



**GUÍA DE SEGUIMIENTO A
LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PUNTO 5 DEL ACUERDO
DE PAZ, ACUERDO SOBRE
LAS VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO**

**Procuraduría General de la Nación
Universidad de La Sabana**

INTRODUCCIÓN

Desde la firma del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación viene realizando labores importantes relacionadas con el proceso de implementación de los Puntos acordados. Particularmente, en relación con el Punto 5, referente al Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, dichas labores se sustentan en la Constitución Política (Artículo 277, numeral 7) y la normativa que desarrolla el Acuerdo de Paz, que le otorgan a la Procuraduría la importante responsabilidad de ser garante de los derechos de las víctimas (Artículo transitorio 12, Acto Legislativo, 01 de 2017; Artículo 14 y 77, Ley Estatutaria 1957 de 2019). Dicha labor se materializa en el cumplimiento del deber legal de vigilar y controlar la actuación de las autoridades administrativas y judiciales con el fin de prevenir y defender los derechos humanos (Artículo 7, 23, 24, 75 y 76, Decreto Ley 262 del 2000), siendo este, un deber que no solamente se concentra en el orden central de la Procuraduría General de la Nación, sino que además, se extiende, de conformidad con el Decreto Ley 262 del 2000, a las Procuradurías regionales, distritales y provinciales.

Por lo anterior, la Procuraduría viene desarrollando -en conjunto con la Universidad de La Sabana- una herramienta de monitoreo y seguimiento al proceso de implementación del Punto 5 del Acuerdo, que se enmarca en las funciones de prevención y control de la Procuraduría, y en la importancia de que ésta coadyuve al cumplimiento de los compromisos del Punto 5 del Acuerdo de Paz, y especialmente al cumplimiento de las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJNR-.

Esta herramienta pretende hacer seguimiento concreto a los avances, retos y dificultades en el cumplimiento de los compromisos centrales de cada uno de los mecanismos del SIVJNR. Por tanto, comprender este instrumento resulta fundamental para que los procuradores, tanto del nivel central como del regional, cumplan con su rol preventivo y de control, concretamente, al participar en la identificación, alerta, prevención y vigilancia de los riesgos y dificultades que se puedan estar presentando para cumplir los compromisos de las entidades a nivel regional frente al Punto 5 del Acuerdo de Paz. Por esta razón, el presente documento tiene como finalidad exponer la metodología que fue diseñada para desarrollar un proceso de seguimiento a la implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz, "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto".



1. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PUNTO 5 "ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO"

El Punto 5 del Acuerdo de Paz desarrolla los puntos pactados sobre las víctimas del conflicto (Acuerdo de Paz, páginas 124 y 125). Con el fin de cumplir los objetivos planteados en este punto, el Acuerdo creó seis componentes: **(1)** Jurisdicción Especial para la Paz, **(2)** Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), **(3)** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, **(4)** Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz, **(5)** Compromisos sobre derechos humanos y, **(6)** Garantías de No Repetición.

Para comprender de mejor manera la estructura del Punto 5 del Acuerdo de paz, se debe tener en cuenta **(i)** que 5 de los componentes de este punto, configuran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR- estos son: CEV, JEP, UBPD, Medidas de reparación y las garantías de no repetición (Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 1) y, **(ii)** que dentro de las medidas de reparación, se ha entendido que se encuentra el Programa Administrativo de Reparaciones, coordinado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- (Ley 1448 de 2011), ya que tanto la Corte Constitucional (Sentencias C-080/2018 y C-588/2019) como la Sección de Primera Instancia para casos con Ausencia de Reconocimiento del Tribunal para la Paz de la JEP (JEP. Tribunal para la Paz. SAR. Auto 099 de 2019) han establecido que la Unidad para las Víctimas hace parte del SIVJRNR.

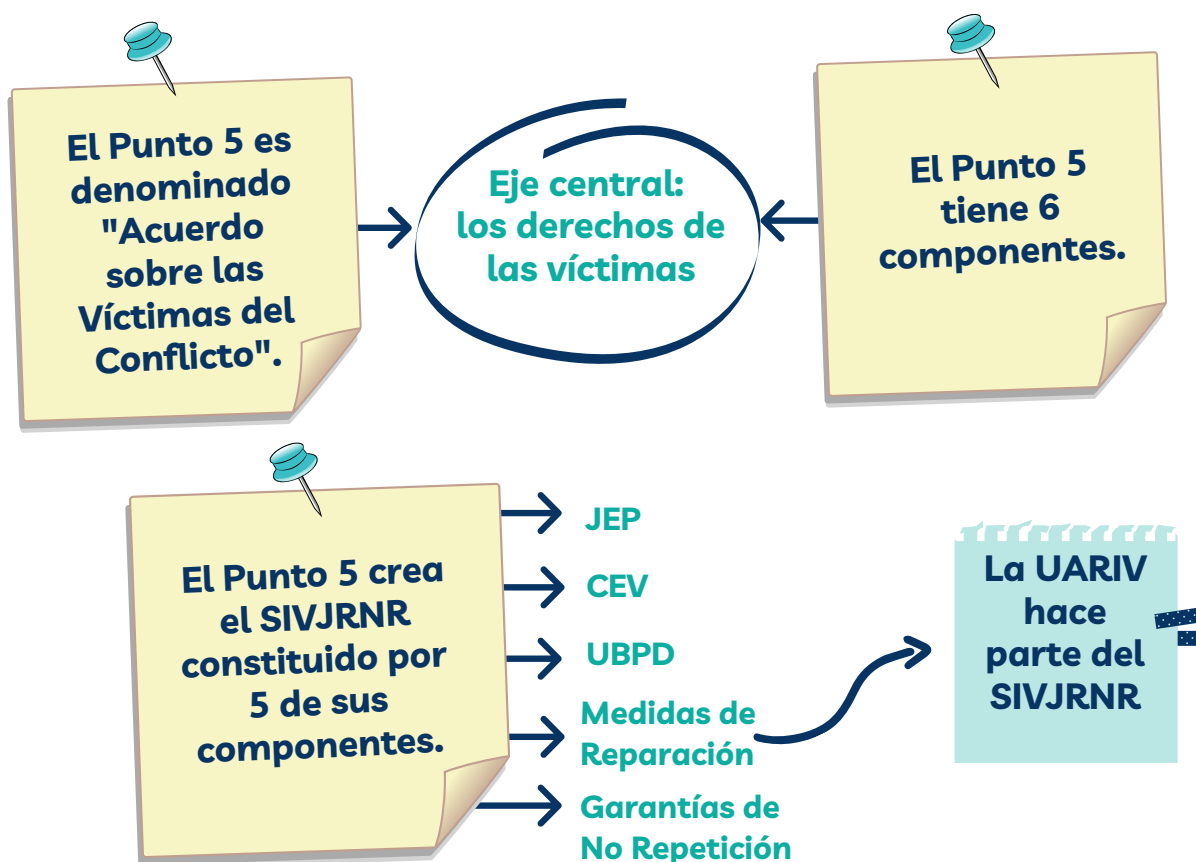


1.1 ¿QUÉ ES EL SIVJRNR?

Como ya se ha abordado anteriormente, el SIVJRNR hace parte del Punto 5 del Acuerdo de Paz y está constituido por 6 componentes. Sin embargo, en el marco de esta consultoría se priorizaron las siguientes 4 entidades del SIVJRNR, con el objetivo de priorizar el sistema de monitoreo: (1) JEP, (2) UBPD, (3) CEV y, (4) Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz a cargo de la UARIV. Estos cuatro componentes del SIVJRNR tienen la misma jerarquía y se deben relacionar de forma armónica, propendiendo así por la salvaguarda de los derechos de las víctimas. De ahí que se consagre como un sistema integral, en el que ninguno de sus componentes puede ejecutar sus labores de forma aislada (Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 1; Corte Constitucional, Sentencia C-080/2018).

En este sentido, el Acuerdo de Paz establece que las medidas que se adopten por parte de los mecanismos del SIVJRNR serán efectivas y alcanzarán la satisfacción de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición respecto a las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que ocurrieron en el marco del conflicto, si se aplican de forma articulada (Acuerdo de Paz, páginas 127-128).

Conclusiones generales del Punto 5:



2. OBJETIVOS DE LA HERRAMIENTA DE MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO

Objetivo General

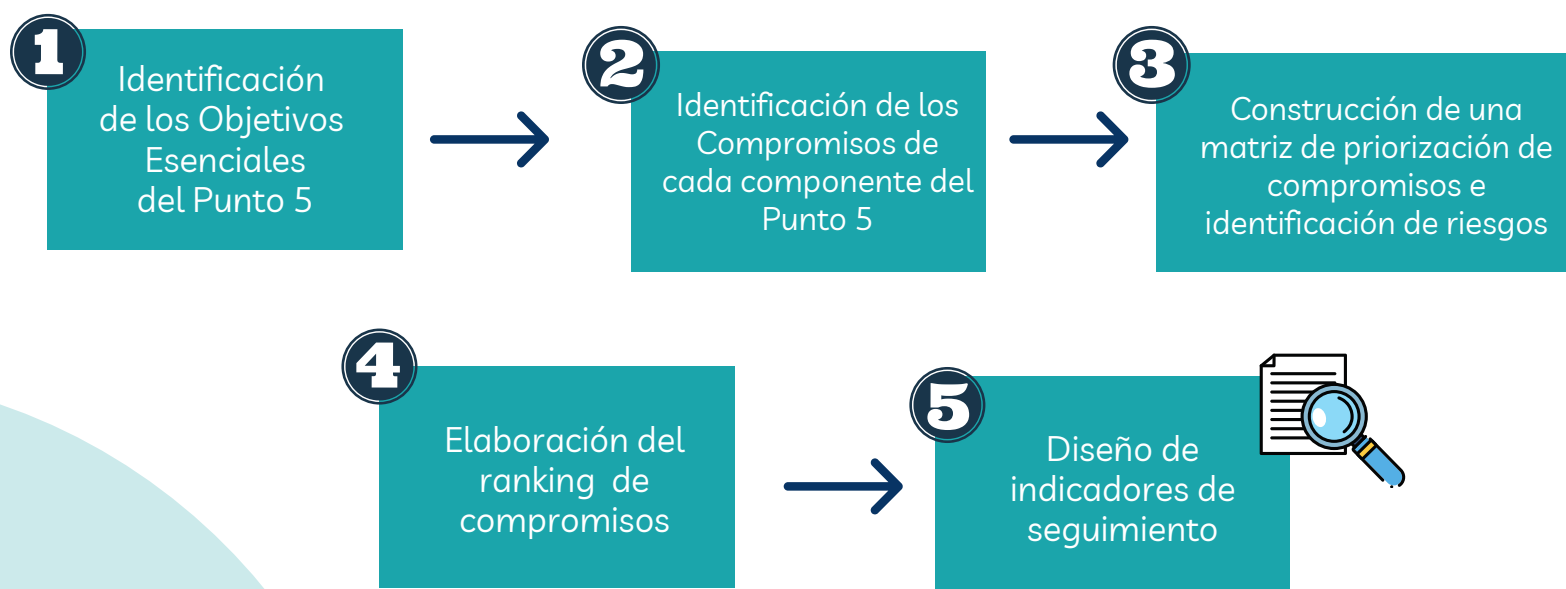
Monitorear la implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz. Este monitoreo estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación y las Procuradurías regionales.

Objetivos Específicos

- Materializar el deber de prevención y control de la Procuraduría General de la Nación en el orden central y regional.
- Preservar la centralidad de los derechos de las víctimas acordado en el Punto 5.
- Hacer seguimiento concreto a los avances, retos y dificultades en el cumplimiento de los compromisos centrales de cada uno de los mecanismos del SIVJRNR.

3. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA HERRAMIENTA DE MONITOREO

A continuación, se indica de forma gráfica la ruta metodológica que se utilizó para la construcción de los indicadores a través de los cuales se medirá el proceso de implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz.



3.1 METODOLOGÍA FASE 1: IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESENCIALES DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO

Se identificaron como objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo los siguientes:

- 1)** Respetar y promover los derechos humanos, mediante el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y la protección de las personas y organizaciones que se dedican a la defensa de los derechos humanos.
- 2)** Esclarecer la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado, incluyendo las graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto armado, las múltiples causas del conflicto y sus efectos por medio de acciones extrajudiciales y judiciales.
- 3)** Dirigir, coordinar y contribuir a las acciones humanitarias, de carácter extrajudicial, encaminadas a la búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado y, en el caso de fallecimiento, localizar y realizar la entrega digna de los restos a los familiares, en la medida de lo posible.
- 4)** Investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de las conductas más graves y representativas de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, y promover la rendición de cuentas, aplicando los enfoques transversales de justicia restaurativa y retributiva.
- 5)** Reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado, tanto de forma individual como colectiva, con un enfoque restaurador y transformador.
- 6)** Garantizar la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado.
- 7)** Reconocer, dignificar y proteger la integridad de las víctimas.
- 8)** Garantizar la seguridad jurídica de los comparecientes, y de los acuerdos logrados, con el objeto de materializar el fin del conflicto.



3.2 METODOLOGÍA FASE 2: IDENTIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE CADA COMPONENTE DEL PUNTO 5

Luego de determinar los objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo de Paz, se identificaron los compromisos de cada una de las siguientes entidades, en las cuales se focalizará el monitoreo: (i) JEP, (ii) UBPD, (iii) CEV y, (iv) Medidas de Reparación-UARIV. Para determinar los compromisos de cada entidad se revisaron las siguientes fuentes:



COMPROMISOS DE LA JEP

A. Compromisos de la JEP: Transversales

A continuación, se exponen los compromisos cuya materialización resulta indispensable en todas las entidades que componen a la Jurisdicción, por lo que se han denominado transversales.

- 1- Promover y verificar el cumplimiento del régimen de condicionalidad.
- 2- Garantizar, en la mayor medida posible, la participación integral de las víctimas del conflicto.
- 3- Adoptar las decisiones, en lo que resulte aplicable, los enfoques diferenciales: étnico, territorial y de género.



4- Adoptar las medidas cautelares que resulten pertinentes para: (i) evitar daños irreparables, (ii) proteger y garantizar el acceso a la información, (iii) garantizar la efectividad de las decisiones, (iv) la protección de los derechos de las víctimas.

5- Adoptar las decisiones conforme a los paradigmas de justicia restaurativa y justicia retributiva.

6- Garantizar el ejercicio adecuado del derecho a la defensa de los comparecientes.

B. Compromisos de la JEP: Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de Determinación de los Hechos y Conductas

1-Promover el esclarecimiento de la verdad y los escenarios de reconocimiento de responsabilidad de los comparecientes.

2-Recibir y tener en cuenta los informes por parte de las entidades, víctimas y demás involucrados en los casos que surten trámite ante la Sala en cumplimiento del derecho al debido proceso.

3-Priorizar casos y situaciones y definir patrones de macrocriminalidad.

4-Estudiar, aprobar y según sea el caso formular, de forma detallada los proyectos individuales o colectivos presentados por los comparecientes sobre los Trabajos, Obras o actividades con contenido reparador (TOAR) a la luz de la oferta institucional.

5- Remitir en plazo razonable el proceso adversarial en los casos en los que no exista reconocimiento de responsabilidad.

6- Adoptar decisiones de determinación de hechos y conductas en un plazo razonable.

7-Proferir resoluciones de conclusiones que reflejen de manera clara la aplicación del principio de selección de máximos responsables y de las conductas más graves y representativas.

C. Compromisos de la JEP: Compromisos de la Unidad de Investigación y Acusación

1- Investigar, y de existir mérito para ello, acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, por la Sala de definición de situaciones jurídicas o por la Sección de revisión del Tribunal para la Paz.

2-Solicitar la aplicación de tratamientos especiales o la renuncia a la persecución penal cuando no encuentre méritos para investigar o acusar.

3-Adelantar procesos de carácter dialógico e imponer sanciones propias.

2-Solicitar la aplicación de tratamientos especiales o la renuncia a la persecución penal cuando no encuentre méritos para investigar o acusar.

3-Adelantar procesos de carácter dialógico e imponer sanciones propias.

D. Compromisos de la JEP: Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de los Hechos y Conductas

1- Adelantar procesos de carácter dialógico e imponer sanciones propias.

2- Efectuar las labores de monitoreo al cumplimiento de las sanciones que imponga en coordinación con el Mecanismo de Verificación designado.

E. Compromisos de la JEP: Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

1- Realizar procesos adversariales e imponer sanciones alternativas y ordinarias.

2- Redireccionar los casos en los que aplique la renuncia a la persecución penal o un tratamiento penal especial.

3- Efectuar las labores de verificación del cumplimiento de las sanciones impuestas.

F. Compromisos de la JEP: Sección de Revisión

1- Imponer, siempre que el compareciente cumpla con las condiciones impuestas por el SIVJNR, sanciones propias que sustituyen la sanción penal proferida por la justicia ordinaria.

2- Determinar, a solicitud de cualquier sala o sección si las conductas relativas a la financiación han sido o no conexas con la rebelión (Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 97, literal D).

3- Conocer las acciones de revisión impuestas contra decisiones de la JEP y la justicia ordinaria.

4- Resolver conflictos de competencia dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz.

5- Efectuar la revisión de las sentencias adoptadas por otros órganos judiciales que pretendan dejar sin efectos las amnistías.



6- Otorgar a la UBPD las autorizaciones judiciales necesarias para el ejercicio de sus funciones, así como resolver los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por el director de la UBPD relativas al acceso y protección de los lugares donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de cuerpos o cuerpos esqueletizados de las personas desaparecidas, cuando exista una expectativa razonable de intimidación y sobre las autorizaciones judiciales para el ingreso a lugares de habitación o domicilio.

7- Resolver en primera instancia las acciones de tutela instauradas en relación con los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz.

G. Compromisos de la JEP: Sección de Apelación

1- Garantizar la correcta administración de justicia y respeto al debido proceso (Garantía de segunda instancia).

2- Unificar jurisprudencia para dar criterios orientadores a las Salas y Secciones.

H. Compromisos de la JEP: Sala de Amnistía e Indulto

1- Estudiar los casos en los que se puedan aplicar tratamientos jurídicos especiales por los delitos amnistiables o indultables y conceder los beneficios correspondientes dentro del marco jurídico aplicable.

I. Compromisos de la JEP: Sala de Definición de Situaciones Jurídicas

1- Definir la situación jurídica de los comparecientes.

2- Ejecutar sus tareas conforme a principios de selección y priorización.

3- Recibir la información procedente de organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos y procesos que hacen parte de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular, cuando se trate de conductas cometidas en actos de disturbios internos o protesta social y en relación con estos.



COMPROMISOS DE LA UBPD

- 1- Coordinar y contribuir a la implementación de acciones extrajudiciales y humanitarias en el marco de la interinstitucionalidad encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas.
- 2- Aplicar un enfoque territorial, diferencial y de género en todas las fases y procedimientos de la UBPD
- 3- Realizar procesos de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, garantizando en caso de fallecimiento, y cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega a los familiares de los cuerpos esqueletizados. En caso de que la persona se localice con vida se deberá garantizar, cuando sea posible, el reencuentro de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- 4- Entregar a los familiares reporte oficial de la información que se haya logrado obtener sobre lo acaecido a la persona o a las personas dadas por desaparecidas siempre que la información no tenga carácter confidencial según los parámetros establecidos en la Ley, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- 5- Establecer mecanismos de cooperación con entidades judiciales para desarrollar su mandato.
- 6- Diseñar y poner en marcha un plan nacional de búsqueda (PNB) que permita determinar las estrategias y acciones extrajudiciales y humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- 7- Diseñar y poner en marcha planes regionales de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- 8- Elaborar e implementar en coordinación con las entidades competentes, un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, en concordancia con las funciones de la UBPD.
- 9- Establecer un capítulo exclusivo en el Registro Nacional de Desaparecidos para el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



10- Convocar e incentivar a organizaciones sociales y de víctimas, entidades del Estado y a la sociedad en general para que voluntariamente suministren información de forma confidencial que contribuya a la búsqueda, localización, recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, incluyendo a quienes hayan participado de forma directa o indirectamente en las hostilidades.

11- Garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados.

12- Promover la coordinación interinstitucional para garantizar la atención psicosocial a los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

COMPROMISOS DE LA CEV

1- Contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, las prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, especialmente: (a) sus orígenes, múltiples causas, los factores y condiciones que contribuyeron a la persistencia y desarrollo del conflicto, (b) la actuación, organización y formas de colaboración del Estado, de las guerrillas y de los grupos paramilitares, (c) el fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de tierras y, (d) la relación entre el conflicto y el cultivo, producción y comercialización de drogas ilícitas, el lavado de activos derivado del narcotráfico.

2- Promover y contribuir, (i) al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos, (ii) al reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas y, (iii) en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir.

3- Promover la convivencia en los territorios, en el entendido no solo de compartir de un mismo espacios social y político, sino de la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia.



4- Promover el reconocimiento de los procesos de fortalecimiento del tejido social, las acciones encaminadas a la reconciliación en las comunidades, las experiencias de resiliencia colectiva e individual y los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones desarrolladas a lo largo del conflicto.

5- Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con las víctimas, organizaciones y medios de comunicación con el fin de que, durante su funcionamiento, pueda dar cuenta de los avances del desarrollo de su mandato. Deberá promover de forma más amplia y accesible el informe final.

6- Garantizar el seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas por la CEV.

7- Implementación efectiva del enfoque diferencial en el desarrollo de las labores de la CEV así como en la estructuración del Informe Final: étnico, territorial y de género.

COMPROMISOS SOBRE MEDIDAS DE REPARACIÓN

1- Promover y apoyar los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.

2- Desarrollar Planes nacionales de reparación colectiva (PIRC) con enfoque territorial

3- Implementar planes de rehabilitación psicosocial para la convivencia.

4- Efectuar procesos colectivos de retornos y reubicación de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior.

5- Implementar políticas y medidas sobre restitución de tierras.

6- Adecuar y fortalecer la política atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.

7- Reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que también hayan sido combatientes.

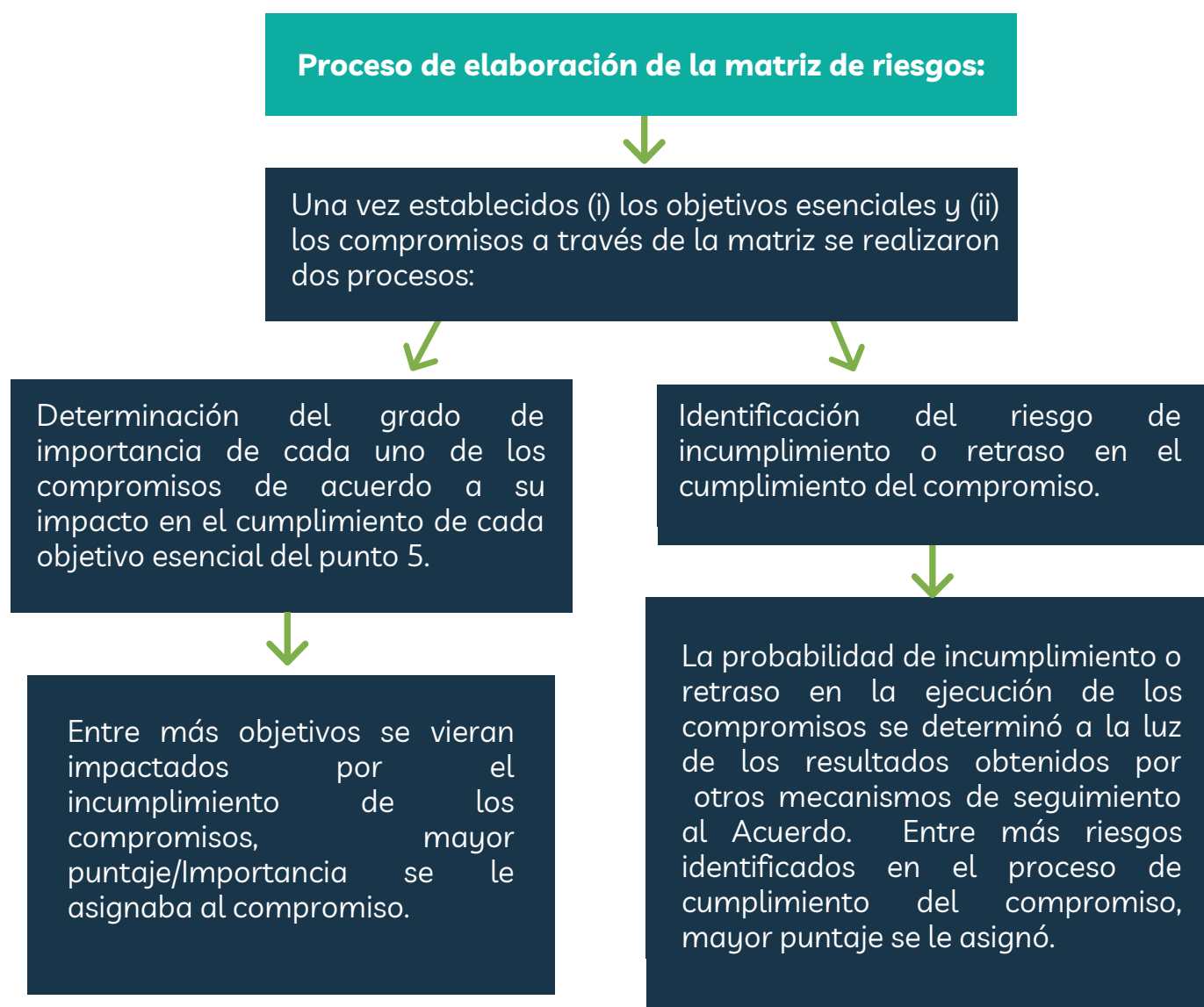
8- Implementación efectiva del enfoque territorial, de género y diferencial en el desarrollo de las medidas orientadas a reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.

9- Garantizar la participación más amplia posible de las víctimas en el diseño e implementación de las medidas adoptadas por la entidad.



3.3 METODOLOGÍA FASE 3: CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE RIESGOS Y EL RANKING DE PRIORIZACIÓN

Luego del proceso de identificación de (i) los objetivos esenciales del Punto 5 y, (ii) los compromisos de cada uno de sus componentes, se elaboró una matriz de riesgos para determinar los compromisos sobre los cuales es prioritario enfocar el proceso de monitoreo.



3.3. 1 ESCALA DE PUNTAJE DE ACUERDO CON LA IMPORTANCIA DEL COMPROMISO

Los compromisos se clasificaron en los niveles que se presentan a continuación, siendo 1 el menor grado de importancia y 5 el mayor.

Puntaje	Nivel de impacto sobre el cumplimiento de los objetivos esenciales del punto 5
5	El cumplimiento del compromiso impacta los 8 objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo
4	El cumplimiento del compromiso impacta entre 6 y 7 objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo
3	El cumplimiento del compromiso impacta entre 4 y 5 objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo
2	El cumplimiento del compromiso impacta entre 2 y 3 objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo
1	El cumplimiento del compromiso impacta 1 de los objetivos esenciales del Punto 5 del Acuerdo
Nota	Los indicadores de los compromisos con mayor nivel tendrán mayor peso en el indicador compuesto de cumplimiento del Punto 5 del Acuerdo

Ejemplo:

Si el cumplimiento del Compromiso A impacta positivamente en el cumplimiento 4 objetivos esenciales del punto 5, tendrá un puntaje de importancia de 3.

Gráfica N° 1.

3.3. 2 ESCALA DE PUNTAJE DE ACUERDO CON LA PROBABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO O RETRASO:

Para identificar la probabilidad de incumplimiento o retraso de los compromisos se revisaron 5 mecanismos de seguimiento al Acuerdo de Paz. Sin embargo, los puntajes asignados se calcularon sobre un total de 4 mecanismos, pues el Informe de seguimiento presentado por el Senado no presentó información sobre el estado de implementación de ninguno de los compromisos esenciales del Punto 5.





Se buscó información sobre el incumplimiento de los compromisos y a partir del número de mecanismos en los que aparecía incumplido el compromiso se asignaba un puntaje.

Cuando no se encontró registro del compromiso en ninguno de los reportes de los mecanismos de seguimiento, se asignaron los niveles generales de cumplimiento de la principal entidad a cargo del compromiso. Para establecer este nivel general de cumplimiento, se calculó el promedio de cumplimiento de todos los compromisos sobre los cuales sí hay información.

Gráfica N° 2

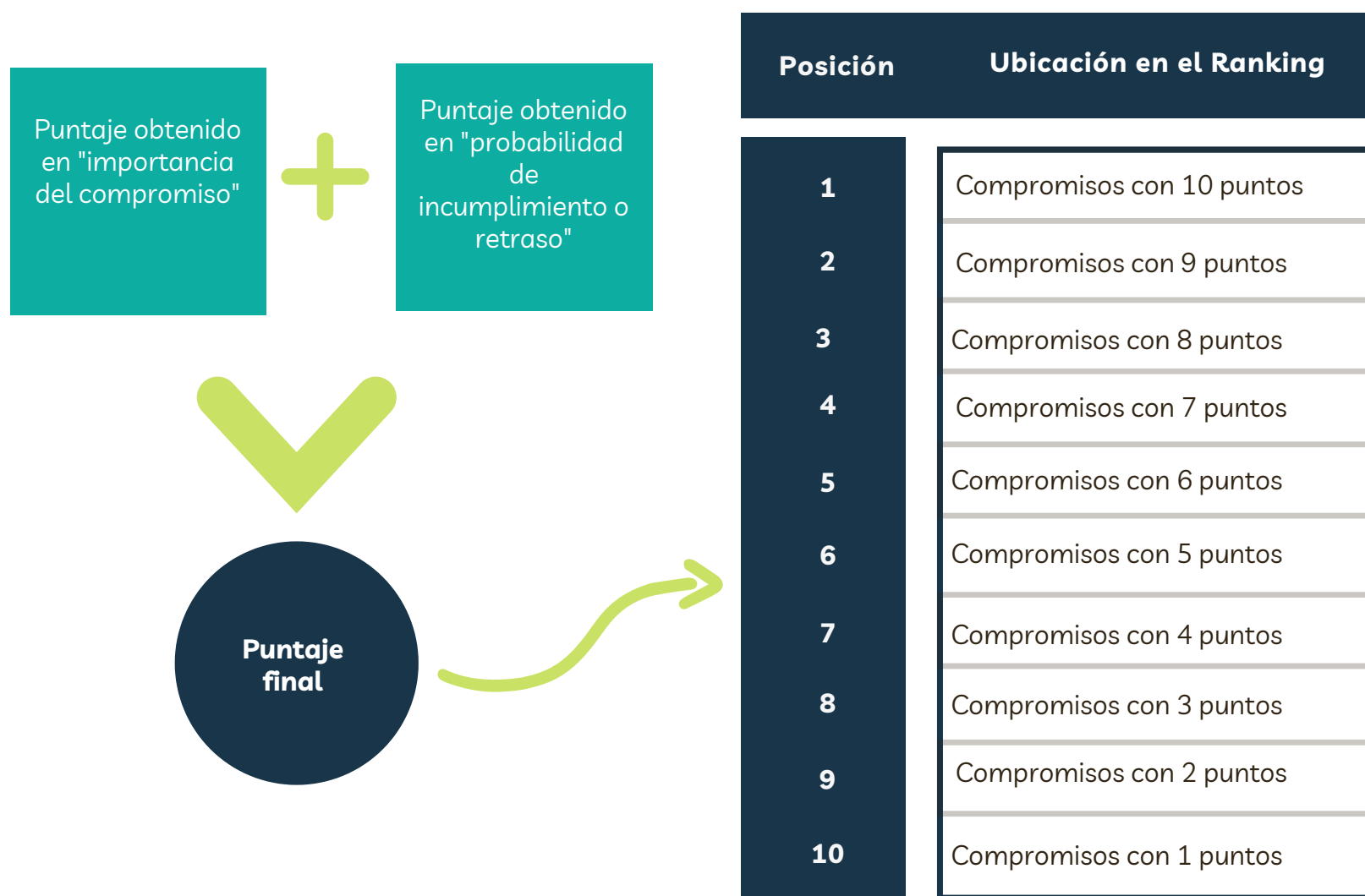
Puntaje	Probabilidad de Incumplimiento o Retraso
5	El compromiso tiene registros de incumplimiento o retrasos entre el 81% y 100% de los reportes de los mecanismos de seguimiento.
4	El compromiso tiene registros de incumplimiento o retrasos entre el 61% y 80% de los reportes de los mecanismos de seguimiento.
3	El compromiso tiene registros de incumplimiento o retrasos entre el 41% y 60% de los reportes de los mecanismos de seguimiento.
2	El compromiso tiene registros de incumplimiento o retrasos entre el 21% y 40% de los reportes de los mecanismos de seguimiento.
1	El compromiso tiene registros de incumplimiento o retrasos entre el 0% y 20% de los reportes de los mecanismos de seguimiento.
Nota	Cuando no se encontraron registros del compromiso en los mecanismos de seguimiento, se asignaron los niveles generales de incumplimiento o retraso de la entidad a cargo del cumplimiento del mismo.

Ejemplo:
Si el Compromiso A registraba incumplimientos o retrasos en el 45% de los reportes de los mecanismos analizados su puntaje de probabilidad de incumplimiento fue de 3.

Gráfica N° 3

3.3.3 ASIGNACIÓN DE PUNTAJES Y CONSTRUCCIÓN DE UN RANKING DE PRIORIZACIÓN:

Una vez identificados el nivel de impacto sobre el cumplimiento de los objetivos esenciales del Punto 5 (grado de importancia) y la probabilidad de ocurrencia del riesgo (riesgo de incumplimiento), se calculó el puntaje final. Este puntaje se obtuvo a partir de la sumatoria de los niveles de las tablas anteriores:



Gráfica N° 4



4. METODOLOGÍA FASE 4: DISEÑO DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO DE PAZ

¿Qué son los indicadores?

Son una herramienta que permite medir de forma cuantitativa los avances y las dificultades que se presentan en el desarrollo de un proyecto. Los indicadores aquí presentados se fundamentan en los compromisos de las entidades a evaluar.

¿Cómo operan los indicadores?

Los indicadores miden el avance de cada uno de los compromisos de las entidades que componen el SIVJNR. Estos funcionan a través de la medición cuantitativa de las actividades, eventos y productos relacionados con cada uno de los compromisos. Teniendo en cuenta que los compromisos son complejos, se formularon distintas variables que apuntan a medir integralmente su cumplimiento.

A continuación, se presenta la estructura general que se utilizó para la construcción de los indicadores:

Nombre del Compromiso	
Denominación del indicador	Corta descripción del indicador (Finalidad del compromiso).
Variables	Descripción del indicador desde el que se mide el compromiso.
Unidad de Medición	Proporción o valor absoluto.
Universo de Medición	Universo o total al que se acude para determinar el cumplimiento de la variable.
Responsable	Entidad responsable de su ejecución.

Gráfica N° 5



Para ilustrar la aplicación de la tabla anterior, a continuación, se presentan ejemplos de indicadores por entidades:

EJEMPLO DE LOS COMPROMISOS DE LA JEP

<u>Compromiso: Adoptar decisiones de determinación de hechos y conductas en un plazo razonable</u>	
Denominación del indicador	Adopción de decisiones sobre la determinación de hechos y conductas.
Variables	Proporción de macrocasos con auto de apertura en los dos años anteriores a la medición que cuentan con Escritos de Determinación de Hechos y Conductas.
Unidad de Medición	Proporción.
Universo de Medición	Número total de macrocasos con auto de apertura dentro de los dos años anteriores a la medición.
Responsable	Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de Determinación de los Hechos y Conductas (JEP).
Disponibilidad de la Información	Hasta el momento estos datos no se han incluido en los informes estadísticos de la entidad. Sin embargo, por tratarse de actividades y productos propios de su mandato, podrían ser solicitados por la Procuraduría.

Gráfica N° 6



EJEMPLO DE LOS COMPROMISOS DE LA UBPD

Compromiso: Coordinar y contribuir a la implementación de acciones extrajudiciales y humanitarias en el marco de la interinstitucionalidad encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas

Denominación del indicador	Implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas desaparecidas
Variables	Número de acciones humanitarias en el marco de la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas
Unidad de Medición	Valor absoluto (Línea base)
Universo de Medición	Para calcular la base de la cual se deriva el número de esta variable, se podrá identificar como línea base el número de acciones humanitarias de recuperación de cuerpos realizadas durante el año inmediatamente anterior.
Responsable	UBPD
Disponibilidad de la Información	INFORMACIÓN INCOMPLETA: En el Plan de acción-seguimiento 2020 de la UBPD se encuentra el número de acciones humanitarias, sin embargo, esta categoría es amplia e incluye distintos componentes: planes de localización, documentos de registro, métodos de prospección, métodos de recuperación, entre otros. En esta batería se agrupan todos estos componentes bajo la categoría de acciones humanitarias para facilitar el proceso de recolección de la información.

Gráfica N° 7



5. METODOLOGÍA FASE 5: DISEÑO DE LAS FICHAS TÉCNICAS DE LOS INDICADORES

Adicional a estas tablas de indicadores por entidad, se realizaron las fichas técnicas de cada indicador para comprender a profundidad el proceso de construcción de los indicadores y su objeto de medición. El formato de la ficha técnica es el siguiente:

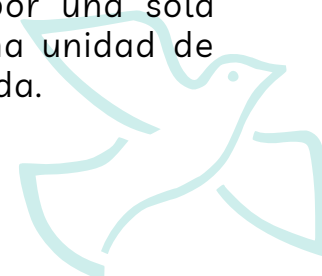
<u>Se indica el nombre del compromiso al que se refiere el indicador</u>	
<u>Se indica el nombre del componente del Punto 5 al que pertenece el compromiso, ejemplo: JEP</u>	
DENOMINACIÓN DEL INDICADOR: se indica el nombre del indicador.	
TIPO DE INDICADOR: indicador de seguimiento.	FUENTE: se cita la fuente de dónde se obtienen los datos.
DESCRIPCIÓN: qué es lo que se va a medir.	
FUNCIÓN DEL INDICADOR: para qué me sirve el indicador.	
PERIODICIDAD: anualmente.	PROCEDIMIENTO: cómo se recopilaron los datos.
UNIDAD DE MEDIDA DEL INDICADOR: valor absoluto o proporción.	

Gráfica N° 8

5.1 CLASE DE INDICADORES SEGÚN EL NÚMERO DE VARIABLES:

En la batería de indicadores, algunos solo tienen una variable (17) y otros están compuestos por dos o más variables (44). A su vez, algunos de los indicadores compuestos tienen variables con diferentes tipos de medidas (proporciones y números absolutos) (21). Para poder calcular el valor de los indicadores se debe seguir un proceso de normalización. Dicho proceso supone transformar el valor de medición de cada variable en una escala que va de 0 a 1, donde 0 es un cumplimiento deficiente y 1 un cumplimiento perfecto. En el caso de los indicadores compuestos, posteriormente, se saca el promedio simple del valor de cada una de las variables que componen el indicador.

Tenemos entonces tres tipos de indicadores: (i) aquellos que están compuestos por una sola variable, (ii) aquellos compuestos por más de una variable pero que tienen la misma unidad de medida y (iii) aquellos compuestos por más de una variable con distinta unidad de medida.



Para ilustrar el proceso de construcción de los indicadores compuestos (ii) y (iii), a continuación incluiremos unos ejemplos del proceso para cada tipo de variable.

Indicadores compuestos por más de una variable pero que tienen la misma unidad de medida

- *Compromiso 7: Diseñar y poner en marcha planes regionales de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)*

El indicador de medición de este compromiso tiene 5 variables:

- Número de planes regionales de búsqueda formulados (v1)
- Número de planes regionales de búsqueda que tengan ejecutadas al menos la mitad de las acciones que establecieron (v2)
- Número de PDD asociadas a los planes regionales de búsqueda (v3)
- Número de víctimas asociadas a los planes regionales de búsqueda (v4)
- Número de acciones humanitarias de recuperación asociadas a los planes regionales de búsqueda (v5)

La fórmula para la construcción del indicador será la siguiente:

$$(v1+v2+v3+v4+v5) \div 5$$

El promedio simple obtenido deberá ser analizado con base en la meta propuesta para el periodo de medición y teniendo en cuenta elementos de contexto, más cualitativos, para interpretar los resultados.

Para realizar la normalización se adelanta el siguiente proceso. En primer lugar, es importante contar con una meta que permita identificar los extremos de la escala. Para efectos de este ejemplo tendremos que, si el resultado del promedio es 0, es decir, en el periodo de medición la UBPD no avanzó en estas actividades, entonces el valor del indicador será 0. Sí, por el contrario, en el periodo de medición la UBPD cumplió la meta, el valor del indicador será 1. Si, la actividad de la UBPD no llegó a la meta propuesta pero sí desarrolló algunas de las actividades propuestas, entonces se utiliza una regla de tres para calcular el indicador: Si el número meta es equivalente a 1 (en la escala normalizada), entonces el número obtenido es X en la escala normalizada. Ese X será el valor final del indicador. Si el número meta es 100 y el resultado fue 70, el valor normalizado del indicador será 0,7.



Indicadores compuestos por más de una variable con distinta unidad de medida - Compromiso 1: Promoción y verificación del régimen de condicionalidad (JEP)

Este indicador está compuesto por 5 variables, cuatro de ellas tienen una proporción como unidad de medida y una de ellas un número absoluto.

- Proporción de autos de apertura de incidente de verificación respecto de solicitudes de Entidades y víctimas en relación con presuntos incumplimientos (v1)
- Número de quejas, solicitudes de víctimas u otras entidades atendidas respecto del cumplimiento del régimen de condicionalidad (v2)
- Proporción de compromisos claros, concretos y programados analizados y aprobados o rechazados (v3)
- Proporción de verificación de cumplimiento de compromisos claros, concretos y programados aprobados (v4)
- Proporción de comparecientes forzosos con suscripción de formulario F1 (v5)

El proceso de normalización es necesario para construir el indicador. En esa medida, se normaliza cada una de las variables para unificar las unidades de medida en una escala de 0 a 1. Posteriormente se saca el promedio simple sumando el valor obtenido para cada variable y dividiéndolo por el número de elementos sumados (5 en este caso).

Los indicadores construidos se derivan de un análisis de las fuentes que regulan la labor de las distintas entidades que participan en el cumplimiento de los compromisos relacionados con el Punto 5 del Acuerdo. Sin embargo, el proceso de construcción de indicadores no termina con su formulación sino que, con su uso en la práctica, su diseño puede cambiar en la medida en que se advierte que, por ejemplo, es necesario simplificarlos por motivos de tiempo o de acceso a los datos necesarios para hacer la medición, o por la identificación de consecuencias no deseadas o comportamientos estratégicos (se cumple el indicador pero no el objetivo de fondo). El ejercicio que se realizó hasta ahora buscó ser comprensivo e incluyente para que sea la PGN, en la ejecución del plan de medición, quien pueda excluir o darle mayor énfasis a alguno de los elementos de la batería de acuerdo con los criterios que guíen la acción de la entidad.

Por último, el proceso de normalización descrito arriba le permite a la PGN crear índices compuestos, agrupando el desempeño de las entidades en su totalidad o agrupando compromisos que la PGN considere que están relacionados. Una vez se normalicen los valores del desempeño en relación con cada compromiso, se cuenta con una unidad de medida unificada que permite utilizar promedios simples para evaluar, por ejemplo, el desempeño global de una entidad.



**Guía de Seguimiento a la
implementación del punto 5 del
Acuerdo de paz**



**Procuraduría General de la Nación
Universidad de La Sabana**

Abril de 2021