

Auto 166/20

Referencia: 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 de Desplazamiento Forzado, en el marco del cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 331 de 2019.

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

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

El **Auto 331 de 2019** dispuso adelantar un proceso de deliberación técnica entre el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso. Su objeto es verificar la idoneidad de los indicadores construidos para determinar el estado de la garantía de los derechos de la población desplazada que fueron propuestos por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por consiguiente, la Sala Especial impartió un conjunto de órdenes para que los actores del proceso de seguimiento examinaran los atributos técnicos y la función sustancial e instrumental de estas herramientas de medición de derechos.

En la respuesta a las solicitudes de la providencia referida, los organismos de control del Estado y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado identificaron deficiencias y vacíos en la propuesta de las entidades encargadas de asegurar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

En consecuencia, este auto ordenará a los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas que, de acuerdo con las pautas que se establecen en esta providencia, analicen las observaciones y las propuestas para ajustar y complementar estos instrumentos de medición y, de acuerdo con la viabilidad técnica y la capacidad institucional para adoptar las recomendaciones referidas, consoliden la batería de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada.

Este proceso deberá adelantarse en el término de dos (2) meses, que podrán ser ampliados en virtud del impacto institucional que genera la atención a la

emergencia sanitaria generada por el COVID-19. A esta decisión se llega con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A. Proceso de ajuste de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos dispuesto en el Auto 331 de 2019

1. En el **Auto 331 de 2019**, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 recapituló y precisó los criterios que deben cumplir los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (en adelante IGED) para que sean considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente que permita determinar el estado de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada de manera coordinada y coherente entre todos los actores en este Estado de Cosas Inconstitucional. En consecuencia, este auto impartió un conjunto de órdenes al Gobierno Nacional, a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso, encaminadas a verificar la idoneidad de los indicadores y su correspondencia con el contenido de los derechos de la población desplazada¹.

B. Respuesta al primer bloque de órdenes del Auto 331 de 2019

2. De acuerdo con lo dispuesto en las órdenes primera a tercera del **Auto 331 de 2019**, los directores del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y de la Unidad para las Víctimas, presentaron el análisis de idoneidad de los instrumentos de medición de los derechos de la población desplazada, y posteriormente lo remitieron a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento².

3. Mediante **Auto del diecisiete (17) de octubre de 2019**, la suscrita magistrada comunicó a los entes de control y a los acompañantes permanentes que el término establecido en la orden cuarta del **Auto 331 de 2019** empezaría a correr a partir del dos (2) de octubre del año 2019³.

4. La Contraloría General de la República (en adelante CGR), la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) y la Defensoría del Pueblo (en adelante DP) solicitaron, de manera individual, una prórroga para

¹ En virtud de la orden primera del Auto 331 de 2019, los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas debían verificar la idoneidad de los indicadores entregados en el informe anual de 2018. Adicionalmente debían responder a las observaciones presentadas por los organismos de control y la Comisión de Seguimiento respecto de las limitaciones en la información y los procesos de medición de los derechos de la población desplazada. De acuerdo con la orden tercera, este documento debía ser remitido a los organismos de control y a los acompañantes permanentes, para que, de acuerdo con lo dispuesto en los ordinales cuarto y sexto respectivamente, analizaran si los indicadores presentados se encontraban formulados de acuerdo con los criterios de idoneidad y el contenido de los derechos de la población desplazada. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

² Este informe fue radicado en la Sala Especial de Seguimiento el 25 de septiembre de 2019. El 2 de octubre, la Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de la orden tercera del Auto 331 de 2019, envió los soportes de las remisiones de este documento a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso, que se realizaron entre el treinta (30) de septiembre y el primero (1) de octubre de 2019. En la comunicación de la Unidad para las Víctimas no se incluyó soporte de la remisión del informe al Consejo Noruego para los Refugiados.

³ Corte Constitucional. Auto del 17 de octubre de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

entregar los informes requeridos en la orden cuarta del auto en mención. Estas solicitudes se sustentaron en la necesidad de definir procesos internos de organización para examinar la respuesta del Gobierno Nacional, así como en la ausencia de las hojas de vida de los indicadores en la información allegada en virtud de la orden primera del **Auto 331 de 2019**.

En consecuencia, el **Auto 612 de 2019** dispuso: (i) ampliar los términos para que los organismos de control allegaran la respuesta al ordinal cuarto de la providencia referida, y (ii) ordenar a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas la remisión solicitada de las hojas de vida (o fichas técnicas) a los organismos de control y a los acompañantes permanentes, con el objetivo de que estas entidades contaran con información común y suficiente para el análisis requerido⁴.

5. En consonancia con el ordinal sexto del **Auto 331 de 2019**, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, en calidad de secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (en adelante CSPPDF), presentó a la Sala Especial un documento con observaciones al informe realizado por el Gobierno Nacional y una propuesta complementaria de instrumentos de medición de los derechos de la población desplazada⁵.

6. En cumplimiento de la orden segunda del **Auto 612 de 2019**, la Unidad para las Víctimas envió las hojas de vida de los indicadores que se examinaron y validaron en la respuesta a la orden primera del **Auto 331 de 2019**⁶.

7. En virtud del ordinal cuarto del **Auto 331 de 2019** y de la prórroga concedida mediante el **Auto 612 de 2019**, la PGN, la DP y la CGR, entregaron observaciones y recomendaciones sobre los instrumentos formulados por el Gobierno Nacional, y adicionalmente, presentaron alternativas para medir algunos de los derechos de la población desplazada⁷. De conformidad con el ordinal quinto del **Auto 331 de 2019**, estos informes debían ser remitidos al DNP, a la Unidad para las Víctimas, a los organismos de control -según correspondiera- y a los acompañantes permanentes del proceso. A continuación se procede a examinar la información aportada.

II. CONSIDERACIONES

1. Objeto y estructura de la decisión

1. Con el fin de consolidar una batería de IGED que reúna las condiciones de idoneidad para determinar el estado de la garantía de los derechos de la población desplazada, la magistrada sustanciadora solicitará al Gobierno

⁴ Corte Constitucional. Auto 612 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ordinales primero y segundo.

⁵ La Comisión Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado radicó este informe el 14 de noviembre de 2019.

⁶ El Gobierno Nacional entregó las hojas de vida de los indicadores el 29 de noviembre de 2019.

⁷ La Procuraduría General de la Nación radicó el documento de verificación el 6 de diciembre de 2019. Posteriormente, la DP del Pueblo presentó informes el 12 y 19 de diciembre de 2019 y el 23 de enero de 2020. Por último, la Contraloría General de la República entregó este análisis el 19 de diciembre de 2019.

Nacional que examine los informes allegados por los organismos de control del Estado y la CSPPDF de conformidad con las pautas de análisis que establece este auto.

Esta providencia se enmarca en el seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI), en virtud del cual, la Sala Plena de la Corte Constitucional designó funciones de sustanciación e impulso procesal a la Magistrada Presidenta de la Sala Especial. En consecuencia, las decisiones que se imparten tienen por objetivo impulsar el proceso de adecuación de los instrumentos de medición de los derechos de la población desplazada en los términos dispuestos en el **Auto 331 de 2019**, cuya revisión final corresponde a la Sala de Seguimiento.

2. Así las cosas, este auto tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, recapitulará la finalidad del proceso de deliberación técnica para verificar la idoneidad de los indicadores entre los actores del proceso de seguimiento a la superación del ECI de conformidad con el **Auto 331 de 2019**. En segundo lugar, realizará un balance de la respuesta al primer bloque de órdenes del auto referido, y posteriormente presentará una síntesis de los vacíos y deficiencias de los instrumentos propuestos por las entidades del SNARIV que fueron identificados en los informes de los organismos de control y la CSPPDF. Por último, establecerá las pautas que debe seguir el Gobierno Nacional para ajustar y complementar los IGED a partir del examen de las observaciones y propuestas aportadas por los demás actores del proceso de seguimiento. Para este propósito, en el Anexo I de esta providencia se encuentra la estructura sugerida para orientar la revisión solicitada.

2. Finalidad del proceso de verificación de los criterios de idoneidad de los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional dispuesto en el Auto 331 de 2019

3. Para lograr la consolidación de los IGED, el **Auto 331 de 2019** impartió un conjunto de órdenes para promover la deliberación técnica entre el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, así como la experticia técnica y el rol que les asiste en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, para ajustar y complementar la propuesta de las entidades del SNARIV.

En dicha providencia, la Sala Especial de Seguimiento recapituló los criterios de idoneidad que deben reunir estos instrumentos para determinar el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Por consiguiente, el primer bloque de órdenes proferidas tenían por objetivo que los actores del proceso verificaran los atributos técnicos y la función sustancial e instrumental de los indicadores formulados por el Gobierno Nacional.

4. Esta verificación fue concebida como un proceso escalonado que debía surtir de la siguiente manera: En virtud de la orden primera, las entidades del SNARIV, bajo el liderazgo del DNP y la Unidad para las Víctimas, debían

realizar un diagnóstico de los instrumentos presentados en 2018, y reformular aquellos que no cumplían los criterios de idoneidad, o no respondían al contenido de los derechos de la población desplazada. De acuerdo con lo dispuesto en la orden tercera, este informe debía ser enviado a los demás actores del proceso de seguimiento.

Posteriormente, de conformidad con los ordinales cuarto y sexto respectivamente, los organismos de control y los acompañantes permanentes debían examinar si los indicadores planteados por el Gobierno Nacional cumplían las condiciones de idoneidad, y en caso de que concluyeran que no las satisfacían, presentaran una alternativa para medir los derechos de la población desplazada. Por último, los organismos de control, de acuerdo con en el ordinal quinto, debían enviar esta evaluación al DNP, a la Unidad para las Víctimas, a las demás entidades de control, y a los acompañantes permanentes del proceso.

5. En consonancia con lo expuesto, la vinculación de los diferentes actores del proceso para verificar los criterios de idoneidad de los indicadores tuvo por finalidad propiciar una discusión técnica, para que, en virtud de las competencias y experticia de cada uno de los intervinientes: (i) identificaran los aspectos susceptibles de mejora y formularan recomendaciones de ajuste; y (ii) plantearan instrumentos alternativos o complementarios para corregir las limitaciones y los vacíos que se advierten en la medición propuesta.

En consecuencia, los informes solicitados a los actores del proceso tienen por objetivo subsanar las deficiencias que se pueden advertir en esta etapa, para que, al momento de valorar de la medición de los IGED, la deliberación se concentre en el análisis de los resultados, y no en la fórmula de los indicadores, de acuerdo con lo planteado en el **Auto 331 de 2019**⁸.

6. Por lo tanto, el proceso de revisión y ajuste a los instrumentos de medición propuestos por el Gobierno Nacional debe concluir en la consolidación de una batería de IGED que reúna las condiciones de idoneidad para determinar el estado de garantía de los derechos de la población desplazada, como condición previa y necesaria para que el juez constitucional proceda a valorar los resultados de su medición y determine si los niveles alcanzados son suficientes para declarar superado el ECI⁹.

A continuación se abordará el contenido de los informes entregados por el Gobierno Nacional, los organismos de control y la CSPPDF.

⁸ El Auto 331 de 2019 precisó que los parámetros de valoración de los resultados de la medición de los indicadores corresponden a “(i) el derecho a la igualdad y no discriminación, como fundamento de los umbrales para determinar que se alcanza un estado de cosas ajustado al orden constitucional; (ii) el principio de progresividad y no regresividad, para examinar el avance y la sostenibilidad de los resultados alcanzados y; (iii) los criterios de racionalidad en la política pública para garantizar los derechos de la población desplazada, especialmente aquellos con un marcado contenido prestacional”. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento Jurídico 64.

⁹ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento Jurídico 57.2.

3. Balance de la respuesta al primer bloque de órdenes del Auto 331 de 2019

7. Con el propósito de examinar los documentos allegados en virtud del primer bloque de órdenes del **Auto 331 de 2019**, esta sección examina: (i) el contenido del documento presentado por el DNP y la Unidad para las Víctimas en respuesta a la orden primera; (ii) el análisis realizado por la CGR, la PGN, y la DP, en virtud de la solicitud de la orden cuarta¹⁰; y (iii) el informe suministrado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal sexto de la providencia referida¹¹. Posteriormente, se presenta una síntesis de los vacíos y deficiencias de los instrumentos de medición propuestos por el Gobierno Nacional, a partir del examen de las observaciones y recomendaciones que se identifican de forma común y reiterada en los documentos aportados por los organismos de control y la CSPPDF.

No obstante, la suscrita magistrada advierte que esta verificación preliminar no equivale a una validación de los contenidos de los informes entregados por los intervinientes en el proceso. Esta revisión responde a la necesidad de establecer si la información presentada guarda relación con los elementos del análisis requerido en las órdenes cuarta y sexta del auto señalado, para concluir el proceso de depuración de la batería de los IGED.

3.1. Contenido de los informes allegados en respuesta al primer bloque de órdenes del Auto 331 de 2019

8. El proceso de verificación de los criterios de idoneidad inició con el diagnóstico del Gobierno Nacional de los indicadores presentados en el informe anual de 2018. Este documento fue puesto en conocimiento de los organismos de control y de los acompañantes permanentes del proceso, para que adelantaran el respectivo examen. Dicha evaluación fue allegada por la CSPPDF y, luego de la prórroga concedida en el **Auto 612 de 2019**, la PGN, la DP, y la CGR remitieron los informes con el análisis de los instrumentos propuestos por el Gobierno Nacional.

A continuación, la magistrada sustanciadora examinará el contenido de la información aportada por los actores del proceso de seguimiento, de acuerdo con el trámite descrito en la sección anterior.

A. Informe del Gobierno Nacional

¹⁰ El ordinal cuarto del Auto 331 de 2019 solicitó a los organismos de control que analizaran si los indicadores presentados por el Gobierno Nacional cumplían con los criterios de idoneidad y guardaban correspondencia con el contenido del derecho, y en caso de concluir que no satisfacían estas condiciones, debían aportar una propuesta alternativa de indicadores.

¹¹ El ordinal sexto del Auto 331 de 2019 invitó a los acompañantes permanentes del proceso a que examinaran si los indicadores presentados por el Gobierno Nacional, en virtud de la orden primera del auto referido, se encontraban en consonancia con los criterios de idoneidad y el contenido de los derechos de la población desplazada.

9. Los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas, en respuesta a la orden primera del **Auto 331 de 2019**, entregaron la síntesis del análisis de idoneidad que realizaron de los indicadores presentados en el año 2018. En este informe el Gobierno Nacional concluyó que: (i) 25 indicadores son idóneos y por tanto se debían mantener¹², (ii) 3 indicadores son idóneos y se debían mantener, pero incluyen un indicador complementario para mejorar la información sobre el efectivo estado en que se encuentra el goce del derecho¹³, (iii) 7 indicadores requerían ser reformulados, por lo cual fueron ajustados¹⁴; y (iv) 4 indicadores no cumplían los criterios de idoneidad y por tanto plantearon unos nuevos¹⁵.

Posteriormente, las entidades del Gobierno Nacional respondieron a las observaciones expuestas sobre las deficiencias en las fuentes de información y la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo expuesto por los organismos de control y la CSPPDF en los documentos allegados con ocasión de los **Autos 509 y 634 de 2018**¹⁶. En esta sección, el Ejecutivo señaló que para identificar los universos de medición aplica un “modelo integrado” con el cual estandariza la información con la que se analizan los datos de las personas y la oferta institucional recibida por las víctimas. Respecto de los problemas del Registro Único de Víctimas y su interacción con otros registros administrativos, la Unidad para las Víctimas informó que realizó un diagnóstico para examinar la completitud de los datos, realizó convenios de intercambio de información para mejorarlos e identificó las limitaciones en los datos para medir los indicadores examinados.

¹² De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional, en esta categoría se encuentran los indicadores que cumplen los criterios de idoneidad y en consecuencia no requieren modificaciones, incluyendo aquellos donde se modifica alguna palabra en la redacción para darle mayor especificidad. En esta categoría se encuentran los indicadores relacionados con: (i) el derecho a la rehabilitación; (ii) el derecho a la vivienda en condiciones dignas (vivienda adecuada urbana/rural como principal, e indicadores sobre materiales adecuados, hacinamiento crítico, seguridad jurídica, zonas libres de riesgo y servicios públicos como indicadores complementarios); (iii) el derecho a la generación de ingresos; (iv) los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad sexual y las garantías de no repetición; (v) el derecho a la subsistencia mínima (desagregado en los indicadores de atención humanitaria de inmediatez y atención humanitaria de primer año).

¹³ Esta categoría corresponde a los indicadores que el Gobierno Nacional considera que son idóneos, pero requieren de un indicador complementario para realizar el análisis integral del derecho. Bajo esta clasificación se encuentran los instrumentos asociados a: (i) el derecho a la educación (desagregado en indicadores de asistencia, repitencia, deserción, transporte y alimentación); (ii) el derecho al retorno y a la reubicación (en el cual se realizó un ajuste con una propuesta de medición de los retornos y reubicaciones acompañados, y la superación de la situación de vulnerabilidad surtido este proceso de acompañamiento).

¹⁴ De acuerdo con el documento del Gobierno Nacional, en esta categoría se clasifican los indicadores respecto de los cuales identificaron imprecisiones en su planteamiento, por lo cual decidió reformularlos, sin que esto implique un cambio en la esencia del indicador. En esta categoría se encuentran instrumentos que corresponden a: (i) el derecho a la restitución de tierras (en el cual se proponen indicadores respecto del proceso de restitución de tierras y la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); (ii) el derecho a la protección de predios (que comprende indicadores relacionados con la protección de predios y la asignación de la medida de protección con el registro en el Folio de Matricula Inmobiliaria); (iii) el derecho a la subsistencia mínima (en el cual se plantean indicadores para la atención humanitaria – carencias extremas, y atención humanitaria – carencias leves); (iv) el derecho a la justicia.

¹⁵ Esta categoría corresponde a los indicadores respecto de los cuales el Gobierno concluyó que no cumplen condiciones de idoneidad y, por lo tanto, propone una nueva fórmula del indicador. Bajo esta clasificación se encuentran los instrumentos correspondientes a: (i) el derecho a la indemnización; (ii) el derecho a la protección; y (iii) el derecho a la subsistencia mínima (indicadores relacionados con la atención humanitaria- carencias graves y no carencias).

¹⁶ Estas observaciones fueron sintetizadas en el Auto 331 de 2019 (Fundamento Jurídico 27) para que el Gobierno Nacional se pronunciara en el informe de respuesta a la orden primera del auto referido.

10. De acuerdo con el informe presentado, el análisis realizado en virtud del cumplimiento a la orden primera del **Auto 331 de 2019** es producto de la revisión de los indicadores en mesas técnicas conjuntas entre las entidades del SNARIV, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Estadística (en adelante DANE)¹⁷. Este proceso concluyó con la remisión de un concepto de favorabilidad de las entidades competentes para proveer los datos o realizar la medición de cada indicador.

La metodología descrita se desarrolló con base en una guía diseñada por el DNP y la Unidad para las Víctimas para orientar las mesas técnicas en el examen de las funciones instrumental y sustancial, y los atributos técnicos de los indicadores. De este modo, el análisis de cada indicador, de acuerdo con las categorías señaladas previamente, se encuentra estructurado en tres secciones, que debían aportar la siguiente información: (i) la *identificación del indicador*, que debía examinar su correspondencia con el contenido del derecho. Esta sección del informe presenta la fórmula, enuncia los titulares, los responsables¹⁸ y la finalidad del derecho; (ii) la *verificación de las funciones sustancial¹⁹ e instrumental²⁰* que debía determinar si los instrumentos evalúan el cumplimiento de los objetivos de la política pública y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El documento aborda la extensión y el carácter de la obligación, su exigibilidad, el objetivo del indicador, la unidad de medida, el tipo de indicador, las fuentes de información, la desagregación por sujetos de especial protección constitucional y el enfoque territorial; y (iii) el examen de los *criterios técnicos*, para lo cual se emplearon las metodologías de formulación de indicadores del DANE y del DNP, para complementar el análisis. Al final del examen de algunos de los derechos se encuentra una síntesis sobre: (a) las limitaciones de los registros administrativos, (b) la conclusión de la idoneidad del indicador, y (c) una síntesis de los cambios introducidos.

11. Cabe resaltar que este informe no desarrolla para todos los derechos los contenidos descritos previamente y se presentó sin las hojas de vida de los

¹⁷ El Gobierno Nacional informó que la primera fase de análisis se realizó entre el 26 de julio y el 6 de agosto de 2019. La segunda fase se desarrolló entre el 26 de julio y el 6 de agosto. Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. Radicado el 25 de septiembre 2019. Págs. 3-6.

¹⁸ En algunos derechos se complementó la información, como en el derecho a la rehabilitación, en el cual el Gobierno indicó que además del programa que diseña y coordina el Ministerio de Salud, la Unidad para las Víctimas con la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal (EREG), brinda herramientas de apoyo a la recuperación emocional, de forma complementaria al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. Radicado el veinticinco (25) de septiembre 2019. Pág. 12.

¹⁹ En relación con la función sustancial el Gobierno Nacional señaló que “*se evaluó si el indicador posee como fundamento el contenido del derecho, es decir, si la medición propuesta corresponde a la definición del derecho establecida por la Honorable Corte constitucional. Adicionalmente, se evaluó si el indicador da cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el Goce Efectivo de los Derechos- GED, es decir, si permite identificar, mediante su medición las variaciones en este sentido para la población desplazada. Se identificó también si los indicadores permiten determinar la dimensión real de la demanda específica por parte de la población desplazada, si tiene en cuenta los enfoques diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional, si mide los avances de programas y efectividad de la política pública al medir la garantía del derecho en cuestión*”. Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. Págs. 4-5.

²⁰ Respecto de la función instrumental, el Gobierno examinó “*si el indicador es pertinente, adecuado, suficiente y coherente, siguiendo los parámetros definidos en el Auto 331 de 2019*”. Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas. Respuesta a la orden primera del Auto 331 de 2019. Pág. 5.

indicadores, que fueron allegadas posteriormente, en virtud del requerimiento de información realizado en el **Auto 612 de 2019**. La ausencia de estos insumos retrasó el proceso de análisis de los organismos de control y en consecuencia, los tiempos de entrega de los documentos que a continuación se describen.

B. Informe de la Contraloría General de la República

12. La Unidad Delegada para el Posconflicto de la CGR, en cumplimiento de la solicitud del ordinal cuarto del **Auto 331 de 2019**, realizó un examen sobre la idoneidad de los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional relacionados con los derechos asociados al desplazamiento forzado²¹, los derechos que comparte la población desplazada con el resto de la población colombiana²² y los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado²³. El informe comprende:

- i. La revisión de elementos del contenido del derecho, la recapitulación de algunas de las principales falencias en los componentes de política señaladas en el proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**²⁴, y los ajustes normativos e institucionales adoptados por el Gobierno Nacional en respuesta a las deficiencias referidas. Estos elementos se relacionaron posteriormente en el análisis de los vacíos y las limitaciones de los instrumentos propuestos respecto de los cuales se plantearon recomendaciones para ajustarlos o complementarlos.
- ii. La identificación de la medición que realizó: (a) una tabla por cada indicador que organiza los contenidos de la respuesta al **Auto 331 de 2019** y las hojas de vida allegadas posteriormente, en la cual asocia el objetivo, las fuentes de información y la fórmula de cada uno de estos²⁵; (b) una evaluación sobre la verificación de idoneidad realizada por las entidades del SNARIV; y (c) la evolución del indicador respecto de las mediciones previas.
- iii. El examen de la función instrumental de los indicadores como medio de prueba que dé cuenta de la materialización del derecho que aportó un examen de esta función respecto del conjunto de instrumentos propuestos para cada derecho. Al final presentó de forma sintética ajustes a la propuesta del Gobierno Nacional.
- iv. La verificación de la función sustancial de los indicadores que examinó: (a) si la medición está planteada en términos de los titulares del derecho y el universo de la población considerada; (b) las entidades responsables

²¹ En esta sección desarrolló el análisis relacionado con los indicadores asociados a los derechos a la subsistencia mínima, al retorno y la reubicación, y la restitución y protección de tierras.

²² En esta sección analizó los indicadores relativos a los derechos a la vida, integridad y seguridad personal, a la educación, a la generación de ingresos y de empleo, y a la vivienda.

²³ En esta sección examinó los indicadores relacionados con los derechos a la verdad, la justicia, y la reparación en materia de indemnización y rehabilitación.

²⁴ En esta sección relacionó, para algunos derechos, las falencias identificadas en el Auto 373 de 2016.

²⁵ De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional, tras el análisis de idoneidad, relacionó cada indicador en las siguientes categorías: (i) idóneo/ se mantiene; (ii) idóneo/ complementario; (iii) reformular/ ajustar; (iv) cambiar/ nuevo indicador.

en la garantía del derecho; (c) si la extensión de la obligación está contenida en la medición; y (d) si la finalidad del derecho se relaciona con la medición propuesta. Esta evaluación se realizó respecto del conjunto de instrumentos propuestos para cada derecho, e incluyó recomendaciones respecto de otros elementos asociados a la garantía del mismo que se deben integrar en la medición.

C. Informe de la Procuraduría General de la Nación

13. La PGN, en respuesta a la orden cuarta del **Auto 331 de 2019**, presentó un análisis del informe del Gobierno Nacional²⁶. Esta evaluación se realizó partir de la respuesta a la orden primera del auto referido y las hojas de vida de cada indicador²⁷. En este documento reiteró que es fundamental que la superación del ECI se determine a partir del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento, razón por la cual insistió en la necesidad de adoptar indicadores que den cuenta de los derechos de la población desplazada²⁸.

La primera sección del documento abarcó: (i) la valoración de los criterios de idoneidad y de los atributos técnicos de cada uno de los indicadores; (ii) la revisión de estos instrumentos de medición respecto del contenido del derecho; y (iii) las conclusiones y recomendaciones para ajustar y complementar los indicadores propuestos²⁹. La PGN incluyó una tabla resumen con las conclusiones del examen de las funciones sustancial e instrumental, así como las consideraciones técnicas para cada indicador. Adicionalmente, realizó una síntesis de las conclusiones de la verificación de los criterios de idoneidad y las recomendaciones de ajuste para las entidades del SNARIV para cada derecho. Esta evaluación la realizó para los derechos asociados al desplazamiento forzado, los derechos que comparte la población desplazada con el resto de la población colombiana, y los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

En la segunda sección del informe, este ente de control analizó la respuesta a las observaciones sobre las deficiencias en los sistemas de información, la articulación del SISBEN IV con el proceso de medición de carencias y

²⁶ En este sentido, la PGN señaló que el informe consta de “*observaciones para todos los derechos planteados por la Corte, incluso sobre el derecho a la verdad que no fue incluido en el informe del Gobierno, analizando todos los indicadores propuestos: los que se mantienen, los complementarios, los reformulados y los nuevos*”. Procuraduría General de la Nación. Respuesta a la orden cuarta del Auto 331 de 2019. Radicado el seis (6) de diciembre de 2019. Pág. 3.

²⁷ La PGN precisó que las hojas de vida fueron allegadas hasta el 31 de octubre 2019, luego del requerimiento realizado por este organismo de control al Gobierno Nacional. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 3.

²⁸ En ese informe la PGN destacó que a pesar de los esfuerzos adelantados por el Gobierno en materia de atención, asistencia y reparación, persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI relacionadas con la baja capacidad institucional del Estado y la insuficiente apropiación de recursos. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 3.

²⁹ Respecto de la propuesta alternativa de indicadores, solicitada por la Sala Especial de Seguimiento para los indicadores que no satisfacen los criterios de idoneidad, la PGN manifestó que en calidad de órgano de control no considera pertinente proponer nuevos indicadores. No obstante, manifestó que “*para cada derecho se mencionan los aspectos a tener en cuenta en esta reformulación y se sugieren ajustes concretos en las fórmulas o fuentes de los indicadores que se consideran insuficientes*”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 3.

superación de la situación de vulnerabilidad, y la implementación del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En la última sección, la PGN presentó conclusiones generales sobre los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional e incluyó: (i) las observaciones sobre el cumplimiento de algunas órdenes proferidas por la Sala Especial de Seguimiento; (ii) la relación de los instrumentos dispuestos en el Acuerdo Final de Paz que pueden contribuir a la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento; y (iii) las observaciones sobre los criterios para medir los derechos de las comunidades y pueblos étnicos.

D. Informe de la Defensoría del Pueblo

14. La DP, por intermedio de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, en cumplimiento de la solicitud del ordinal cuarto del **Auto 331 de 2019**, allegó un análisis de la propuesta de medición del Gobierno Nacional para los derechos a la vida, la libertad, la integridad, a la subsistencia mínima al retorno y a la reubicación.

Respecto de estos derechos, la DP aportó información que comprende: (i) la conclusión general de la idoneidad de los instrumentos presentados por el Gobierno respecto del contenido de los derechos enunciados; (ii) una tabla síntesis en la que a partir de la fórmula del indicador, evaluaron las funciones sustancial e instrumental, los atributos técnicos y el tipo de acumulación para la medición; (iii) instrumentos complementarios o alternativos de medición planteados en consonancia con las variables de identificación de las hojas de vida que entregó el Gobierno Nacional³⁰.

La DP manifestó que los indicadores deben: (i) reflejar la integralidad e interdependencia de los derechos de las comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento, y (ii) ser parte de las políticas dirigidas a la población desplazada, por lo cual, no deben limitarse a un reporte que se entrega a la Sala Especial. En este sentido llamó la atención sobre la necesidad de implementar el Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas para examinar el estado de avance en la garantía de los derechos de ésta población.

E. Informe de la Comisión Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

15. La CSPPDF, en virtud de la solicitud de la orden sexta del **Auto 331 de 2019**, aportó un documento con el análisis de los instrumentos de medición presentados por las entidades del SNARIV³¹ que comprende para cada derecho: (i) las observaciones sobre su contenido; (ii) el examen de la idoneidad los

³⁰ La DP manifestó que las propuestas de indicadores tienen por objetivo aportar elementos para la deliberación propuesta por la Sala Especial de Seguimiento, por lo cual advierte que son indicativos y no comprometen la función de control autónomo de esta entidad respecto del Gobierno Nacional.

³¹ Este informe fue allegado de manera previa a que se entregaran las fichas técnicas de los indicadores solicitadas al Gobierno Nacional en el Auto 612 de 2019.

indicadores propuestos por el Gobierno Nacional; (iii) las propuestas para mejorar su redacción o para ajustar y complementar la medición con propuestas alternativas; y (iv) las consideraciones generales sobre la medición de cada derecho. Estos contenidos se desarrollaron en el siguiente orden: (a) derechos asociados a la subsistencia mínima³²; (b) derechos sociales fundamentales³³; (c) derechos relacionados con la sostenibilidad³⁴; (d) derechos civiles y políticos³⁵; y (e) derechos de las víctimas de desplazamiento forzado³⁶.

La última sección del documento incluyó observaciones sobre la respuesta a los interrogantes en materia de registros administrativos que tienen efectos en la medición y las medidas adoptadas para superar las limitaciones y vacíos de las fuentes de información. En este aparte examinó las acciones planteadas para mejorar la calidad de los datos de las víctimas del desplazamiento forzado, respecto de las cuales señaló que es necesario que el Gobierno precise el alcance de las mismas e indique los avances y los resultados alcanzados tras su implementación. Adicionalmente, respecto de los vacíos en la información para calcular los indicadores de los derechos a la subsistencia mínima, a la vida, libertad, a la integridad y las garantías de no repetición, a la vivienda, a la generación de ingresos y a la indemnización, identificó cómo estas dificultades se relacionan con las fuentes de información, y planteó propuestas alternativas para la medición de algunos de estos derechos.

16. Dado que los contenidos de los documentos allegados por los organismos de control y la CSPPDF responden a las solicitudes de las órdenes impartidas en el **Auto 331 de 2019**, a continuación se profundiza en el análisis de la idoneidad de los atributos técnicos, y las funciones sustancial e instrumental de los instrumentos formulados por las entidades del SNARIV.

3.2. Vacíos y deficiencias de los indicadores identificados por los organismos de control y por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado

17. En esta sección, la magistrada sustanciadora realizará una síntesis de las observaciones a los instrumentos de medición presentados por el Gobierno Nacional que fueron planteadas de forma común y reiterada en los documentos aportados por los organismos de control y la CSPPDF. El objetivo es identificar los principales vacíos y deficiencias que generan dudas sobre la idoneidad de los instrumentos propuestos para determinar el estado de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada. Por lo tanto, no supe el examen que deben adelantar las entidades del SNARIV sobre cada una de las recomendaciones relacionadas con la idoneidad y la correspondencia de los indicadores con el contenido de los derechos que son objeto de medición a través de los IGED.

³² En este grupo la CSPPDF analizó la atención humanitaria.

³³ Bajo esta categoría, la CSPPDF examinó los derechos a la educación, alimentación y salud.

³⁴ En este grupo abordó los derechos a la vivienda, a la generación de ingresos y al retorno.

³⁵ En esta categoría evaluó los derechos a la vida, libertad e integridad, y seguridad en materia de prevención y protección.

³⁶ Dentro de esta categoría examinó los derechos a la verdad, justicia, indemnización, restitución y protección de tierras, rehabilitación y garantías de no repetición.

A. Observaciones relacionadas con los atributos técnicos de los indicadores

i. Fórmula (redacción del indicador)

18. Como lo señaló el **Auto 331 de 2019**, los indicadores deben ser oportunos, excluyentes, claros, explícitos, sensibles y verificables. Al respecto, los organismos de control y la CSPPDF recomendaron precisar en la redacción de los indicadores: (i) los elementos que son objeto de medición³⁷; (ii) la definición de términos y siglas que pueden ser específicos al contexto de la medición³⁸; (iii) los términos que generan interpretaciones ambiguas, como el alcance de los titulares o el acceso efectivo al derecho³⁹; (iv) la correspondencia de la fórmula con los datos que arrojan las fuentes de información relacionadas en la hoja de vida del indicador⁴⁰; y (v) la especificidad de los términos (periodo de ejecución) relacionados con las medidas que se examinan con el indicador⁴¹.

ii. Tipo de indicador

19. El tipo de instrumento de medición que se adopte está relacionado con la información que puede suministrar respecto del nivel de garantía de los derechos de la población desplazada. Los indicadores de resultado reflejan el grado de realización de un derecho y los efectos acumulados de los procesos que subyacen a la garantía mismo. Por su parte, los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios y aportan información sobre la forma en que el

³⁷ Por ejemplo, en el caso del derecho a la vivienda la CGR propuso ampliar la redacción para los siguientes conceptos: (i) “materiales adecuados”, para que incluyan los términos de pisos y paredes adecuadas; (ii) “seguridad jurídica urbana”, respecto del cual haga referencia a los “hogares que habitan en propiedad o arriendo”; y (iii) “servicios públicos urbanos”, en el cual precisen los servicios que se incluyen en la medición. Contraloría General de la República. Respuesta al Auto 331 de 2019. Pág. 77. Para este mismo derecho, la PGN sugirió revisar el numerador de vivienda rural puesto que falta incluir la expresión “que habitan”, para que el indicador sea similar al de vivienda urbana. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 45

³⁸ La CGR recomendó mejorar la precisión de los términos que se emplean en la fórmula del indicador. De este modo, en la definición de términos del derecho a la vivienda, recomendó “*incluir notas sobre definición de palabras o siglas que no son de conocimiento público o que de acuerdo al tema sean diferentes en otro contexto*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 77. Por su parte, la PGN manifestó que en el indicador de indemnización no es claro el momento en el cual se entiende garantizada la medida, pues la fórmula puede dar lugar a interpretar que el acceso a la indemnización puede ocurrir: (i) con la entrega del acto administrativo que reconoce el derecho a la indemnización; (ii) el desembolso efectivo del dinero; o (iii) la constitución del encargo fiduciario para los menores de edad. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 62.

³⁹ La CGR señaló que el indicador en materia de indemnización no es claro, puesto que “*se presta a confusión con palabras como accedieron a la indemnización, sin hacer claridad que se refiere al titular del derecho al que le pagaron efectivamente por esta medida. Se considera que le falta se (sic) explícito en cuanto al alcance del titular del derecho y cuenta con palabras que se prestan para interpretación ambigua como los accedieron y derecho a acceder*” (sic). Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 102.

⁴⁰ La PGN recomendó para el derecho a la vida “*ajustar el numerador del indicador en el sentido de incluir el hecho victimizante de desaparición forzada, de conformidad con la hoja de vida del indicador*”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 30.

⁴¹ La DP recomendó ajustar la redacción del indicador de atención humanitaria inmediata especificando el periodo a partir del cual se cuenta el tiempo de atención, el cual, puede corresponder al momento en que la persona es notificada de la inclusión en el registro único de víctimas (en adelante RUV). Esto teniendo en cuenta que pueden existir situaciones administrativas que demoran la valoración, la inclusión el RUV o su notificación, y este términos se computan dentro de los 12 meses posteriores a la declaración. Defensoría del Pueblo. Respuesta al Auto 331 de 2019. Análisis de los indicadores para medir los derechos a la vida, libertad e integridad, subsistencia mínima, retornos y reubicación. Pág. 30.

Estado cumple con sus obligaciones⁴². Sobre el particular, los informes allegados presentan tres conclusiones generales que se describen a continuación.

19.1. Algunos indicadores de resultado no corresponden a esta tipología⁴³.

19.2. Los organismos de control y la CSPPDF encuentran necesario integrar a la propuesta del Gobierno indicadores complementarios de proceso y de producto que permitan examinar: (i) la implementación y efectividad de la política⁴⁴; (ii) el avance en el cumplimiento de las obligaciones para cada derecho de acuerdo con los responsables en su garantía, incluyendo a las entidades territoriales⁴⁵; (iii) si las medidas adelantadas conducen al resultado en términos de garantía del derecho⁴⁶; (iv) la eficiencia en el uso de los recursos⁴⁷; (v) los estancamientos o retrocesos en los programas o componentes asociados a la garantía del derecho⁴⁸; y (vi) los tiempos de respuesta entre la solicitud y la materialización de medidas⁴⁹. En suma, sugieren complementar la medición con instrumentos que permitan efectuar un análisis integral del avance en la ejecución de la política y sus efectos en la garantía de los derechos de la población desplazada.

19.3. Finalmente, los intervinientes advirtieron dificultades para adoptar indicadores de resultado en ciertos derechos, por lo cual, sugieren considerar la

⁴² Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (Fundamento Jurídico 40).

⁴³ La PGN señaló que aun cuando el Gobierno Nacional planteó que el indicador para el derecho a la subsistencia mínima denominado “*Porcentaje de hogares desplazados sin carencias de alojamiento y alimentación*” es de resultado, la medición no refleja que las personas desplazadas accedieron a los programas sociales ofrecidos por el Estado o superaron sus carencias en la subsistencia mínima, puesto lo que este indicador evidencia es que estos hogares no requieren de atención humanitaria. En este sentido, concluyó que este podría ser un indicador de proceso que puede permitir al Gobierno determinar el universo sujeto de atención. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 9.

⁴⁴ En materia de protección, la CGR sugirió formular indicadores para medir la efectividad de las rutas colectivas de protección. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 46. Por su parte, la PGN propuso que se formularan indicadores para examinar la gestión de prevención a las vulneraciones al derecho a la integridad (Pág. 25), y para evaluar las acciones implementadas en materia de prevención, protección y garantías de no repetición (Pág. 28). Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*.

⁴⁵ La CGR recomendó que en materia de indemnización se incorporen indicadores complementarios que permitan evidenciar los avances en el cumplimiento de las obligaciones de los responsables en la garantía del derecho. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Págs. 102 -106. Por su parte, la PGN llamó la atención sobre la ausencia de indicadores de proceso que suministren información sobre la respuesta humanitaria a las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y/o que se encuentran en zonas de difícil acceso, y por tanto, recomendó adoptar un indicador que proporcione información de la atención humanitaria en esta situación extraordinaria. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 10.

⁴⁶ La CGR señaló que en materia de prevención “*es necesario complementar este resultado con indicadores que permitan evidenciar las acciones de prevención que han sido determinantes en el resultado de la vigencia*” (Pág. 39). En la misma línea, señaló que en materia de generación de ingresos, “*no se cuenta con indicadores de proceso que permitan entender el funcionamiento de la política pública y el cumplimiento de la ruta diseñada para la generación de ingresos y conocer si sus resultados están rezagados frente al goce efectivo de los derechos de la población desplazada*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 65.

⁴⁷ La Contraloría señaló que en materia de vivienda, los indicadores no permiten examinar “*la gestión y efectividad de la política de vivienda ni la eficiencia del uso de los recursos públicos*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 78.

⁴⁸ La PGN planteó que, para los derechos a la vida (Pág. 24), a la educación (Págs. 36-37), a la generación de ingresos (Pág.42), la vivienda (Pág. 49), y la rehabilitación integral (Pág. 66), es necesario que se formulen indicadores de proceso para identificar estancamientos y retrocesos en los programas que integran la oferta institucional para garantizar estas medidas. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*.

⁴⁹ La PGN sugirió formular indicadores para identificar tiempos de respuesta entre las solicitudes y materialización de las medidas de protección (Pág.30), la oferta en vivienda (Pág. 49), el término que transcurre entre el reconocimiento de la indemnización mediante acto administrativo y su desembolso efectivo (Pág. 63). Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*.

aplicación de encuestas nacionales periódicas para medir estos derechos de forma más efectiva⁵⁰.

iii. Hoja de vida de los indicadores

20. La hoja de vida del indicador (o la ficha técnica) debe dar cuenta de lo que este mide, cómo y cuándo se realiza su medición, qué datos proporciona y quién es el responsable de producir dicha información⁵¹. Los diagnósticos de los organismos de control y la CSPPDF presentan varias observaciones a los contenidos de las hojas de vida de los indicadores, sobre las variables de identificación que se sintetizan a continuación⁵².

20.1. El *nombre* de los indicadores debe reflejar el objetivo que se quiere medir, y la *descripción* hace referencia a los datos que este aportará. Al respecto, los documentos advirtieron que en algunos indicadores: (i) el nombre puede ajustarse con la unidad de medida planteada en la fórmula de cálculo⁵³, y (ii) la descripción no proporciona elementos sobre su utilidad o alcance⁵⁴.

20.2. Los datos de las *fuentes de información* deben dar cuenta de la operación estadística de la cual provienen y los responsables de su reporte. En esta materia, los actores del proceso identificaron limitaciones en los registros administrativos, respecto de los cuales se advirtió: (i) la dificultad para cruzar bases de datos debido a problemas de identificación de la población desplazada⁵⁵; (ii) la disparidad en las fechas de corte de los datos⁵⁶; (iii) la falta de precisión entre los contenidos presentados en el documento de respuesta a la orden primera del **Auto 331 de 2019** y los datos de las hojas de vida allegadas posteriormente⁵⁷; (iv) la ausencia de información de las entidades responsables

⁵⁰ La PGN planteó esta propuesta respecto de los indicadores en materia de generación de ingresos (Págs.42-43), vivienda digna (Pág. 50), indemnización (Pág. 63), y rehabilitación (Pág. 65). Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*.

⁵¹ En el Auto 331 de 2019, la Sala Especial precisó estos elementos de acuerdo con los parámetros establecidos por el DNP para la formulación y análisis de indicadores en la “Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, 2009”. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (Fundamentos Jurídicos 49 a 51).

⁵² Como conclusión general, la CGR señaló que las fichas de los indicadores son técnicamente débiles. Una muestra de esto es que los campos para explicar la medición tanto del numerador como del denominador “*se limitan a transcribir su enunciado, sin explicar detalles de cobertura, fuente de información, tratamiento técnico de inconsistencias*”. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág. 5.

⁵³ La PGN presentó esta observación para los indicadores de atención humanitaria y de educación. A modo de ejemplo, recomendó que el indicador que mide “*porcentaje de personas entre 5 y 16 años matriculados en educación preescolar, básica o media*”, corresponda a la unidad de medida: “*número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años*”. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Págs. 10 y 32.

⁵⁴ En este sentido la PGN manifestó que “*la descripción de indicadores en las hojas de vida no está conforme a lo solicitado por la Corte. Al tratarse de un documento técnico, pueden complementarse para dar mayor claridad frente al alcance del indicador, sus fuentes y su línea base*”. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Pág. 4. En esta misma línea, la CGR advirtió falta de claridad en la descripción de los indicadores de generación de ingresos (Pág. 66) y de vivienda (Pág. 83). Contraloría General de la República. *Ibídem*.

⁵⁵ Al respecto, la CGR señaló que, de acuerdo con la misma información aportada por el Gobierno en materia de educación respecto del indicador de asistencia, “*el indicador presenta dificultad para lograr cruzar la base de datos del RUV y SIMAT por problemas de plena identificación de los niños, niñas y adolescentes en el registro*”. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág. 57.

⁵⁶ Respecto del derecho a la vivienda, la CGR señaló que en la información aportada por el Gobierno no se especifica la periodicidad de los diferentes registros administrativos, ni las fechas de corte en la hoja de vida de los indicadores. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág. 78.

⁵⁷ La CGR señaló que en materia de vivienda las fuentes corresponden a registros administrativos y encuestas de percepción que no se relacionan en las hojas de vida de los indicadores, ni se informa de su periodicidad y confiabilidad. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág. 83.

de aportarla⁵⁸; y (v) la dificultad de que incluyan plenamente el universo de los titulares del derecho⁵⁹. Adicionalmente, en los diagnósticos destacaron que, a pesar de que el Gobierno Nacional reconoció problemas en el cruce de datos entre el Registro Único de Víctimas y otros registros, no propuso acciones para corregir estas dificultades⁶⁰.

Respecto de las deficiencias identificadas, los actores del proceso sugieren que el Gobierno adopte acciones de mejora para las fuentes de información, de manera que: (i) den cuenta del universo objeto de medición; (ii) estén actualizadas e interconectadas para facilitar la actualización de los registros⁶¹; y (iii) permitan la interoperabilidad para realizar cruces de datos entre las entidades del orden nacional y del nivel territorial⁶².

20.3. En relación con la *periodicidad* con la cual se recolecta la información que sustenta la medición, dado que el Gobierno planteó en las fichas técnicas de los indicadores que la medición sea anual, los organismos de control proponen que para algunos derechos se realicen análisis parciales, que comprendan un periodo más corto, con el objetivo de: (i) adoptar ajustes sobre la marcha de la implementación de las políticas; (ii) examinar avances en la gestión; (iii) hacer análisis trimestrales comparados; y (iv) monitorear avances dentro de la vigencia⁶³. Adicionalmente, llamaron la atención sobre la falta de precisión de los periodos a los cuales corresponden los datos y las fechas de corte de los registros administrativos⁶⁴.

⁵⁸ La CGR expuso que la fuente de información referida en la ficha técnica del indicador de atención humanitaria inmediata es el RUV y no se registra información del nivel territorial teniendo en cuenta su responsabilidad en aportarla. En este sentido, concluyó que los datos son parciales y no contribuyen a la evaluación del goce efectivo de este derecho. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 10. En esta misma línea, la PGN planteó que si bien la Unidad para las Víctimas apoya de forma subsidiaria a las entidades territoriales, se excluye de la medición a las entidades territoriales que son las directamente obligadas en la entrega de esta medida. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 9.

⁵⁹ Respecto de la medición propuesta para el derecho a la vivienda la CGR señaló que “*la batería de indicadores propuestos, se calcula a partir de múltiples fuentes de información, debido principalmente a que no se cuenta con una caracterización censal de población objetivo completa y confiable*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 77.

⁶⁰ La CGR señaló respecto del indicador sobre la restitución de tierras (inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados) que el Gobierno advirtió una limitación en la fuente de información, pero no señaló las estrategias para subsanarlas. Esto, a juicio del organismo de control, pone en riesgo la confianza de la medición y, genera dudas sobre su capacidad para dar cuenta del avance en el goce efectivo del derecho. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 30.

⁶¹ La CGR señaló respecto de los indicadores de vivienda que “*el universo no se construye a través de un barrido actualizado y los indicadores complementarios no se soportan en fuentes primarias, si no (sic) en registros administrativos que no logran caracterizar el total de la población objetivo*” (Pág. 77). En línea con lo expuesto, manifestó que para que un indicador se considere económico se deben examinar las condiciones señaladas relacionadas con la interconexión de los sistemas de información y la actualización de los registros administrativos (Págs. 70-79). Contraloría General de la República. *Ibidem*.

⁶² Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 37.

⁶³ La CGR sugirió realizar un análisis en un periodo inferior a la medición anual para los derechos a la prevención (Pág.40), protección (Pág. 45), garantías de no repetición (Pág. 49), e indemnización (Págs. 103 y 106). Contraloría General de la República. *Ibidem*. En la misma línea, la PGN sugirió monitorear los indicadores de deserción, alimentación y transporte escolar cada seis (6) meses. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 38. Adicionalmente, la DP también realizó una propuesta similar para analizar trimestralmente los indicadores de atención humanitaria, y a su vez, poder determinar cómo esta medida se relaciona con cambios en la situación de vulnerabilidad de los hogares desplazados. Defensoría del Pueblo. *Ibidem*. Págs. 29-32.

⁶⁴ Respecto de los indicadores de vivienda, la CGR señaló que “*no se consideran verificables, dado que por una parte no es claro cómo se utilizan los diferentes registros para el cálculo de los indicadores y por otra parte, no se especifica la periodicidad de las diferentes registros administrativos ni fechas de HCC (sic) en la hoja de vida de los indicadores*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 78.

20.4. Dado que en la hoja de vida se debe incluir la *metodología de cálculo*, los actores del proceso recomendaron precisar con mayor rigurosidad las fuentes de datos empleados y el proceso que se realiza para la medición propuesta, incluyendo las limitaciones en la información⁶⁵.

20.5. La *unidad de análisis* corresponde al parámetro con el cual se determina la magnitud de la medición. Al respecto, en algunos derechos se evidenció que: (i) los indicadores no presentan uniformidad ni armonía en la unidad de análisis⁶⁶, y (ii) se presentan inconsistencias entre el documento presentado y las fichas técnicas allegadas posteriormente⁶⁷.

20.6. La *línea de base* se refiere a la medición a partir de la cual se realizará el seguimiento o se examinará la evolución del indicador, teniendo en cuenta la correspondencia en la metodología de cálculo de los mismos. En varios indicadores, los actores del proceso llamaron la atención que en la ficha técnica no se hace referencia a la línea de base del indicador⁶⁸.

B. Observaciones relacionadas con la función sustancial del indicador

21. La función sustancial hace referencia a la vocación que tienen los indicadores como instrumentos de seguimiento a la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada. A continuación se sintetizan los aspectos sobre los cuales se identificaron vacíos y deficiencias planteadas por los organismos de control y la CSPPDF.

i. Contenido del derecho

⁶⁵ La PGN expuso que respecto del indicador de víctimas de 17 años matriculadas en la vigencia, “*se requiere claridad sobre la metodología y fuente de información que se empleará para medir este indicador, toda vez que el MEN manifestó que “no existe tasa nacional comparable que incluya la población de 16 años y menor de 18 años”* (Informe de la orden primera del Auto 331 de 2019, P. 37)”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 33. Por su parte, la CGR señaló respecto del indicador de acompañamiento a los retornos y reubicaciones que “*la gran cantidad de fuentes, bases de datos y registros administrativos que requiere la medición propuesta, exige que se presente mayor profundidad y rigurosidad en la exposición técnica del alcance, cruce de datos y robustez de las fuentes a fin de validar las características de idoneidad*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 26.

⁶⁶ Al respecto, la PGN manifestó que los indicadores propuestos para la etapa administrativa y judicial de restitución de tierras “*no son armónicos entre sí, no guardan una unidad de análisis semejante*”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 22.

⁶⁷ Por ejemplo, la CGR y la DP advirtieron que en materia de atención humanitaria inmediata se presentan inconsistencias respecto de la unidad de análisis. Esto por cuanto en la ficha técnica este elemento se presentó como “*número de hogares*”, mientras que, en el informe de 2018 y en la respuesta al Auto 331 de 2019 se planteó en términos de “*individuos*”. En este sentido, la CGR propuso al Gobierno Nacional que decida cuál es la unidad de medida más conveniente para la medición, sin perder de vista que, la dificultad no radica en el registro de los hogares confirmados al momento de la solicitud de la Atención Humanitaria Inmediata, sino en la ausencia de una fuente de información que incluya los datos de los municipios que entregan esta medida. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 10. Defensoría del Pueblo. *Ibidem*. Pág. 29.

⁶⁸ La PGN evidenció este vacío en los indicadores de indemnización (P. 62) y de rehabilitación (P.65) Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. En consonancia con lo anterior, la CGR señaló que en materia de indemnización, “*El formato de hoja de vida del indicador no indica la línea de base para el cálculo del mismo, ni la meta asociada de cumplimiento, datos necesarios para medir el avance o retroceso de la aplicación de la medida. No obstante se considera que dadas las fuentes de información existentes, permitirían tomar como línea base la fecha que se determine*” (sic). Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 103.

22. Los actores del proceso de seguimiento llamaron la atención respecto de la fórmula de algunos indicadores en los cuales no se tiene en cuenta a los *titulares del derecho*. Esto se refleja en instrumentos que: (i) incluyen solo a una parte de los titulares, y por lo tanto, excluyen a población que no se encuentra en el universo medible⁶⁹; (ii) son formulados de forma general para los destinatarios de las medidas de la política, como las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en general, sin precisar que la medición versa sobre población desplazada⁷⁰; y (iii) se formulan en función de la oferta de servicios y no desde la titularidad del derecho de la población desplazada⁷¹.

23. En algunos indicadores no hay correspondencia entre los *responsables* en la garantía del derecho entre los mismos documentos que presentó el Gobierno Nacional tanto en la respuesta al **Auto 331 de 2019** como en las fichas técnicas allegadas posteriormente. De esta manera: (i) las entidades responsables que se mencionan en el informe no necesariamente corresponden a las que se incluyen en las fichas técnicas⁷²; (ii) las entidades que el documento del Gobierno identifica como responsables, no corresponden a las entidades asociadas a la garantía del mismo en otras fuentes de información examinadas por los organismos de control⁷³; (iii) no se evidencia una arquitectura institucional con competencias claras entre las entidades relacionadas con la garantía de la medida para garantizar el derecho examinado⁷⁴.

Adicionalmente, algunos actores del proceso sugirieron incluir otras entidades como responsables en la garantía del derecho, teniendo en cuenta las limitaciones en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de

⁶⁹ La CGR señaló que en materia de atención humanitaria inmediata, dado que el denominador omite a la población que por circunstancias de fuerza mayor no puede presentar la declaración dentro de los tres meses siguientes a la ocurrencia del hecho, no incorpora en su totalidad a los titulares del derecho. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 9. En este mismo sentido, la PGN señaló que respecto de los indicadores de restitución de tierras, en lo relacionado con la etapa administrativa, “no hace referencia al titular del derecho. Ni distingue entre población beneficiaria de la Ley 1448 de 2011 y las víctimas de los sujetos colectivos étnicos contemplados en los Decretos Ley 4633, 4635 de 2011”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 21.

⁷⁰ Esta observación se presentó respecto de los indicadores para los derechos a la protección, en el cual señaló que el indicador está planteado en términos de víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, que incluyen a representantes de organizaciones de población desplazada y de reclamantes de tierras. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Págs. 40 y 47.

⁷¹ La CGR concluyó que “en la mayoría de los casos, la medición no contempla la totalidad de los titulares del derecho, puesto que en muchos casos el indicador está midiendo prioritariamente la oferta de servicios, o y no desde la demanda real de la población desplazada” (sic). Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 5.

⁷² En este sentido la CGR puso de presente que, por ejemplo, en el indicador de protección el Gobierno solo señala como responsables a la Unidad Nacional de Protección y no incluyó información del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). Del mismo modo, en materia de garantías de no repetición solo incluyó a las entidades responsables de la política pública que proveen información. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 48.

⁷³ Sobre este aspecto la CGR señaló que “En cuanto a la educación inicial, el acceso es competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, afirma el MEN. Lo cual es contradictorio con lo expresado por el mismo Ministerio en su página web (...) en consonancia con lo anterior, en SINERGIA aparecen indicadores del componente educativo, bajo la responsabilidad del MEN (...)”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 57.

⁷⁴ En materia de generación de ingresos, la PGN señaló que “aún no se evidencia una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la que existen competencias claras de las entidades en materia de formación, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas”. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Pág. 42.

Tierras, y las competencias establecidas las normas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final de Paz⁷⁵.

ii. Avance en el goce efectivo del derecho

24. Los informes evidenciaron vacíos y limitaciones en la propuesta del Gobierno Nacional relacionados con: (i) la ausencia de instrumentos que den cuenta de las medidas asociadas a la garantía efectiva del derecho⁷⁶; y (ii) problemas en la caracterización de las personas y hogares desplazados⁷⁷.

Adicionalmente, en algunos de los análisis se concluyó que, si bien los indicadores en su dimensión individual cumplen los atributos técnicos, en conjunto son limitados para dar cuenta del goce efectivo del derecho⁷⁸.

iii. Dimensión de la demanda

25. Los documentos allegados concluyeron que algunos indicadores no permiten identificar la *dimensión real de la demanda* debido a que: (i) no se incluyen todos los titulares del derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011⁷⁹; (ii) se limitan a medir

⁷⁵ En este sentido, en materia de indemnización, la CGR señaló que la Unidad para las Víctimas no es la única entidad responsable en la garantía de esta medida, teniendo en cuenta la desfinanciación de la Ley de Víctimas por lo cual “*requiere que entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participen como garantes de este derecho en tanto, es necesario buscar fuentes de financiación y realizar una creciente destinación de recursos a esta importante medida en un plazo razonable. Otra entidad que debería hacer parte entre los responsables de la garantía del derecho es la Sociedad de Activos Especiales – SAE, dado que en el marco del Acuerdo Final de Paz y de los Decretos 903 y 1407 de 20174, se define la destinación del inventario de bienes entregados por las FARC al Fondo de Víctimas, cuya finalidad, entre otras, es la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral (A.4). Asimismo, la Fiscalía General de la Nación debería hacer parte entre las entidades responsables de la garantía, dado que tiene a su cargo la determinación de los bienes que se encuentran vinculados a procesos de extinción de dominio que no correspondían al inventario que trata el Decreto 903 de 2017 (A.2). Lo anterior, aunado a lo especificado en el Artículo (sic) 282 del Decreto 1955 de 2019, sobre la destinación de los recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC EP Fondo de Reparación a Víctimas de la Violencia*”. Por otra parte, indicó que dado que la rehabilitación integral comprende servicios sociales además de la atención médica, se debe extender la responsabilidad de esta medida a otras entidades. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág. 105.

⁷⁶ Por ejemplo, en materia de restitución de tierras, la PGN destacó la ausencia de indicadores en la etapa pos fallo. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Pág. 21. En relación con el derecho a la subsistencia mínima, la CSPPDF destacó que los indicadores no dan cuenta de un protocolo efectivo para entregar ayuda humanitaria a las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y/o se encuentran en zonas de difícil ingreso para las autoridades. Comisión de Seguimiento a la Política Pública. *Ibídem*. Pág. 18.

⁷⁷ En materia de subsistencia mínima, la CSPPDF planteó que para que el indicador permita evaluar el avance en la garantía del derecho se requiere que la Unidad para las Víctimas realice una caracterización adecuada de todas las solicitudes de atención humanitaria de emergencia y que entregue todos los componentes de la atención humanitaria teniendo en cuenta que, como lo concluyó la Sala Especial en el Auto 373 de 2016, no se han superado las falencias en los instrumentos y procedimientos caracterización de los hogares desplazados. Comisión de Seguimiento a la Política Pública. *Ibídem*. Pág. 18.

⁷⁸ Por ejemplo, en materia de subsistencia mínima la CGR señaló que los indicadores son claros, relevantes, cuantificables, económicos, explícitos, significativos y, en suma, “*considerados individualmente, los indicadores cumplen con algunos de los atributos fijados metodológicamente para que constituyan medio de prueba la determinar el grado de avance en la garantía del derecho de la población desplazada al mínimo vital*”. Sin embargo, presentan limitaciones para medir el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima por cuanto: (i) no dan cuenta de la situación de los hogares en el tiempo, pues se limitan a informar la atención requerida en el último año, por lo cual no son sensibles a los cambios en el tiempo; (ii) no son oportunos y no aportan información relevante para evaluar el avance, estancamiento o retroceso en la garantía del derecho, pues solo miden la respuesta las solicitudes del último año. Contraloría General de la República. *Ibídem*. Pág.20.

⁷⁹ Al respecto, la PGN manifestó que en algunos derechos como la restitución de tierras y territorios, los indicadores reformulados no permiten identificar a las víctimas de despojo y/o abandono, en consonancia con

las solicitudes de las personas o a la oferta institucional disponible⁸⁰; (iii) los problemas en la información afectan la identificación de la dimensión del universo sujeto de medición⁸¹; y (iv) no es clara la metodología bajo la cual se determina el universo medible⁸².

iv. Sujetos de especial protección constitucional

26. Los actores del proceso advirtieron que, si bien en la mayoría de los indicadores se presentó la desagregación para sujetos de especial protección constitucional, se encuentran deficiencias relacionadas con: (i) la falta de información sobre los tipos de discapacidad o pertenencia étnica, que limita análisis de la situación de los derechos de estos grupos poblacionales⁸³; y (ii) la ausencia de claridad de cómo se van a desagregar los datos por enfoques diferenciales, en los casos en que la unidad de medida no son personas⁸⁴.

Los organismos de control y la CSPPDF manifestaron especial preocupación respecto de los instrumentos específicos para la medición de derechos de la población desplazada que pertenece a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes⁸⁵, sin olvidar que respecto del conjunto de derechos se debe analizar la pertinencia cultural de las medidas adoptadas⁸⁶. En este sentido, estos

lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, especialmente en lo relacionado con pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Pág. 22.

⁸⁰ En materia de retornos y reubicaciones, la CSPPDF señaló que el indicador se limita a considerar las personas que solicitaron el acompañamiento, por lo cual desconoce la totalidad de los titulares del derecho y tampoco permite identificar a las personas que lo pidieron, pero no lo recibieron. Comisión de Seguimiento a la Política Pública. *Ibídem*. Pág. 51-52. En este mismo sentido, la DP señaló que la medición propuesta para retornos y reubicaciones se limita a cuantificar el avance en el acompañamiento de las personas que lo solicitaron. Defensoría del Pueblo. *Ibídem*. Análisis de los indicadores para medir los derechos a la vida, libertad e integridad, subsistencia mínima, retornos y reubicación. Pág. 45.

⁸¹ En materia de retornos y reubicaciones, la CGR señaló que en razón del párrafo del artículo 2 de la Resolución 2200 de 2018, no se conoce la dimensión del universo de la población retornada o reubicada respecto de la cual no se cuenta con información actualizada, la cual quedará excluida de la medición. Por lo anterior planteó que el indicador no es medible, sensible, ni verificable (Pág. 25). Adicionalmente, señaló que en materia de vivienda los indicadores “*no dan cuenta de los hogares víctimas que se quedaron pendientes por atender, toda vez que los indicadores son de resultado y no incluye componentes que capturen colas de hogares pendientes por causa de proyectos siniestrados o aquellos que se presentaron a convocatorias anteriores, pero no han sido atendidos por falta de capacidad institucional y presupuestal*” (Pág. 88). Contraloría General de la República. *Ibídem*. En la misma línea, la PGN señaló que el indicador de justicia se concentra en una medición sobre las investigaciones que adelanta la Fiscalía respecto del delito de desplazamiento forzado, por lo cual concluye que es poco probable que este indicador dé cuenta de los avances en el goce efectivo del derecho. Procuraduría General de la Nación. Respuesta a la orden cuarta del Auto 331 de 2019. Pág. 59.

⁸² La PGN indicó que solicitó información a la Unidad para las Víctimas sobre la metodología para determinar el universo relacionado con el indicador del derecho a la rehabilitación integral. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Pág. 65

⁸³ La PGN presentó esta observación de forma reiterada para los indicadores de educación.

⁸⁴ La PGN observó esta dificultad para todos los indicadores de vivienda. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Págs. 44- 47.

⁸⁵ La PGN manifestó que para los pueblos y comunidades étnicas no se presentan indicadores específicos cuando el contenido del derecho es diferenciado. Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*. Pág. 4. En el mismo sentido, la DP advirtió que para examinar el goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos, se debe considerar la medición de sus derechos específicos. Defensoría del Pueblo. *Ibídem*. Pág. 7.

⁸⁶ Dentro de los ejemplos de adaptación de las mediciones para grupos étnicos la CGR señaló que: (i) en materia de subsistencia mínima, más allá del derecho a la alimentación, alojamiento y vestuario, debe dar cuenta de la adecuación de la oferta de manera que no se afecte la pervivencia cultural de las comunidades; (ii) respecto de la restitución de tierras y protección de predios, como en materia de reparación colectiva, se requieren indicadores que se adapten al enfoque colectivo y que correspondan con la finalidad del derecho que se relaciona con el enfoque comunitario para la pervivencia cultural; (iii) respecto de los retornos y reubicaciones, la medición de superación de situación de vulnerabilidad debe adecuarse teniendo en cuenta las particularidades

actores destacaron que tanto en los decretos ley para víctimas de pueblos y comunidades étnicas, como en los autos de seguimiento, se encuentran disposiciones relacionadas con la adopción de indicadores para examinar la garantía de los derechos de estos pueblos, y de manera particular, de los derechos a la identidad cultural, autonomía y al territorio⁸⁷.

v. Efectividad de la política

27. Los documentos de análisis señalaron que algunos indicadores no dan cuenta de la efectividad de la política, de forma que sean útiles para identificar las falencias de los componentes relacionados con la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento⁸⁸.

C. Observaciones relacionadas con la función instrumental del indicador

28. La función instrumental de los indicadores corresponde a su carácter probatorio en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, por lo cual, deben ser pertinentes, adecuados, suficientes coherentes para informar sobre el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada⁸⁹. En este sentido, un elemento común señalado en los diagnósticos es que algunos instrumentos se limitan a una fórmula que da cuenta de la oferta institucional, lo cual: (i) reduce el universo total de víctimas que deberían ser incluidas en la medición; (ii) no permite examinar plenamente el goce efectivo del derecho⁹⁰.

culturales de los pueblos y el desarrollo de esquemas de medición con pertenencia socio-cultural; (iv) para los derechos a la rehabilitación integral, educación y salud, se debe examinar, más allá de la oferta o prestación del servicio, la atención en el marco de rutas diferenciadas que permitan fortalecer la cultura, estructura social e integración colectiva de las comunidades; y (v) respecto de la generación de ingresos, los indicadores de pobreza requieren de un mayor análisis, sobre todo en los casos de la población étnica rural, teniendo en cuenta la pertinencia de las fuentes de información como el SISBEN 4 que no aplicará a pueblos étnicos. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Págs. 5 - 6.

⁸⁷ La PGN analizó la respuesta institucional desde 2010 y concluyó que no existe un criterio unificado de las materias y la metodología para medir los derechos de los pueblos étnicos, ni existe un seguimiento por parte de las instituciones para consolidar el proceso de examen del goce efectivo de los derechos de estos pueblos. Procuraduría General de la Nación. *Ibidem*. Págs. 67-71. En el mismo sentido, la DP manifestó que la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009, y 266 de 2017, reiteró la necesidad de que las medidas de política atiendan a los riesgos acentuados y específicos de los grupos étnicos.

⁸⁸ La CGR señaló que en materia de generación de ingresos “*los ajustes a la medición deben insertarse en la capacidad de la herramienta para medir el diferencial de la población desplazada frente a la ruta de generación de ingresos y emprendimiento que es nula porque carece de indicadores de proceso y así es imposible conocer la efectividad de esta política pública. Con la construcción técnica existente es imposible conocer cuáles son los cuellos de botella de la ruta, los ejes de mayor y menor eficiencia para completar la meta de generación de ingresos, por lo tanto solo se cuenta con un reporte de oferta institucional desagregada, y no articulada a la ruta (...)*”. Contraloría General de la República. *Ibidem*. Pág. 67.

⁸⁹ Por *pertinencia* se entiende la correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado. La *adecuación* hace referencia a que el indicador provea información relevante sobre el avance, estancamiento o retroceso en la garantía del derecho. La *suficiencia* alude a que se puedan examinar los aspectos fundamentales del contenido del derecho. Por último, la *coherencia* se refiere a que estos deben guardar correspondencia con su función sustancial, la cual está asociada a la verificación de la garantía de los derechos de la población desplazada.

⁹⁰ En este sentido, la CGR como recomendación general afirmó que “*los indicadores requieren de acciones de mejora para ser más claros, explícitos, específicos y basarse menos en criterios de oferta y más en criterios de demanda de la población desplazada*” (Pág. 4). De manera específica, por ejemplo, en materia de rehabilitación integral, planteó que “*El indicador propuesto es de proceso y solo referencia el resultado de la oferta institucional y el acceso de la población objetivo (...) La medición en este caso, puede considerarse limitada no solo frente al universo total de víctimas de desplazamiento que deberían ser incluidas, sino también frente a la posibilidad de dar cuenta efectiva del ejercicio pleno de la rehabilitación integral*” (Págs. 107-108). Contraloría General de la República. *Ibidem*. En la misma línea, la PGN señaló que, por ejemplo, (i) los

3.3. Conclusiones sobre el contenido de los informes de los organismos de control y la CSPPDF respecto de los indicadores presentados por el Gobierno Nacional

29. El examen de los informes allegados por los organismos de control y la CSPPDF permite concluir que: (i) su contenido responde al análisis solicitado en las órdenes cuarta y sexta del **Auto 331 de 2019**, por cuanto presenta una verificación de los atributos técnicos de cada uno de los indicadores planteados por el Gobierno Nacional y la evaluación de las funciones sustancial e instrumental del conjunto de ellos para medir cada uno de los derechos; (ii) de acuerdo con los actores del proceso de seguimiento, los instrumentos de medición presentan algunos vacíos y deficiencias relacionados con la idoneidad y la correspondencia con el contenido de los derechos de la población desplazada que son susceptibles de mejoras; y (iii) los documentos aportan recomendaciones y propuestas para ajustar y complementar la medición de cada uno de los derechos en los cuales se concentra el seguimiento de los resultados de los IGED.

De conformidad con lo expuesto, a continuación se precisan los elementos que deben orientar el examen de las entidades del SNARIV respecto de la información suministrada por los demás actores del proceso de seguimiento.

4. Pautas para ajustar y complementar la batería de los IGED

30. Con el propósito de consolidar la batería de los IGED, el Gobierno Nacional deberá examinar las observaciones y recomendaciones presentadas por los organismos de control y la CSPPDF para cada uno de los indicadores y el conjunto de ellos, de acuerdo con las pautas que establece esta sección. Este análisis se debe realizar en el siguiente orden: (i) los derechos asociados al desplazamiento forzado; (ii) los derechos comunes a la población desplazada y al resto de la población colombiana; y (iii) los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

De acuerdo con el orden referido, para cada derecho se debe presentar:

- i. Una ficha síntesis de las variables de identificación de cada uno de los indicadores, que incluya la fórmula presentada en la respuesta a la orden primera del **Auto 331 de 2019** y los cambios incorporados luego del análisis de los informes referidos.
- ii. Las conclusiones sobre el estudio de cada una de las recomendaciones de ajuste por cada indicador, haciendo especial énfasis en los elementos críticos que se sintetizaron en la sección previa.

indicadores de protección y restitución de tierras dan cuenta de la oferta institucional frente a las solicitudes y no sobre el contenido del derecho (Págs. 19 y 22), (ii) en materia de la alimentación escolar el indicador se concentra en la oferta del servicio y no en la población que requiere de esta medida (Pág.36), (iii) el indicador de rehabilitación solo se refiere a la rehabilitación psicosocial, y no da cuenta de los avances en materia de rehabilitación física y sugiere al respecto ajustar el nominador al universo de las víctimas que requieren de la medida y no a la oferta institucional disponible (Págs. 64 y 67). Procuraduría General de la Nación. *Ibídem*.

- iii. La sustentación de cómo las modificaciones adoptadas corrigen las deficiencias y vacíos señalados por los organismos de control y la CSPPDF por cada indicador, y responden a los criterios de idoneidad para dar cuenta de la garantía del derecho.
- iv. La evaluación de la propuesta de indicadores complementarios o alternativos para cada derecho planteados por los demás actores del proceso de seguimiento.
- v. La justificación de la no adopción de las recomendaciones presentadas, en los casos en que las entidades del SNARIV determinen que no efectuarán las adecuaciones correspondientes a las observaciones formuladas por los otros actores del proceso. En este escenario deberán sustentar si su conclusión obedece a que el ajuste propuesto: (a) no es conducente para examinar el nivel de protección del derecho; (b) es inviable técnicamente; (c) no se puede adoptar por limitaciones en la capacidad institucional actual de las entidades involucradas en la medición; (d) no se puede adoptar debido a que los insumos y las condiciones para realizar la medición del indicador (por ejemplo, las fuentes de información existentes, o la periodicidad en la recolección de los datos, etc.), no permiten incorporar el ajuste señalado; o (e) demanda ajustes significativos a la medición que no pueden implementarse en el corto plazo - seis (6) meses. Esta sustentación se debe hacer respecto de las observaciones a cada indicador y al conjunto de ellos por derecho.
- vi. La verificación de que el conjunto de indicadores responde al contenido del derecho en consonancia con la función sustancial e instrumental.
- vii. Un balance de las limitaciones y vacíos que persisten, y sus efectos en la medición, a pesar de las modificaciones adoptadas, que escapan del ámbito de control de las entidades del SNARIV. Lo anterior, enmarcado en sus competencias en el diseño, coordinación en la implementación, y seguimiento a la política de protección, atención y asistencia a la población desplazada y la reparación a las víctimas del conflicto armado interno.
- viii. Un plan de correctivos con acciones, resultados esperados y responsables, para aquellos derechos o indicadores que sean susceptibles de ajustar en el corto plazo, de acuerdo con las competencias y recursos de las entidades involucradas en el proceso de medición. En este sentido, el plan señalado debe proyectar acciones puntuales que permitan la culminación del ajuste a la medición en el término de seis (6) meses. En este plan se deben precisar los derechos y los instrumentos que se examinarán en el término indicado.
- ix. Un plan para construir una propuesta alternativa de medición para los derechos o indicadores sobre los que se concluya que no es posible realizar un ajuste en el corto plazo, con acciones puntuales y responsables de acuerdo con las competencias y recursos de las entidades involucradas en el proceso de medición. El resultado de la implementación de este plan

deberá ser una propuesta de medición que sea viable en un término no mayor a doce (12) meses y que guarde correspondencia con los criterios de idoneidad señalados en el **Auto 331 de 2019**. Los avances en la implementación de este plan deberán presentarse en el término de seis (6) meses.

31. En virtud del examen planteado, el Gobierno Nacional debe consolidar la batería de los IGED. Por lo tanto, al final del análisis referido deberá realizar una síntesis de los instrumentos revisados con la conclusión del cumplimiento de los criterios de idoneidad o la necesidad de adoptar un plan de correctivos para ajustar la medición por cada derecho.

Por último, las entidades vinculadas en la respuesta a este auto deberán responder a las observaciones relacionadas con las herramientas para hacer seguimiento a los derechos de la población desplazada y las acciones de mejora en las fuentes de información que se encuentran en la última sección de los documentos aportados por los organismos de control y la CSPPDF.

En el Anexo I de esta providencia se encuentra la estructura sugerida para adelantar el proceso de revisión de las observaciones y las recomendaciones a los indicadores por cada derecho. Este instrumento tiene por función orientar el examen solicitado, así como la presentación de las conclusiones y las adecuaciones puntuales adoptadas para la medición de cada uno de los derechos. Por lo tanto, la información que se allegue, no sustituye las fichas técnicas que se deben incluir en la respuesta a este auto.

32. Con el fin de concluir esta etapa, la suscrita magistrada reitera la necesidad de adelantar un proceso riguroso para ajustar y complementar los indicadores, bajo el entendido de que el Gobierno Nacional tiene la carga de demostrar que alcanzó un estado de cosas compatible con la Constitución, con la evidencia de la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Por consiguiente, advierte que, la omisión en el análisis de las observaciones de los organismos de control y la CSPPDF, o la persistencia en las deficiencias de los indicadores, sin un plan de ajuste o propuesta de medición alternativa, tendrá consecuencias en la valoración de avances en la superación del ECI.

Adicionalmente, se recuerda a las entidades del SNARIV que, sin perjuicio del rol de coordinación del DNP y la Unidad para las Víctimas en la consolidación de la batería de los IGED, los vacíos o deficiencias en la información que provean los indicadores, serán analizados conforme a las responsabilidades de las entidades involucradas en la garantía del derecho y su respectiva medición.

33. Finalmente, es importante mencionar que a pesar de la suspensión de los términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura para responder a las medidas gubernamentales para contener la grave situación de sanidad pública producida por la pandemia COVID-19, esta decisión se profiere para dar impulso al proceso de seguimiento al estado de cosas inconstitucional generado por la afectación masiva de los derechos fundamentales de la población desplazada y, por ende, tiene como objetivo que

el Gobierno Nacional no paralice su trabajo en este aspecto, de acuerdo con la capacidad institucional disponible para atender este asunto. Al respecto, es importante precisar que los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior amparan la eventual revisión de tutelas en la Corte Constitucional, y dado que el asunto que trata esta providencia no se encuentra relacionado con dicha materia y hace parte del seguimiento que adelanta esta Sala Especial, no está sometido a términos judiciales y por esa razón a la suspensión de términos dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura.

No obstante, debido al impacto institucional que genera la atención a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas están facultados para definir un cronograma para dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, que tenga un término razonable, con el objetivo de que avancen en la consolidación de los IGED de conformidad con las pautas establecidas en este auto, sin que esto implique una carga irrazonable para las autoridades vinculadas en su respuesta.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presenten un documento en el cual examinen las observaciones y recomendaciones a los indicadores que fueron presentadas por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en la respuesta al **Auto 331 de 2019**.

Para adelantar el análisis ordenado, el Gobierno Nacional deberá seguir los parámetros señalados en la sección cuarta de esta providencia y presentar la batería Indicadores de Goce Efectivo de Derechos consolidada. Este informe deberá ser entregado en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, en medio digital.

Segundo.- ADVERTIR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, sin perjuicio del rol de coordinación encomendado a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas en la consolidación de la batería de indicadores, los vacíos o deficiencias en la información que provean los indicadores, y su correspondiente ajuste, es responsabilidad de las entidades involucradas en su medición.

Tercero.- REMITIR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, los informes presentados por la Contraloría General de la República, la

Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en respuesta a los **Autos 331 y 612 de 2019**, a los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas.

Cuarto.- FACULTAR a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas para que, en virtud del impacto institucional que genera la emergencia sanitaria, definan un cronograma para dar cumplimiento a esta providencia en un término superior al dispuesto en la orden primera. Este cronograma deberá ser allegado en los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente decisión. En todo caso, en consonancia con las pautas establecidas en la sección cuarta, la propuesta para culminar el ajuste de los indicadores no podrá ser mayor a los seis (6) meses para que la medición sea posible de realizar en un término que no supere los doce (12) meses.

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

Sexto.- En razón de la situación de aislamiento preventivo obligatorio, todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo II del presente auto.

Comuníquese y cúmplase.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO I.

Estructura propuesta para el análisis de las observaciones y recomendaciones presentadas por los organismos de control y la CSPPDF en los informes de respuesta al Auto 331 de 2019

Con el objetivo de orientar el proceso de análisis de las observaciones y recomendaciones para cada derecho, se sugiere la siguiente estructura para allegar la información solicitada en la orden primera.

Derecho examinado: _____

1. Análisis de las observaciones y recomendaciones por indicador

Variables de Identificación del indicador			
Nombre del Indicador			
Nombre del indicador en respuesta al Auto 331	Nombre del indicador definido en el informe de respuesta al Auto 331 de 2019. Si es un indicador nuevo deje este espacio en blanco.		
Fórmula	i. Fórmula del indicador ajustado ii. Alcance del denominador frente al universo: explicar cómo el denominador guarda correspondencia con los titulares del derecho iii. Describir los ajustes realizados en caso de incluir modificaciones o precisiones en la redacción del indicador.		
Objetivo	i. Objetivo del indicador ii. Describir los ajustes incorporados en caso de realizar modificaciones o precisiones en la redacción del objetivo del indicador.		
Descripción de términos	i. Especificar los casos en que el indicador arroja el resultado de cumplimiento, no cumplimiento, no aplica o no es determinado. ii. Describir los ajustes incorporados en caso de que el análisis derive en modificaciones o precisiones en la descripción de términos.		
Fuentes de información	i. Especificar las fuentes de información y las entidades encargadas de aportarla. ii. Describir los ajustes incorporados en caso de realizar modificaciones o precisiones en las fuentes de información.		
Unidad de Análisis	Tipo de indicador	Clasificación del indicador	Conclusión del Gobierno
Proporcionar la unidad de análisis del indicador	Especificar la tipología del indicador	Señalar si el indicador es	De acuerdo con los ajustes realizados,

(hogar, persona u otra). Describir los ajustes realizados en caso de que el análisis derive en modificaciones o precisiones en la unidad de análisis.	(proceso, producto o resultado). Describir los ajustes realizados en caso de que el análisis derive en modificaciones en la tipología.	principal o complementario. Describir los ajustes realizados en caso de que el análisis derive en modificaciones en la clasificación.	señalar si el indicador se mantiene, se ajusta o si es un nuevo indicador.
Observaciones específicas a los indicadores			
Observación Organismo de Control o CSPPDF		Ajustes adoptados	
Relacionar las observaciones realizadas por los Organismos de Control o la Comisión de seguimiento al indicador.		Explicar cómo las modificaciones adoptadas (o el nuevo indicador) corrigen las deficiencias y vacíos señalados por los organismos de control y CSPPDF en la observación correspondiente.	
Observación Organismo de Control o CSPPDF		Recomendaciones no adoptadas	
Relacionar las observaciones realizadas por los Organismos de Control o la Comisión de seguimiento al indicador. Revisar las observaciones sintetizadas en la sección 2.1, 2.2. y 2.3.		En caso de concluir que la observación o la recomendación no es pertinente o que no se puede dar alcance a la misma, explicar la razón aclarando por qué: (a) no es conducente para examinar el nivel de protección del derecho; (b) es inviable técnicamente; (c) no se puede adoptar por limitaciones en la capacidad institucional actual; (d) los insumos para realizar la medición del indicador (i.e. las fuentes de información o la periodicidad en la recolección de los datos, etc.), no permiten hacer el ajuste propuesto; o (e) demanda ajustes significativos que no pueden implementarse en el corto plazo (6 meses)	

2. Evaluación de indicadores complementarios o alternativos para cada derecho.
3. Verificación de la función sustancial e instrumental para el conjunto de indicadores para dar cuenta de la garantía del derecho.
4. Balance de las limitaciones y vacíos que persisten en la medición del derecho, y sus efectos en la medición, a pesar de las modificaciones adoptadas.

5. Plan de ajuste a los indicadores de acuerdo con el análisis previo.

Plan de correctivos o ajustes a la medición por derecho			
Acción	Resultado esperado	Responsable	Plazo de ejecución
De acuerdo con el análisis realizado previamente, especificar las acciones correctivas para los indicadores, el conjunto de los indicadores y/o medición del derecho.	Resultados o productos que se deriven de la implementación de las acciones adoptadas.	Entidades y dependencias responsables de ejecutar la acción	Especifique el plazo de ejecución de la acción.

Para el plan se sugiere: (i) proyectar acciones puntuales que permitan la culminación del ajuste a los indicadores en el término de seis (6) meses, para aquellos derechos o indicadores que sean susceptibles de ajustar en el corto plazo; (ii) plantear acciones para una propuesta de medición alternativa que sea viable de implementar en el mediano plazo -doce (12) meses, para los derechos o indicadores sobre los que se concluya que no es posible mejorar en el corto plazo. En todo caso, los primeros avances y resultados en la implementación de este plan deberán presentarse en el término de seis (6) meses.

6. Batería IGED consolidada (síntesis por derecho) con la conclusión del cumplimiento de los criterios de idoneidad y si requiere de la implementación de un plan de ajustes en la medición.
7. Respuesta a las observaciones relacionadas con las herramientas para hacer seguimiento a los derechos de la población desplazada y las acciones de mejora en las fuentes de información que se encuentran en la última sección de los documentos aportados por los organismos de control y la CSPPDF.

ANEXO II.

Direcciones electrónicas para comunicar el presente auto

Orden	Destinatario de la orden	Correo de notificación
Primera, segunda, tercera, cuarta y sexta	Luis Alberto Rodríguez, Director del Departamento Nacional de Planeación	notificacionesjudiciales@dn.gov.co
		luisrodriguez@dn.gov.co
	Ramón Alberto Rodríguez, Director de la Unidad para las Víctimas	notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co
		ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co
Quinta y sexta	Carlos Felipe Córdoba, Contralor General de la República	notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co
		cgr@contraloria.gov.co
	Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación	procurador@procuraduria.gov.co
	Carlos Alfonso Negret, Defensor del Pueblo	asuntosdefensor@defensoria.gov.co
		juridica@defensoria.gov.co
		fvernaza@defensoria.gov.co
	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado	comisiondeseguimiento@codhes.org
		marcoromero@codhes.org
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	dl_col_difusion@ohchr.org
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	colbo@unhcr.org	

Consejo Noruego para los Refugiados	co.nrc@nrc.no
---	--