materia de justicia dentro del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional acarrea dos consecuencias: (i) el deber de las entidades judiciales con competencia en la garantía del derecho a la justicia de la población víctima de desplazamiento forzado de colaborar con las demás Ramas del Poder Público en la materialización de dicha garantía, lo que incluye la debida asistencia en el ejercicio constitucionalmente legítimo de medir los avances y retrocesos en la materia; y, (ii) el entendido de que dicha medición no constituye la adjudicación de funciones que no le son dadas al Gobierno Nacional, ni a esta Corporación, de evaluación o supervisión de las actividades judiciales que en el marco de su independencia adelantan las distintas autoridades judiciales.

123. En tal virtud, esta Corporación ordenará al Gobierno Nacional coordinar la formulación de un indicador complementario para el derecho a la justicia que dé cuenta efectiva de la sanción adecuada a los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado, en conjunto con las demás entidades estatales encargadas de generar, recopilar y sistematizar la información requerida para aquel.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ordenado.

---

<sup>313</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 6.3.2.

<sup>314</sup> Cfr. Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-246 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-247 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; entre otras.

<sup>315</sup> Sentencia C-246 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Fundamento jurídico 3.

124. De igual manera, esta Sala invitará a la Jurisdicción Especial para la Paz para que, con observancia del principio de colaboración armónica, acompañen el proceso de formulación del indicador de justicia. En particular, para facilitar la construcción de indicadores que den cuenta de los componentes de juzgamiento y sanción en el marco del goce efectivo del derecho a la justicia. Lo expuesto, también incluye el suministro de información estadística relevante, con garantía de la confidencialidad de la información que así lo requiera. También, en caso de ser necesario y técnicamente viable, modificar los registros administrativos para que estos puedan dar cuenta de la información requerida.

125. Por último, oficiará al Consejo Superior de la Judicatura y a los Tribunales de Justicia y Paz para que faciliten la construcción de indicadores que den cuenta de los componentes de juzgamiento y sanción en el marco del goce efectivo del derecho a la justicia. Lo expuesto, incluye el suministro de información estadística relevante, de manera tal que se conserve la confidencialidad de la información que así lo requiera. También, en caso de ser necesario y técnicamente viable, modificar los registros administrativos para que estos puedan dar cuenta de la información requerida.

### **Verdad**

126. En principio, el Gobierno Nacional no propuso indicadores para el derecho a la verdad. Posteriormente, por intermedio del Archivo General de la Nación (en adelante AGN), propuso la formulación del indicador “*número de eventos realizados pedagógicos y comunicativos con enfoque diferencial para la difusión y apropiación por parte de diversos públicos de procesos de gestión documental para archivos relativos a derechos humanos*”. Aquel, mide gestiones administrativas que no guardan relación directa con el goce efectivo del derecho a la verdad. Por tanto, resulta *impertinente*.

La ausencia de indicadores de goce efectivo pertinentes, suficientes y adecuados para el derecho a la verdad, es resultado de la ausencia de concurrencia de las entidades con responsabilidad en la garantía de aquel. A continuación, la Sala reiterará las obligaciones estatales en materia de la garantía al derecho a la verdad de la población desplazada. También, precisará la necesidad de contar con la participación de las entidades del SVJNR en la formulación de los indicadores para este componente. Lo expuesto, en observancia del principio de colaboración armónica de las Ramas del Poder Público.

#### ***Indicadores componente Verdad***

127. La Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación coinciden en afirmar que resulta necesario formular indicadores que den cuenta del avance en la garantía del derecho a la verdad. Para ello, concuerdan en que se requiere contar con la coordinación y participación de las entidades que componen el SIVJNR.

Así, la Comisión de Seguimiento sugirió que en la formulación y desarrollo de indicadores para el goce efectivo del derecho a la verdad se incluyeran las

instituciones con deberes precisos en la materia. En concreto, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (en adelante CEV)<sup>316</sup>. La Procuraduría General de la Nación reiteró la necesidad de formular los indicadores en esta materia en coordinación con el SIVJRNR. En particular, lamentó que la JEP y la CEV no hubieran acudido a la invitación realizada por el Gobierno Nacional para participar en la formulación de los indicadores de goce efectivo de este derecho<sup>317</sup>. Por su parte, la Contraloría General de la República enfatizó la necesidad de involucrar en la formulación de los indicadores a los demás actores que juegan un papel importante en la garantía del derecho a la verdad, lo que incluye a los órganos jurisdiccionales ordinarios y transicionales, al igual que la CEV<sup>318</sup>.

Igualmente, el Gobierno Nacional, por intermedio del Archivo General de la Nación (en adelante AGN), coincidió en afirmar que la formulación de un indicador de goce efectivo del derecho a la verdad requiere de la participación de las entidades del SNARIV y el CNMH<sup>319</sup>.

128. Esta Corporación ha reiterado en múltiples ocasiones que las víctimas tienen derecho a la verdad y la particular importancia de esta garantía ante graves violaciones a los derechos humanos<sup>320</sup>. Así, ha señalado que el derecho a la verdad cuenta con una dimensión individual, que implica que las víctimas y sus familiares conozcan la verdad sobre los hechos, los responsables, las consecuencias de lo sucedido, la autoría del crimen, los motivos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar y el patrón criminal detrás de los hechos. Igualmente, cuenta con una dimensión colectiva, la cual acarrea el derecho en cabeza de la sociedad de conocer lo sucedido, su historia y la posibilidad de elaborar un relato colectivo. Esta dimensión incluye el deber de contar con una memoria pública sobre las graves violaciones de derechos humanos<sup>321</sup>.

Por su parte la Sala, en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, ha reiterado la obligación en cabeza del Estado de garantizar, por medio de la política de atención a la población desplazada, el derecho a la verdad a esta

---

<sup>316</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. *Balance de la discusión sobre IGED en materia de verdad, justicia y medidas de satisfacción*. (Julio, 2020). Págs. 3 a 10; y, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Respuesta al Auto 443 de 2020. Diálogo técnico con el Gobierno Nacional sobre indicadores de goce efectivo de derecho*. (Diciembre, 2020). Pág. 38.

<sup>317</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada*. (Diciembre, 2020). Pág. 28 a 29.

<sup>318</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 343 de 2020 (Auto 166 y 33 de 2020)*. (Enero, 2021). Pág. 24.

<sup>319</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Consideraciones del Gobierno nacional a las conclusiones de los entes de control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado al informe de respuesta al Auto 166 de 2020*. (Marzo, 2021). Págs. 73 a 75.

<sup>320</sup> *Cfr.* Sentencias C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-209 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1033 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-871 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>321</sup> *Cfr.* Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y, C-099 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, reiteradas en la Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Correa.



población<sup>322</sup>. De igual manera, ha sostenido de manera reiterada la necesidad de contar con indicadores que permitan valorar el goce efectivo de este derecho<sup>323</sup>.

129. En tal sentido, la ausencia de indicadores de goce efectivo en la materia resulta inaceptable. Sin embargo, la carencia de indicadores en materia del goce efectivo a la verdad no es atribuible únicamente al Gobierno Nacional. Esta Corporación coincide con los actores del proceso en que resulta necesaria la concurrencia y participación de las entidades que componen el SIVJNRN en la formulación y generación de indicadores que den cuenta del derecho a la verdad de la población desplazada.

Tal y como lo expuso la Sala en el análisis de los indicadores de justicia, la observancia del principio de colaboración armónica entre las distintas Ramas del Poder impone a las autoridades el deber de contribuir a los esfuerzos estatales tendientes a garantizar los derechos de la población desplazada. Esto comprende igualmente las acciones dirigidas a determinar el grado efectivo de goce de los derechos, con miras a valorar la superación del ECI en la materia. Lo anterior, en el entendido de que la colaboración y contribuciones que realizan las demás entidades del Estado a la medición de los indicadores no implican un seguimiento por parte de esta Corporación al ejercicio de sus funciones.

130. En tal virtud, esta Sala ordenará al Gobierno Nacional coordinar la formulación del conjunto de indicadores para el derecho a la verdad. Para tal efecto, deberá contar con la participación de las autoridades que integran SNARIV, entre otras, la UARIV, el DNP y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Estos indicadores deberán dar cuenta de la dimensión individual y colectiva del derecho, en conjunto con las demás entidades estatales encargadas de generar, recopilar y sistematizar la información requerida para aquel. En relación con la dimensión individual, los indicadores deberán establecer: (i) el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado, o grupos de estos, sobre los cuales se tiene conocimiento de la autoría, motivos y circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el desplazamiento; y, (ii) el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado, o grupos de estos, sobre los cuales se tiene conocimiento en relación con el patrón de criminalidad que marcó la comisión del hecho. En cuanto a la dimensión colectiva del derecho los indicadores deberán determinar: (iii) el grado de producción y divulgación de relatos colectivos o memoria histórica con relación al desplazamiento forzado.

Para dar cumplimiento a esta orden, el Gobierno Nacional deberá presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ordenados.

---

<sup>322</sup> Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 5.3.3; Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos 102 a 105; Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 125 a 131 y 153 a 154; Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.2; y, Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.3.1.

<sup>323</sup> *Cfr.* Autos 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos 54 a 57; Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 134, 142 y 145; y, Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.3.1.

131. De igual manera, esta Sala oficiará al Consejo Superior de la Judicatura, a los Tribunales de Justicia y Paz y a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición para que, con observancia del principio de colaboración armónica, acompañen el trabajo de formulación de los indicadores del derecho a la verdad de la población desplazada. En particular, que faciliten la construcción de indicadores que den cuenta de la dimensión individual y colectiva del referido derecho. También, facilitar el suministro de información estadística relevante, de manera tal que conserve la confidencialidad de la información que así lo requiera. Igualmente, en caso de ser necesario y técnicamente viable, modificar los registros administrativos para que estos puedan dar cuenta de la información requerida.

132. Por último, esta Sala invitará a la Jurisdicción Especial para la Paz para que, con observancia del principio de colaboración armónica, acompañe el trabajo de formulación de los indicadores del derecho a la verdad de la población desplazada. En particular, que facilite la construcción de indicadores que den cuenta de la dimensión individual y colectiva del referido derecho. También, facilite el suministro de información estadística relevante, de manera tal que conserve la confidencialidad de la información que así lo requiera. Igualmente, en caso de ser necesario y técnicamente viable, modifique los registros administrativos para que estos puedan dar cuenta de la información requerida.

133. Finalmente, la Sala presenta a continuación una tabla que sintetiza el resultado de la valoración de los criterios de idoneidad para cada uno de los indicadores propuestos en la presente providencia. Lo expuesto, con el objetivo de facilitar una visión general del resultado de la valoración y, con ello, aportar al proceso de corrección de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Síntesis de la valoración de los indicadores de GED propuestos							
Componente	Indicador	Rigor Técnico	Pertinente	Suficiente	Adecuado	Coherente	Orden
Atención Humanitaria	<i>Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar y ajustar.
	<b>Indicador</b>	<b>Rigor Técnico</b>	<b>Pertinente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Adecuado</b>	<b>Coherente</b>	<b>Orden</b>
	<i>Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer Año</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados con carencias</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar

	<i>extremas que reciben atención humanitaria en el último año</i>						
	<i>Porcentaje de hogares desplazados con carencias graves que reciben atención humanitaria en el último año</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados con carencias leves que reciben atención humanitaria en el último año</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Primer año – posterior 3 meses</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Carencias extremas – posterior 3 meses</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Carencias graves – posterior a 3 meses</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Carencias leves – posterior a 3 meses</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados sin carencias de alojamiento y alimentación</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
Retornos y Reubicaciones	<i>Porcentaje de personas víctimas solicitantes de acompañamiento que superaron su situación de vulnerabilidad</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<b>Indicador</b>	<b>Rigor Técnico</b>	<b>Pertinente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Adecuado</b>	<b>Coherente</b>	<b>Orden</b>
	<i>Porcentaje de personas víctimas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
Protección y Restitución de Tierras	<i>Porcentaje de solicitudes de inscripción en el Rupta decididas</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar

	<i>Porcentaje de decisiones de inscripción en el Rupta publicitadas en el folio de matrícula inmobiliaria</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas en el año</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
Prevención y Protección	<i>Tasa de homicidio en las víctimas de desplazamiento forzado</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<i>Tasa de desaparición en las víctimas de desplazamiento forzado</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<i>Tasa de delitos contra la integridad de la población víctima de desplazamiento forzado</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<i>Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de medidas de protección implementadas</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<b>Indicador</b>	<b>Rigor Técnico</b>	<b>Pertinente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Adecuado</b>	<b>Coherente</b>	<b>Orden</b>
	<i>Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que NO han sufrido nuevos hechos victimizantes</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
Educación	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años matriculados en</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar o formular IGED adicional

	<i>educación preescolar, básica o media en el último año lectivo</i>						
	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años matriculados a la educación preescolar, básica o media en el último año</i>	Sí	Sí	No	No	Sí	Adoptar y ajustar o formular IGED adicional
	<i>Tasa de deserción intra-anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Tasa de repitencia anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron alimentación en la institución educativa en el último año lectivo</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron transporte escolar en el último año</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar y ajustar
	<b>Indicador</b>	<b>Rigor Técnico</b>	<b>Pertinente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Adecuado</b>	<b>Coherente</b>	<b>Orden</b>
Generación de ingresos	<i>Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Incidencia de la pobreza extrema en la población desplazada</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Adoptar y ajustar

	<i>ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos</i>						
Vivienda	<i>Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados con seguridad jurídica de la tenencia de vivienda</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con espacio suficiente</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados con acceso a servicios públicos domiciliarios</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
	<i>Porcentaje de hogares desplazados en una vivienda con materiales adecuados</i>	Sí	No	No	No	Sí	Rechazar
		<b>Indicador</b>	<b>Rigor Técnico</b>	<b>Pertinente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Adecuado</b>	<b>Coherente</b>
Indemnización Administrativa	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento que recibieron la indemnización</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Acompañamiento en la inversión adecuada de los recursos</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Adoptar
Rehabilitación	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar y ajustar

	<i>atención psicosocial o han rechazado la medida</i>						
Justicia	<i>Porcentaje de grupos de víctimas de desplazamiento forzado registrados en el RUV que coinciden en periodo y municipio, cubiertos por el sistema de justicia</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento en investigaciones judiciales por desplazamiento forzado</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar
	<i>Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones judiciales esclarecidas</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Adoptar

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento:

### RESUELVE

#### *Indicadores de ayuda humanitaria*

**PRIMERO. ADOPTAR** los indicadores propuestos para el componente de subsistencia mínima, denominados *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria de Primer Año; Porcentaje de hogares desplazados con carencias extremas que reciben atención humanitaria en el último año; Porcentaje de hogares desplazadas con carencias graves que reciben atención humanitaria en el último año; Porcentaje de hogares desplazados con carencias leves que reciben atención humanitaria en el último año; y, Porcentaje de hogares desplazados sin carencias de alojamiento y alimentación.* También, los indicadores complementarios de entrega extemporánea de la atención humanitaria para primer año y hogares con carencias extremas, graves y leves. Lo anterior, por considerarse pertinentes.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formular el indicador complementario relacionado en el fundamento jurídico 19 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la

notificación de la presente providencia, su ficha técnica y el diagnóstico dispuesto en el fundamento jurídico referido.

**SEGUNDO. ADOPTAR** el indicador *Porcentaje de hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata*. Lo anterior, por considerarlo pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación ajustar la fórmula del indicador, de manera tal que el denominador se ajuste a lo referido en el fundamento jurídico 24 de la presente providencia y el numerador a lo anunciado en el fundamento jurídico 28. de esta. De igual manera, deberán incorporar a las fuentes de información del indicador lo dispuesto en el fundamento jurídico 29 de esta providencia, al igual que el informe referido en aquel. Dicho informe, junto con la ficha técnica del indicador ajustado, deberán presentarse a esta Corporación en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

**TERCERO. ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular el indicador complementario referido en el fundamento jurídico 32 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.

#### *Indicadores de retornos y reubicaciones*

**CUARTO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES,** el indicador complementario de retornos y reubicaciones, denominado *Porcentaje de personas víctimas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones*. Lo anterior, por cuanto se consideró pertinente.

**QUINTO. ADOPTAR** el indicador principal de retornos y reubicaciones, denominado *Porcentaje de personas víctimas solicitantes de acompañamiento que superaron su situación de vulnerabilidad*. Lo anterior, por cuanto se valoró pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la directora del Departamento Nacional de Planeación ajustar el indicador de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico 42 de la presente decisión.

**SEXTO. ORDENAR,** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular el indicador complementario referido en el fundamento jurídico 36 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.



**SÉPTIMO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, coordine el informe requerido en el fundamento jurídico 39 de la presente providencia y presentarlo a esta Corporación, en un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

*Indicadores de protección y restitución de tierras*

**OCTAVO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES**, los indicadores propuestos para el componente de protección y restitución de tierras, denominados *Porcentaje de solicitudes de inscripción en el RUPTA decididas*, *Porcentaje de decisiones de inscripción en el RUPTA publicitadas en el folio de matrícula inmobiliaria*, *Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF* y *Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas en el año*. Lo anterior, por cuanto se valoraron pertinentes.

**NOVENO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y al director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas formular los indicadores complementarios relacionados en los fundamentos jurídicos 46, 49 y 52 de la presente providencia. También, presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de aquellos.

**DÉCIMO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, junto con la directora del Departamento Nacional de Planeación, coordine la formulación del indicador complementario referido en el fundamento jurídico 55 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica y el informe relacionado en el fundamento jurídico referido.

**DECIMO PRIMERO. OFICIAR**, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura para que acompañe y participe del proceso de formulación del indicador complementario para la medición de la garantía del derecho a la restitución de tierras en la etapa posfallo, de conformidad con lo referido en el fundamento jurídico 56 de la presente providencia.

*Indicadores de prevención y protección*

**DÉCIMO SEGUNDO. ADOPTAR**, los indicadores denominados *Tasa de homicidio en las víctimas de desplazamiento forzado* y *Tasa de desaparición en las víctimas de desplazamiento forzado*. Lo anterior, por resultar pertinentes.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, ajustar los indicadores de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico 60.2 de la presente providencia. También, presentar, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de los indicadores ajustados y el reporte relacionado en el fundamento jurídico referido.

**DÉCIMO TERCERO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular los indicadores complementarios relacionados en el fundamento jurídico 60.1 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, las fichas técnicas de aquellos.

**DÉCIMO CUARTO. ADOPTAR**, los indicadores denominados *Tasa de violencia sexual* y *Tasa de violencia interpersonal*. Lo anterior, por considerarlos pertinentes.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formular el indicador relacionado en el fundamento jurídico 63.1 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.

Igualmente, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportar, ajustar el indicador de *Tasas de violencia interpersonal*, de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico 63.2 de la presente providencia. También, presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la respectiva ficha técnica ajustada.

**DÉCIMO QUINTO. ADOPTAR** el indicador denominado *Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado*. Lo anterior, por considerarlo pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formular los indicadores dispuestos en el fundamento jurídico 66 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas ficha técnica.

**DÉCIMO SEXTO. ADOPTAR**, el indicador denominado *Porcentaje de medidas de protección implementadas*. Lo anterior, por considerarlo pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, ajustar el indicador de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico 70 de la presente providencia.

**DÉCIMO SÉPTIMO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular los indicadores complementarios relacionados en el fundamento jurídico 71 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

**DÉCIMO OCTAVO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES**, el indicador denominado *Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que NO han sufrido nuevos hechos victimizantes*. Lo anterior, por considerarlo pertinente.

**DÉCIMO NOVENO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular el indicador complementario referido en el fundamento jurídico 74 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.

#### ***Indicadores de educación***

**VIGÉSIMO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES** los indicadores propuestos para el componente de educación, denominados *Tasa de deserción intra-anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años, Tasa de repitencia anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años y Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron alimentación en la institución educativa en el último año lectivo*. Lo anterior, por cuanto se valoraron pertinentes.

**VIGÉSIMO PRIMERO. ADOPTAR** los indicadores propuestos para el componente de educación, denominados *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años matriculados en educación preescolar, básica o media en el último año lectivo y Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado de 17 años matriculados a la educación preescolar, básica o media en el último año*. Lo anterior, por considerarse pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y a la Ministra de Educación Nacional ajustar o formular los indicadores complementarios, de manera tal que den cuenta de manera *suficiente* la dimensión real del derecho, en relación con la asistencia efectiva de la población desplazada, de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico 79 de la presente providencia. También,

presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

**VIGÉSIMO SEGUNDO. ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y a la Ministra de Educación Nacional formular los indicadores complementarios de adaptabilidad referidos en el fundamento jurídico 82 de la presente providencia. También, presentar, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas y el informe relacionado en el fundamento jurídico referido.

**VIGÉSIMO TERCERO. ADOPTAR** el indicador *Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron transporte escolar en el último año lectivo*. Lo anterior, por considerarlo pertinente.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y a la Ministra de Educación Nacional ajustar el indicador de manera tal que guarde relación con la demanda efectiva del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico 85 de la presente providencia. También, presentar, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la ficha técnica del indicador ajustado junto al informe relacionado en el fundamento jurídico referido.

**VIGÉSIMO CUARTO. ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y a la Ministra de Educación Nacional ajustar los reportes de información de los indicadores de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico 87 de la presente providencia.

#### ***Indicadores de generación de ingresos y de empleo***

**VIGÉSIMO QUINTO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES** los indicadores principales propuestos para el componente de generación de ingresos y de empleo, denominados *Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada* e *Incidencia de la pobreza extrema en la población desplazada*. Lo anterior, por cuanto se valoraron pertinentes.

**VIGÉSIMO SEXTO. ADOPTAR** el indicador complementario propuesto para el componente de generación de ingresos y de empleo, denominado *Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos*.

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del

Departamento Nacional de Planeación, ajustar la ficha técnica del indicador referido conforme a lo dispuesto en el fundamento jurídico 92 de la presente providencia.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO. ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación formular los indicadores complementarios referidos en el fundamento jurídico 93 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

#### *Indicadores de vivienda*

**VIGÉSIMO OCTAVO. RECHAZAR** los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional para la medición del goce efectivo del derecho en el componente de vivienda. Lo anterior, por resultar impertinentes.

**VIGÉSIMO NOVENO. ORDENAR**, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, reformular los indicadores de goce efectivo de derecho para el componente de vivienda, de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico 97 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas y el informe que acredite su idoneidad. En la construcción de los indicadores, deberán tener en cuenta lo expuesto en los fundamentos 99 a 105.

#### *Indicadores de indemnización*

**TRIGESIMO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES** los indicadores propuestos para el componente de indemnización, denominados *Porcentaje de víctimas de desplazamiento que recibieron la indemnización y Acompañamiento en la inversión adecuada de los recursos*. Lo anterior, por cuanto se valoraron pertinentes.

**TRIGÉSIMO PRIMERO. ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y al director de la Unidad Administrativa Especial Atención y Reparación Integral a las Víctimas, formular los indicadores complementarios referidos en el fundamento jurídico 109 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

#### *Indicadores de rehabilitación*

**TRIGÉSIMO SEGUNDO. ADOPTAR** el indicador propuesto para el componente de rehabilitación, denominado *Porcentaje de víctimas de*

*desplazamiento forzado que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida. Lo anterior, por considerarse pertinente.*

No obstante, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, realizar los ajustes al indicador, según lo desarrollado en el fundamento jurídico 117 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.

Igualmente, **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formular los indicadores complementarios referidos en los fundamentos jurídicos 114 y 119 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

### ***Indicadores de justicia***

**TRIGÉSIMO TERCERO. ADOPTAR SIN MODIFICACIONES** los indicadores propuestos para el componente de justicia, denominados *Porcentaje de grupos de víctimas de desplazamiento forzado registrados en el RUV que coinciden en periodo y municipio, cubiertos por el sistema de justicia, Porcentaje de víctimas de desplazamiento en investigaciones judiciales por desplazamiento forzado y Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones judiciales esclarecidas.* Lo anterior, por considerarse pertinentes.

**TRIGÉSIMO CUARTO. ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación y al director de la Unidad Administrativa Especial Atención y Reparación Integral a las Víctimas, coordinar la formulación del indicador complementario referido en el fundamento jurídico 123 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, su ficha técnica.

**TRIGÉSIMO QUINTO. INVITAR** al Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz para que acompañe el proceso de formulación del indicador de goce efectivo del derecho a la justicia, en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 124 de la presente providencia.

**TRIGÉSIMO SEXTO. OFICIAR**, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y, por intermedio de este, a los Tribunales de Justicia y Paz, para que acompañen el proceso de formulación del indicador de goce efectivo del derecho a la justicia, en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 125 de la presente providencia.

### ***Indicadores de verdad***

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO. ORDENAR** mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación, al director de la Unidad Administrativa Especial Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al director del Centro Nacional de Memoria Histórica, coordinar la formulación de los indicadores referidos en el fundamento jurídico 130 de la presente providencia y presentar a esta Corporación, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, sus respectivas fichas técnicas.

**TRIGÉSIMO OCTAVO. OFICIAR**, al presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y, por intermedio de este, a los Tribunales de Justicia y Paz, para que acompañen el proceso de formulación de indicadores de goce efectivo del derecho a la verdad, en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 131 de la presente providencia.

**TRIGÉSIMO NOVENO. INVITAR**, al presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz para que acompañe el proceso de formulación de indicadores de goce efectivo del derecho a la verdad, en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 132 de la presente providencia.

### *Disposiciones finales*

**CUADRAGÉSIMO. COMUNICAR**, por intermedio de la Secretaria General de esta Corporación, a la Procuradora General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la presente providencia.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo I del presente auto.

<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>1</b>
<b>CONSIDERACIONES</b> .....	<b>3</b>
LAS FUNCIONES DE LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA .....	4
CRITERIOS DE IDONEIDAD DE LOS IGED.....	6
<i>Rigor técnico en la formulación de los IGED</i> .....	6
<i>Pertinencia</i> .....	7
<i>Suficiencia</i> .....	7
<i>Adecuación</i> .....	8
<i>Coherencia</i> .....	9
VALORACIÓN DE LA IDONEIDAD DE LOS IGED PROPUESTOS .....	9
<i>Valoración de la idoneidad de los IGED propuestos a los derechos y componentes específicos en materia de desplazamiento forzado</i> .....	10
Ayuda humanitaria .....	10
Retornos y reubicaciones .....	18
Protección y restitución de tierras .....	24
<i>Valoración de la idoneidad de los IGED propuestos a los derechos y componentes que comparte la población desplazada con el resto de la población</i> .....	31
Prevención y protección: Derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad personal.....	31
Educación.....	44
Generación de ingresos .....	51

Vivienda .....	55
<b>Valoración de los IGED propuestos a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación .....</b>	<b>64</b>
Indemnización Administrativa .....	64
Rehabilitación .....	67
Justicia.....	74
Verdad.....	79
<b>RESUELVE.....</b>	<b>87</b>

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General