



Informe sobre estado de la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C.

Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas,
la Paz y la Reconciliación



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

**Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la
Reconciliación**

Secretaría General

Alcaldía de Bogotá

Marzo de 2018

OBSERVATORIO DISTRITAL DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Informe sobre medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las víctimas del conflicto armado
Marzo de 2018

Alto Consejero para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación

Gustavo Quintero

Coordinadora Equipo de Estrategia, Seguimiento y Evaluación

Bibiana Alvarado

Coordinadora Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado

Carolina Farías Riaño

cpfarias@alcaldiabogota.gov.co

Elaboración

Karen García Rojas

kagarcia@alcaldiabogota.gov.co

Natalia Rojas Serrano

lnrojas@alcaldiabogota.gov.co

Felipe Mora Forero

ifmora@alcaldiabogota.gov.co

Asistencia técnica

José Luis López

jllopez@alcaldiabogota.gov.co

Rodrigo Rojas Tolosa

rarojas@alcaldiabogota.gov.co

Diseño de portada

Mariano Alberto Redondo

maredondo@alcaldiabogota.gov.co

Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas,
la Paz y la Reconciliación
Secretaría General - Alcaldía Mayor de Bogotá
Carrera 8 # 10-65
Secretaría General
Todos los derechos reservados
2017©

Informe sobre medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C.



Contenido

Contenido.....	4
1. Introducción	5
2. Resultados actuales del avance en la medición de IGED	7
2.1. Derecho a la subsistencia mínima.....	7
2.2. Derecho a la Educación	9
2.3. Derecho a la indemnización administrativa.....	12
2.4. Derecho a la restitución de tierras.....	14
3. Balance de la información disponible	16
4. Comentarios Finales.....	19

1. Introducción

Con el objetivo de medir el estado de avance en el cumplimiento de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, el Decreto 1084 de 2015 define los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –IGED– como un mecanismo de seguimiento y evaluación a dicha política pública (Artículo 2.2.8.3.8¹). Estos indicadores se enfocan principalmente en el goce efectivo de derechos conferidos por la ley, por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Las entidades responsables del diseño técnico de esta medición son el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Por otro lado, en este artículo (Parágrafo 3) se estipula que “Las entidades territoriales deberán tener en cuenta los resultados de la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas, realizadas por ellas mismas o por el Gobierno Nacional, al momento de elaborar o actualizar sus planes de desarrollo territorial y sus planes de acción” (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.8.3.8, Parágrafo 3).

La UARIV presentó en agosto de 2017 el último informe de medición de los IGED en el que se presenta el panorama nacional. A la fecha, la medición más actualizada con desagregación de información a nivel territorial que se tiene disponible en materia de Goce Efectivo de Derechos corresponde a la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos (EGED) 2013-2014, realizada por el DANE y la UARIV. Dicha Encuesta se aplicó en 151 municipios, encuestó a 112.406 personas de 27.727 hogares y caracterizó a la población víctima de desplazamiento forzado en doce subregiones del país, dentro de las cuales se encuentra Bogotá².

Por su parte, el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 587 de 2015, estipula que el gobierno Distrital debe i) adoptar los IGED como parte de un sistema de seguimiento y evaluación a la política pública distrital de víctimas; ii) incluirlos dentro del Plan de Acción Distrital para la Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PAD –, adaptándolos a las realidades demográficas, socioculturales y económicas del Distrito, tomando como referencia la fórmula de cálculo adoptada por la Corte Constitucional e incluir un enfoque diferencial; iii) disponer de mecanismos de interoperabilidad que permitan el monitoreo de datos relacionados con la batería de indicadores dentro del PAD y iv) publicar un documento que dé cuenta de la medición de los IGED para Bogotá, estipulando la coordinación metodológica a cargo de la ACDVPR y la UARIV³.

¹ “Artículo 2.2.8.3.8. Mecanismos de seguimiento y evaluación. (...) 5. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima. El Departamento Nacional de Planeación y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñarán y aplicarán una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas, que darán a conocer a las entidades territoriales.”

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos-eged>

³ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61738>

Con el fin de contar con una medición más actualizada y con mayor representatividad para el Distrito Capital y en consonancia con el marco legal vigente, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación se propuso adelantar la coordinación de esta medición para Bogotá, y en este sentido, el presente documento describe el estado actual de la medición para la última batería de IGED remitida por la UARIV en 2017.

La compilación de la información de numeradores y denominadores, para la medición de 74 indicadores, ha exigido un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional y de gestión de información, resultando ser un ejercicio pionero en materia de diagnóstico de fuentes de información para la medición de IGED a nivel territorial y con registros administrativos. Con ello se pretende aportar al fortalecimiento de la relación de la sociedad con el Estado permitiendo la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos para la identificación de soluciones a problemáticas de interés común, así como la toma de decisiones basadas en datos.

En esta primera entrega de 2018, el presente documento aborda en un primer capítulo los resultados de medición en torno a cuatro bloques de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia: a la subsistencia mínima, la educación, indemnizaciones y protección y restitución de tierras, presentando los resultados parciales de la medición de los indicadores correspondientes a estos cuatro derechos. En un segundo capítulo, se presenta un balance muy concreto de la información disponible para realizar la medición de todos los indicadores, incluyendo los demás derechos y componentes de la política de acuerdo con la última batería de indicadores disponible, haciendo un llamado a la suma de esfuerzos que permitan ampliar la información disponible para mostrar resultados en la máxima cantidad posible de indicadores e integrados con otros indicadores de ciudad. Por último, se presentan unos comentarios finales a manera de retos para avanzar en este compromiso que el Distrito tiene con las víctimas del conflicto armado interno.

Si bien este documento presenta un estado de medición parcial de los IGED, consiste en un primer ejercicio de construcción de insumos para la evaluación de la política pública distrital de víctimas, que será importante a la hora de considerar cuáles son las acciones y derechos que mayor fortalecimiento necesitan dentro del esquema de atención, asistencia y reparación al que tienen derecho las víctimas del conflicto armado en Colombia, y en particular, las 352.873 víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá (RNI-RUV, corte a 1 de enero de 2018). Debe tenerse en cuenta, por tanto, que el presente documento no tiene el alcance para presentar un panorama general en materia de goce efectivo de derechos, y que su objetivo es más el de hacer un diagnóstico de la información requerida para la medición de los IGED para Bogotá.

Con el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional ha fijado nuevas pautas o criterios para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En este auto se establecen umbrales para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional los cuales deben leerse teniendo en cuenta como criterio principal la superación de las causas que generaron la afectación de los derechos y alcanzar niveles de resultado y de satisfacción en igual nivel que el resto de la población colombiana que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables⁴. De acuerdo a lo anterior, se hace necesario integrar su medición con los de otros indicadores de ciudad que permitan realizar una comparación de las condiciones socioeconómicas de las víctimas del conflicto armado con las de la población en general de Bogotá.

A continuación, se presenta un breve panorama para los derechos a la subsistencia mínima, a la educación, el componente de indemnizaciones y a la protección y restitución de tierras. En los mencionados componentes se presenta la descripción de los indicadores para los que la ACDVPR cuenta con información completa para su medición (nominador y denominador). En el caso de los demás indicadores de los componentes mencionados –para los cuales la ACDVPR cuenta con información parcial o sobre los que no se cuenta aún con información– aparecen detallados en la matriz de diagnóstico de disponibilidad de información anexa al presente documento y se tienen en cuenta para el balance del apartado siguiente. Posteriormente se presenta un balance muy concreto sobre el estado de la información disponible para la medición de los indicadores para los diez derechos o componentes referidos por la UARIV en la batería de indicadores estipulada y remitida a la ACDVPR. Finalmente se presenta una breve sección de conclusiones.

Resultados actuales del avance en la medición de IGED

2. Resultados actuales del avance en la medición de IGED

2.1. Derecho a la subsistencia mínima

El derecho a la subsistencia mínima surge como una “expresión del derecho fundamental al mínimo vital” (UARIV, Informe Anual al Gobierno Nacional, agosto de 2017, pp. 227), según lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional⁵. En el caso de la población víctima de desplazamiento forzado, el derecho fundamental al mínimo vital se garantiza a través de la provisión de ayuda humanitaria. En este sentido, según la Ley 1448 de 2011⁶, la “atención humanitaria es una medida para garantizar un derecho personal, surgido de la incapacidad del individuo, originada en el accionar de un

⁴ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>

⁵ Sentencia T-025 de 2004

⁶ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

tercero, de acceder a bienes suficientes para la subsistencia mínima, por lo tanto, no se puede ceder, ni endosar y tampoco es acumulable” (UARIV, Reglas para el ajuste en la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición, pp. 17).

En el mismo sentido, el objetivo de la ayuda humanitaria es garantizar las condiciones materiales básicas para la garantía de la subsistencia mínima: la “atención humanitaria tiene como propósito cubrir las carencias en materia de subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado, particularmente las relacionadas con alojamiento temporal y alimentación, de aquellos hogares que no pueden proveer estos componentes por sí mismos” (Ibíd⁸).

En este contexto, la Ayuda Humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado se clasifica en tres etapas (artículos 62, 63, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011). La primera etapa es la Ayuda Humanitaria Inmediata (en adelante A.H.I.), que consiste en la “ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria” (Artículo 63, Ley 1148 de 2011). Esta atención debe prestarse inmediatamente la persona realiza la declaración del hecho victimizante y hasta el momento en que la persona es inscrita en el Registro Único de Víctimas. La provisión de este tipo de ayuda es competencia de la entidad territorial (municipal o distrital) receptora de la población víctima de desplazamiento (Ibíd, Artículo 63). En Bogotá, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación es la entidad responsable de valorar que las personas que solicitan la A.H.I. cumplan con los requisitos de ley para su otorgamiento y de garantizar el otorgamiento de dicha ayuda⁹. En ese sentido, los datos que se muestran en este documento para efectos de la garantía del derecho a la subsistencia mínima se refieren especialmente a la etapa de A.H.I.

La segunda etapa consiste en la Atención Humanitaria de Emergencia, consistente en la ayuda que debe prestarse a las víctimas de desplazamiento forzado, de manera posterior e inmediatamente después de la expedición del acto administrativo de inclusión en el RUV. Esta ayuda es competencia de la UARIV (Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011).

Por último, la Ayuda Humanitaria de Transición “es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas

⁷ Reglas para el ajuste en la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición: (Arts. 62, 63, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011) tomado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/reglasversion2014.pdf>

⁸ Reglas para el ajuste en la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición: (Arts. 62, 63, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011) tomado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/reglasversion2014.pdf>

⁹ Específicamente, la Administración Distrital, a través de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la reconciliación, tiene la competencia de contribuir con la entrega y garantía de medidas de ayuda humanitaria inmediata en el marco del derecho a la subsistencia mínima, así como de gestionar y otorgar medidas transitorias y de apoyo a la estabilización socioeconómica y medidas de apoyo a la construcción y dignificación de la memoria de las víctimas, así como el adelanto de acciones en reparación simbólica e inmaterial a través de la operación abierta de su Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia” (Artículo 65, Ley 1448 de 2011).

Para el otorgamiento de esta ayuda, tanto la conformación de los hogares como la evaluación de las carencias que vulneran su derecho al mínimo vital, son establecidas con base en la información auto-reportada por la persona víctima en los diferentes momentos de solicitud de la ayuda humanitaria.

Indicador disponible:

1. Acceso a Atención Humanitaria de las personas que declararon un evento de desplazamiento en 2017 ¹⁰

- Numerador: número de personas que recibieron Ayuda Humanitaria Inmediata en 2017 (Fuente: SIVIC, con corte a 1 de enero de 2018) = 4.835 personas
- Denominador: número de víctimas de desplazamiento recibidas en Bogotá en 2017 (RNI-RUV, con corte a 1 de enero de 2018) = 5.122
- Resultado = 94,4%

La ACDVPR otorgó medidas de A.H.I. a 4.835 personas en 2017, según el Sistema de Información para las Víctimas en Bogotá (SIVIC). Por su parte, según la Red Nacional de Información (RNI) con datos del Registro Único de Víctimas (RUV), en 2017 Bogotá recibió 5.122 personas víctimas desplazamiento forzado (con corte a 1 de enero de 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, las 4.835 personas con medidas de A.H.I. otorgada en 2017 representan una magnitud equivalente al 94,4% del número de personas recibidas en dicho año. Es importante tener en cuenta que este tipo de ayuda se otorga al 100% de las personas que se acercan a los Centros Locales de Atención a Víctimas a solicitarla y cumplen con los requisitos dispuestos en la ley para acceder a la misma.

2.2. Derecho a la Educación

El acceso a la Educación hace parte del grupo de derechos que permite medir el avance de las personas víctimas de conflicto armado en el proceso de superación de su

¹⁰ Las variables empleadas en la medición del presente indicador se adaptan del indicador nacional para reflejar la realidad del Distrito Capital. Para mayor detalle del indicador original ver anexo técnico, matriz en Excel.

situación de vulnerabilidad. La Educación es protegida por la Constitución Política (artículo 67) y es definida como un derecho fundamental por la jurisprudencia constitucional en Colombia¹¹. Por su parte, la Ley 1148 de 2011 en su artículo 51 protege el acceso de las víctimas del conflicto armado a los servicios de educación preescolar, básica y media.

Indicadores disponibles:

1. Proporción de víctimas entre 6 y 16 años que se encuentran asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media¹².

- Numerador: niños, niñas y adolescentes (6 a 17 años) víctimas del conflicto armado que en 2017 asistieron a las instituciones educativas distritales (Secretaría de Educación Distrital, seguimiento de metas al PAD 2017)= 60.914
- Denominador: Número de víctimas entre 6 y 17 años de edad residentes en Bogotá a 31 de diciembre de 2017 (RNI, RUV, datos abiertos) = 89.011
- Resultado= 68,43%

Para el año 2017, en la ciudad de Bogotá se brindó acceso a la educación a 60.914 niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV, los cuales asistieron a las instituciones educativas distritales. Esta magnitud es equivalente al 68,43% de la población víctima de desplazamiento residente en Bogotá en este rango de edad (correspondiente a 89.011 niños, niñas y adolescentes de 6 a 16 años). Es importante tener en cuenta que el denominador utilizado en este indicador solo da cuenta de los niños, niñas y adolescentes víctimas con matrícula en colegios oficiales distritales, dejando por fuera a quienes estudian en colegios privados y oficiales no distritales. También es importante tener en cuenta que el denominador utilizado en este indicador corresponde a la estimación de la UARIV de la más probable ubicación de las víctimas con base en cruces de registros administrativos y es sujeto de variación en el tiempo.

2. Acceso de las víctimas a transporte escolar

- Numerador: estudiantes víctimas del conflicto armado que de acuerdo a sus necesidades de movilidad solicitaron servicio de transporte escolar, que se encuentran en el RUV y accedieron a este servicio por medio de rutas escolares,

¹¹ Sentencia T-779/11 de la Corte Constitucional.

¹² Este indicador originalmente se refiere exclusivamente a víctimas de desplazamiento. En el caso de Bogotá, el numerador se reporta para todas las víctimas del conflicto armado, debido a la disponibilidad actual de la información.

subsidio u otros medios alternativos (Secretaría de Educación Distrital, seguimiento de metas al PAD 2017) = 5.590.

- Denominador: niños, niñas y adolescentes (6 a 17 años) que en 2017 asistieron a las instituciones educativas distritales (Secretaría de Educación Distrital, seguimiento de metas al PAD 2017) = 60.914
- Resultado= 9,18%

Como uno de los componentes que contribuyen a fortalecer acceso y permanencia escolar de los estudiantes víctimas del conflicto armado en el Distrito Capital, la Secretaría de Educación Distrital reporta que para el año 2017 se brindó el servicio de transporte escolar a 5.590 niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que se encuentran en el RUV y de acuerdo a sus necesidades de movilidad solicitaron dicho servicio. Esta magnitud equivale al 9,18% de las víctimas en dicho rango de edad con matrícula escolar en entidades oficiales en dicho semestre (60.914 niños, niñas y adolescentes víctimas)

3. Acceso de las víctimas a alimentación escolar

- Numerador: niños, niñas y adolescentes víctimas (6 a 17 años) que se matricularon en el año lectivo 2017 y recibieron alimentación en el colegio (Secretaría de Educación Distrital, seguimiento de metas al PAD 2017) = 60.914
- Denominador: niños, niñas y adolescentes (6 a 17 años) víctimas que se matricularon en el último año lectivo (2017) en las instituciones educativas distritales (Secretaría de Educación Distrital, seguimiento de metas al PAD 2017) = 60.914
- Resultado =100%

El acceso a la alimentación escolar en el 2017 se brindó al 100% de la población que tuvo acceso a la educación, lo que corresponde a 60.914 niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 17 años que fueron víctimas del conflicto armado y se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas.

Es importante resaltar que el Proyecto de Alimentación Escolar es un conjunto articulado y coherente de estrategias orientadas a contribuir en el derecho a la vida sana, a la educación con calidad y a la alimentación en el marco de las políticas nacionales y distritales, brindando un apoyo alimentario con calidad nutricional variado e inocuo; fomentando la promoción de prácticas adecuadas tanto en alimentación como de actividad física y la construcción colectiva de una cultura de la alimentación saludable que favorezca el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial.

2.3. Derecho a la indemnización administrativa

La indemnización administrativa es una de las medidas de reparación integral contempladas dentro de Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas. Esta se orienta hacia la compensación material por los hechos victimizantes ocasionados a colombianas y colombianos en ocasión del conflicto armado, partiendo del reconocimiento de graves y manifiestas violaciones a las normas internacionales de los Derechos Humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Ley 1448 de 2011, Artículo 3).

Esta medida se concibe como parte del proceso de reparación a las víctimas y debe ser complementaria con el total de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que deban garantizarse bajo el abordaje particular y diferencial del sufrimiento y los hechos acaecidos sobre las víctimas y sus familias.

Es importante tener en cuenta que, por sí sola, la indemnización por vía administrativa no constituye garantía o cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a la restitución de derechos de las víctimas del conflicto armado. De manera particular, esta debe articularse con las medidas en reparación inmaterial, moral y simbólica que susciten una necesidad fundamental para la recuperación del proyecto de vida o del buen nombre de las víctimas, dialogando así con una ruta de reparación que resulte adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva frente a los daños sufridos por las víctimas, según lo establece el Artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

El Decreto 4800 de 2011 determinó los parámetros y montos para el otorgamiento de la indemnización administrativa, considerando que esta, bajo la coordinación y operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, debe sujetarse de manera general a los criterios de “naturaleza e impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial” (Decreto 4800 de 2011, Artículo 146).

Así pues, se establece que las indemnizaciones podrán ser otorgadas a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación en ocasión del sufrimiento de alguno o algunos de los hechos victimizantes considerados dentro de la ley, que por cada víctima se adelantará un solo trámite de indemnización por vía administrativa que reúna todas aquellas solicitudes efectuadas por la misma y que, si sobre una misma víctima recae más de una violación de aquellas contempladas en el Artículo 3 de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), esta tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un total de 40 Salarios Mínimos Mensuales (Decreto 4800 de 2011, Artículo 149, parágrafos 1 – 2).

Los hechos de homicidio, desaparición forzada, secuestro y lesiones personales que causaron incapacidad permanente o discapacidad representan, dentro de la medida de indemnización administrativa, la obligación de entregar a las víctimas una compensación de hasta 40 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (Decreto 4800 de 2011, Artículo 149, numerales 1-2).

Los hechos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, las lesiones personales que generaron incapacidad, los delitos en contra de la integridad sexual y el hecho de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes representan, dentro de la medida, la obligación de otorgar a las víctimas una compensación de hasta 30 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (Decreto 4800 de 2011, Artículo 149, numerales 3-6).

El desplazamiento forzado representa la obligación de entregar una compensación de 17 o 27 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (en virtud de la Sentencia SU – 254 de 2013), distribuidos por partes iguales entre los miembros del grupo familiar de la víctima de desplazamiento forzado.

En el caso Bogotá D.C., y las obligaciones del Estado con las víctimas que residen en la ciudad, la competencia en la entrega de medidas de indemnización administrativa es mantenida y operada por Gobierno Nacional a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV¹³.

Indicadores disponibles:

1. Víctimas de desplazamiento forzado que han sido indemnizadas

- Numerador: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que han sido indemnizadas por vía administrativa en Bogotá (de 2009 a 2017, Fuente: UARIV) = 14.727
- Denominador: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV residentes en Bogotá en 2017 (a 31 de diciembre, Fuente: UARIV) = 344.323
- Resultado: 4,28%

¹³ Por su parte, la Administración Distrital a través de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la reconciliación, tiene la competencia de contribuir con la entrega y garantía de medidas de ayuda humanitaria inmediata en el marco del derecho a la subsistencia mínima, así como de gestionar y entregar medidas transitorias y de apoyo a la estabilización socioeconómica y medidas de apoyo a la construcción y dignificación de la memoria de las víctimas, así como el adelanto de acciones en reparación simbólica e inmaterial a través de la operación abierta de su Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Según la información provista por la UARIV, entidad con la competencia del procesamiento de solicitudes y entregas de compensaciones materiales o indemnizaciones, entre 2009 y 2017 se otorgaron 14.727 indemnizaciones administrativas a víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá D.C., declarantes del hecho de desplazamiento forzado, correspondiendo a un total de \$75.066 millones de pesos. Esta magnitud del número de indemnizaciones es equivalente al 4,28% de la población de víctimas de desplazamiento residentes en Bogotá a 31 de diciembre de 2017 (344.323 víctimas de desplazamiento).

Del período de información disponible (2009-2017) se destaca que el año en que se adelantó un mayor número de indemnizaciones fue 2017, año en que se otorgaron 5.951 indemnizaciones a víctimas de desplazamiento, por un valor de \$34.394 millones, según la información remitida por la UARIV.

2. Víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento forzado que han sido indemnizadas

- Numerador: Número de Víctimas de otros hechos indemnizables diferentes a desplazamiento forzado, incluidas en RUV que han sido indemnizadas en Bogotá (de 2009 a 2017) = 16.819
- Denominador: Número víctimas de otros hechos residentes en Bogotá a 31 de diciembre de 2017 = 68.344
- Resultado: 24,61

En lo relacionado con hechos diferentes al desplazamiento forzado, de 2009 a 2017 fueron procesadas y entregadas un total de 16.819 indemnizaciones administrativas, que suman un valor de \$ 155.931 millones de pesos. As 16.819 indemnizaciones equivalen al 24,61% de la población de víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento residentes en Bogotá a 31 de diciembre de 2017 (68.344 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento, UARIV).

Se destaca en lo relacionado con hechos diferentes al desplazamiento forzado, en 2017 fueron procesadas y entregadas un total de 736 indemnizaciones administrativas, representadas en un total de \$ 11.009 millones de pesos, según información reportada por la UARIV.

2.4. Derecho a la restitución de tierras

El Derecho a la restitución jurídica y material de tierras a las víctimas de desplazamiento y despojo forzado de tierras en el marco del conflicto armado, es una obligación del Estado Colombiano reglamentada en el Capítulo III (Título IV) de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas. Este derecho forma parte preferente del derecho a la reparación integral de las víctimas (Artículo 73 de la Ley 1448).

En este sentido, los titulares de este derecho son "Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos (...)" (Artículo 75 Ley 1448).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD es la entidad encargada de la creación del "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" y de evaluar la inclusión de los predios solicitados para restitución en dicho Registro. Así mismo esta Unidad es la entidad competente para transferir las demandas y solicitudes de restitución de tierras a las instancias judiciales encargadas de tomar la decisión de fondo sobre el proceso de restitución. Estas autoridades judiciales corresponden a los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras. En caso de que la restitución no sea posible, una orden judicial puede ordenar una compensación económica a la víctima y a terceros de buena fe exenta de culpa. En este último caso, es la UAEGRTD la entidad encargada de llevar a cabo esta compensación.

Indicadores disponibles:

1. Avance del trámite administrativo asociado a la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

- Numerador: Número de casos representados por los abogados contratados por el Distrito con decisión de fondo por la UAEGRTD¹⁴ (a 31 de diciembre de 2017, Fuente: ACDVPR) = 40
- Denominador: Número total de casos representados por los abogados contratados por el Distrito con solicitudes presentadas ante la UAEGRTD y que están en zonas micro focalizadas (a 31 de diciembre de 2017, Fuente: ACDVPR) = 143
- Resultado = 27,97%

El Distrito Capital ha brindado acompañamiento jurídico a víctimas de desplazamiento y despojo forzado de tierras residentes en Bogotá y en total se han presentado como resultado de este proceso, 143 solicitudes ante la UAEGRTD con el fin de inclusión de tierras en el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente". De estas solicitudes, un total de 40 ya cuentan con decisión de fondo (a 31 de diciembre de 2017),

¹⁴ Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

lo que corresponde al 27,97% del total de los casos representados por abogados contratados por el Distrito.

La adaptación de este indicador a las variables de las que dispone la ACDVPR de acuerdo a su gestión, permite realizar una medición del avance del proceso de inclusión de predios con acompañamiento institucional Distrital, que sin embargo no da cuenta los casos o solicitudes al margen de este acompañamiento, para lo cual se debe avanzar en la consecución de información administrada por la UAEGRTD.

2. Avance de la instancia judicial asociada al proceso de restitución de tierras.

- Numerador: Número de casos representados por los abogados contratados por el Distrito con sentencias de restitución = 15
- Denominador: Número total de casos, representados por los abogados contratados por el Distrito, con demanda presentada ante los jueces y magistrados de restitución de tierras = 26
- Resultado = 57,69%

El Distrito Capital ha brindado representación jurídica a víctimas de desplazamiento y despojo forzado de tierras residentes en Bogotá y en total se han presentado como resultado de este proceso 26 demandas ante jueces y magistrados de restitución de tierras. De estas, 15 casos cuentan con sentencia de restitución (a 31 de diciembre de 2017), lo que corresponde al 57,69% de las 26 demandas.

La adaptación de este indicador a las variables de las que dispone la ACDVPR de acuerdo a su gestión, permite realizar una medición del avance del proceso de inclusión de predios con acompañamiento institucional Distrital, que sin embargo no da cuenta los casos o solicitudes al margen de este acompañamiento, para lo cual se debe avanzar en la consecución de información administrada por la UAEGRTD.

3. Balance de la información disponible

Como lo muestra la Tabla 1, la ACDVPR únicamente posee insumos de información completos (con numerador y denominador) para 10 de los 74 indicadores aplicables a la situación de la capital. En el caso de estos diez indicadores, las variables propuestas por la UARIV en la batería de indicadores remitida a la ACDVPR, han sido adaptados a la estructura y disponibilidad de información del Distrito Capital. Estos 10 indicadores corresponden al 13,5% de los 74 indicadores aplicables a medición en Bogotá. 8 de estos 10 indicadores han sido presentados en las secciones previas de este documento,

en los componentes correspondientes a Subsistencia Mínima, Educación, Indemnizaciones y Restitución de Tierras (los otros dos ya están disponibles para consulta en la matriz que se presenta como anexo técnico del presente documento).

Por su parte, la ACDVPR ya ha solicitado a las fuentes primarias de la información, especialmente a la UARIV, la información correspondiente a 35 indicadores, correspondientes al 47,3% del total. La ACDVPR se encuentra a la espera de su consolidación y envío.

En el caso de 22 indicadores, no se cuenta con información de ninguna de las dos variables (numerador ni denominador) y las gestiones interinstitucionales se encuentran por realizar. Por otro lado, la ACDVPR cuenta con información parcial (solo numerador o solo denominador) con respecto a 7 indicadores y hace falta gestionar la información pendiente para estos con la fuente primaria que genera la información.

La información detallada sobre las variables y gestiones de estos 75 indicadores se encuentra disponible en la matriz presentada en el anexo técnico de este documento.

Como se hace evidente, la medición de estos indicadores requiere de coordinación e interoperabilidad de información entre las entidades del SDARIV y el SNARIV y este documento invita a las entidades implicadas a sumarse a este importante esfuerzo de medición del avance de la política pública para garantizar el goce efectivo de derechos por parte de las víctimas del conflicto armado en Bogotá.

Tabla 1. Estado de la información disponible para la medición IGED por parte de la ACDVPR

No.	Derecho/Componente de la política	Indicadores Completos (a)	Solicitado por la ACDVPR a la fuente primaria	Por gestionar (numerador y denominador) con la fuente primaria	Por gestionar denominador con la fuente primaria	Por gestionar numerador con la fuente primaria	Total general	%
1	EDUCACIÓN	3				2	5	6,76%
2	GARANTIAS DE NO REPETICIÓN	1	25			2	28	37,84%
3	GENERACIÓN DE INGRESOS					2	2	2,70%
4	INDEMNIZACIÓN	2		2	1		5	6,76%
5	PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	2		2			4	5,41%
6	REHABILITACIÓN	1		6			7	9,46%
7	RETORNOS			1			1	1,35%
8	SUBSISTENCIA MINIMA	1	6	1			8	10,81%
9	VIDA, LIBERTAD E INTEGRIDAD		4	4			8	10,81%
10	VIVIENDA			6			6	8,11%
	Total general	10	35	22	1	6	74	100,00%
	%	13,51%	47,30%	29,73%	1,35%	8,11%	100,00%	-

Fuente: ACDVPR.

Notas: (a) Numerador y denominador disponibles, adaptados a la estructura y disponibilidad de información del Distrito Capital; (b) El indicador tiene al menos una variable cuya medición no está disponible

4. . Comentarios Finales

El presente documento da cuenta de la información disponible por parte del Distrito Capital, a través de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación -ACDVPR, en materia de medición de Indicadores de Goce efectivo de Derechos IGED.

El Acuerdo 587 de 2015 establece que los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos se deben adoptar como parte del sistema de seguimiento y evaluación a la Política Pública Distrital de Víctimas de acuerdo al marco normativo legal vigente, así mismo, que deben ser incluidos en el Plan de Acción Distrital para la Atención y la Reparación Integral a las víctimas – PAD -. En este sentido, ha sido adoptado un sistema de seguimiento al PAD orientado al seguimiento al cumplimiento de metas y en el cual se han venido asociando los indicadores de la última versión de la batería de IGED. Adicionalmente, como parte del sistema de seguimiento y evaluación, el Distrito ha realizado las gestiones para responder de manera oportuna a los diferentes mecanismos de seguimiento y evaluación provistos por la Nación y establecidos en el Ley 1448 de 2011, como el RUSICST, FUT, Certificación a las entidades territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Índice Territorial de Reparación Integral y Tablero PAT. Se hace necesario, sin embargo, que la Nación continúe integrando los diferentes lineamientos en cuanto a seguimiento y evaluación a la política pública de víctimas, pues aún se generan procesos de gestión de información redundantes derivados de que las demandas de información de estos instrumentos no están completamente integradas.

Actualmente la ACDVPR cuenta con información completa (adaptada a las condiciones del Distrito) para medir el 13,5% de los 75 indicadores proyectados para medición, lo que corresponde a 10 Indicadores de Goce Efectivo de Derechos completos, con variables proxy de numerador y denominador adaptados a Bogotá. La ACDVPR hará a lo largo de 2018 dos entregas adicionales para dar cuenta de los avances en esta tarea.

En el marco de la vinculación del Distrito a la Red Nacional de Información para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas se ha adoptado un procedimiento de cruces de registros administrativos de entidades distritales contra el RUV, con los cuales estas entidades han venido identificando qué personas de las que han atendido en el marco de su oferta en el PAD están incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV -. A propósito, el Acuerdo 587 de 2015 establece que las entidades distritales deben disponer de mecanismos de interoperabilidad que permitan a la ACDVPR, a través de servicios web, el monitoreo de datos relacionados con estos indicadores. Si bien actualmente se ha mejorado en la disposición de datos a entidades distritales para acreditar el estado de inclusión de una persona en el RUV, falta mejorar la disposición de datos que permitan

identificar la vinculación o acceso a oferta de bienes y servicios dispuesta por estas entidades que contribuye al goce efectivo de derechos.

De una parte, el Acuerdo establece que los IGED deberán incluir un enfoque diferencial. Por otra parte, la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito incluye como una de las situaciones o condiciones a identificar, dentro del enfoque diferencial, a las personas víctimas del conflicto armado. Ello no solo deriva de su *condición* de víctima del conflicto armado sino de su *situación* de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante padecido. En este sentido, es necesario tener en cuenta la articulación de la medición de IGED con las que se realizan en el marco de políticas poblacionales. Si bien dentro de los indicadores de ciudad que responden al Acuerdo 067 de 2002 se vienen presentando los resultados de la medición de indicadores relacionados con la atención a grupos vulnerables, y a pesar que dentro de estos grupos podemos encontrar víctimas del conflicto armado no se evidencia esta distinción. Se podría entonces, avanzar en la medición del cumplimiento de umbrales establecidos por la Corte Constitucional para levantar el Estado de Cosas Inconstitucional – ECI -, integrando los IGED con los otros indicadores de ciudad, de tal forma que, se pueda comparar la situación de las víctimas con la de la población en similares condiciones en la ciudad.

La Corte Constitucional establece que “el levantamiento del ECI dependerá del tipo de derecho que se evalúe, teniendo en cuenta su título jurídico, su alcance, y su razón de ser”¹⁵. Aunque algunos de estos derechos atienden a la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante¹⁶, hay otros que se derivan de la garantía de derechos civiles y políticos¹⁷ o de derechos económicos, sociales y culturales¹⁸. Dado que estos últimos, en su mayoría, ya hacen parte de los indicadores sectoriales de ciudad que se miden, constituye un reto identificar e implementar las operaciones estadísticas necesarias para la comparación del goce efectivo de estos derechos entre las víctimas y la población en general de la ciudad.

Si bien este documento presenta un estado de medición parcial de los IGED, consiste en un primer ejercicio de avance en la construcción de indicadores para la evaluación de la política pública de víctimas, que será importante a la hora de considerar cuáles

¹⁵ Citado en Auto 373 de 2016: Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. En esta pronunciamiento esta Sala Especial explicó las diferencias a nivel “institucional, del título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en la situación fáctica que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser víctimas de un delito que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra.”, pág. 15. En la misma dirección, la Sala Plena de esta Corporación, tanto en sede de constitucionalidad como en unificación de tutela, ha resaltado las diferencias de título, alcance y razón de ser de los derechos de los que gozan las personas desplazadas por la violencia y las víctimas, La aplicación del “principio de distinción” implica diferenciar si el origen de la obligación radica en la atención de una situación de emergencia y vulnerabilidad, en la garantía de prestaciones sociales y económicas, o en el marco de las medidas a las que tienen derecho como parte de la justicia transicional, reiterando que no se pueden mezclar unas con otras. Ver. Corte Constitucional. SU-234 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas); C-912 de 2013 (M.P. María Victoria Calle); C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla), entre otras.

¹⁶ Tal es el caso, por ejemplo, de la ayuda humanitaria, el registro, retornos y reubicaciones y restitución de tierras.

¹⁷ Como es el caso del derecho a la vida, seguridad e integridad personal y participación.

¹⁸ Como lo es salud, educación, vivienda, generación de ingresos.

son las acciones y derechos que mayor fortalecimiento necesitan dentro del esquema de atención, asistencia y reparación al que tienen derecho las víctimas del conflicto armado en Colombia, y en particular, las 352.873 víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá (RNI-RUV, corte a 1 de enero de 2018). Es necesario tener en cuenta además que la política pública distrital de víctimas se implementa en el marco de un esquema de corresponsabilidad que involucra diferentes niveles de gobierno. Esto implica revisar competencias frente a la medición de los IGED, ya que, aunque el Acuerdo 587 de 2015 establece que de manera complementaria con la UARIV la ACDVPR debe coordinar el diseño de metodologías, medición, publicación y socialización de resultados, el rol del Distrito debe ser complementario al que lidere y desarrolle la Nación¹⁹.

Por último, debe tenerse en cuenta, por tanto, que el presente documento no tiene el alcance para presentar un panorama general en materia de goce efectivo de derechos, y que su objetivo es más el de hacer un diagnóstico de la información requerida para la medición de los IGED para Bogotá. Por tanto, este documento se permite señalar la importancia en el avance de esta tarea, y el reto en manejo de información que posee la política pública de víctimas, invitando a las entidades que generan la información correspondiente a participar en la importante tarea de medición del avance de la política pública para las víctimas, encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos que la Ley otorga a las víctimas del conflicto armado en Bogotá.

¹⁹ Artículo 2.2.8.3.8. Mecanismos de seguimiento y evaluación. Numeral 5. Indicadores de goce efectivo de derechos de la población víctima. El Departamento Nacional de Planeación y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñarán y aplicarán una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas, que darán a conocer a las entidades territoriales.