



**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

# Guía de instrumentos e indicadores

DOCUMENTO 2





**Carlos Camargo Assís**

Defensor del Pueblo

**Luis Andrés Fajardo Arturo**

Vicedefensor del Pueblo

**Altus Alejandro Baquero Rueda**

Secretario General

**Equipo Técnico:**

*Fernando Estrada Ramírez*

Coordinador Grupo de Trabajo de Seguimiento Misional y Análisis Especiales

Vicedefensoría del Pueblo

**Consultoría Consorcio CODHES  
Centro Nacional de Consultoría:**

Luis Fernando Sánchez Supelano

Sebastián Alberto Cabra Barrera

Shila Saenz Hernández

Nelson Leonardo Lammoglia Hoyos

Gloria Carolina Rojas Álvarez

Diana Marcela Barbosa Maldonado

Natalia Angulo Rojas

**Diseño, diagramación, corrección de estilo:**

Gabriel Peña Páez & Sonia Villalba Orjuela

**Impresión:**

Buenos y Creativos SAS

Publicación de distribución gratuita.

El texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar siempre que se cite la fuente.

ISBN XXXXXXXXX

Bogotá D.C., 2021

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
1. Seguimiento a recomendaciones: experiencias internacionales .....	6
1.1 Análisis de la información recopilada .....	6
1.2 Asignación de nivel de cumplimiento .....	8
2. Criterios que pueden ser adoptados por la Defensoría del Pueblo .....	17
2.1 Criterios para el análisis de la información recopilada.....	18
2.2 Asignación de nivel de cumplimiento por recomendación específica .....	21
2.3 Agrupación de recomendaciones por informe, caso o derecho .....	26
3. Criterios para la medición de la respuesta institucional frente a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo .....	29
3.1 Indicador “medición de respuesta institucional frente a recomendaciones de derechos específicos” .....	34
Bibliografía .....	36

## Índice de tablas e ilustraciones

<b>Tabla 1.</b> Clasificación de la información allegada para cumplimiento.....	8
<b>Tabla 2.</b> Clasificación adicional del nivel de cumplimiento y de aplicación en SIMORE para filtrar recomendaciones .....	9
<b>Tabla 3.</b> Clasificación de los casos por nivel de cumplimiento (no aplica a SIMORE Interamericano) .....	10
<b>Tabla 4.</b> Criterios de evaluación de medidas cautelares impuestas por la CIDH.....	12
<b>Tabla 5.</b> Criterios para el análisis de la información recopilada. Ejemplos.....	18
<b>Tabla 6.</b> Asignación del nivel de cumplimiento por recomendación específica. Ejemplos .....	21
<b>Tabla 7.</b> Agrupación de recomendaciones por informe, caso o derecho. Ejemplos .....	27
<b>Tabla 8.</b> Metas y productos objeto de seguimiento. Séptimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020 .....	29
<b>Tabla 9.</b> Metas y productos objeto de seguimiento. Séptimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020 .....	32
<b>Tabla 10.</b> Ejemplo de ficha técnica (hoja de vida) del indicador para medir la respuesta institucional .....	33
<b>Ilustración 1.</b> Esquema de seguimiento CIDH- SIMORE .....	11



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

Luis Fernando Paredes

CDM

# Introducción

El presente documento señala algunos de los elementos a considerar en la respuesta institucional a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en materia de derechos humanos. Se toman en cuenta algunos ejercicios de organismos internacionales que también tienen facultades para formular recomendaciones. En esa perspectiva, se abordan dos cuestiones fundamentales: cómo hacer seguimiento a las recomendaciones y cómo verificar su cumplimiento. Por supuesto, esto supone un procedimiento amplio que comienza con la formulación de las recomendaciones y finaliza con un pronunciamiento sobre su cumplimiento.

El documento se organiza en tres apartados. En el primero, se sintetizan algunas actividades de seguimiento a recomendaciones efectuadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; en el segundo, se plantean algunos criterios que podrían ser adoptados por la Defensoría del Pueblo en su seguimiento, a partir de lo recopilado en el escenario internacional; y en el tercero, se enuncian algunos elementos para la medición del seguimiento del nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

En diferentes escenarios, el tema referido al cumplimiento de órdenes y recomendaciones es de abordaje recurrente, dada la necesidad de hacer efectivas esas decisiones para dar legitimidad a los sistemas jurídicos, especialmente por su vínculo con los derechos humanos. Un ejemplo de lo anterior es lo que ha ocurrido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, en busca de una mayor efectividad y desarrollo de su Plan Estratégico 2017-2021 de la CIDH, está consolidando el seguimiento de sus decisiones; para tal fin, ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de metodologías, procedimientos y protocolos homogéneos, medibles y concretos para evaluar el cumplimiento integral de dichas recomendaciones y decisiones.

Lo anterior también ha sido resultado de las diferentes herramientas de las que se sirve el Sistema Interamericano para el seguimiento a la efectividad de los derechos humanos en la región, tal como se ha insistido en anteriores apartados del documento de diagnóstico, pues no es lo mismo llevar a cabo una evaluación de unas recomendaciones a diseñarlas si se requieren medidas urgentes; no obstante, ellas comportan profundas similitudes en su procedimiento.

# 1. Seguimiento a recomendaciones: experiencias internacionales

El objetivo central del proceso de seguimiento es verificar y evaluar integralmente el conjunto de las recomendaciones adoptadas, de manera coordinada, articulada y transversal, y determinar si están siendo cumplidas por las instancias responsables del Estado, con el fin de aumentar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos (CIDH, 2019a, p. 8). La Defensoría del Pueblo puede desplegar la función de seguimiento de recomendaciones para que aquellas emitidas por sus distintas áreas misionales se refuercen mutuamente. La propuesta de seguimiento se hace con el fin de que sea posible analizar todas las recomendaciones emitidas frente a un determinado tema, asunto específico o entidad territorial, de tal manera que se puedan identificar los avances, los desafíos y las posibles rutas que lleven a alcanzar el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las instancias respectivas del Estado.

Existen experiencias de seguimiento a recomendaciones en materia de derechos humanos en el ámbito internacional. En ese sentido, encontramos dos ejemplos de evaluaciones realizadas por la CIDH al cumplimiento de sus órdenes y recomendaciones. La primera hace referencia a la evaluación de las recomendaciones que se recogen en SIMORE Interamericano<sup>1</sup>, y la segunda, corresponde a las evaluaciones que se efectúan en el marco de las órdenes expedidas en el proceso de medidas cautelares que son promulgadas por la CIDH.

En el SIMORE Interamericano se recoge la totalidad de recomendaciones hechas a los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, con unas categorías referidas al nivel de cumplimiento de las recomendaciones, que tienen un esquema para evaluar su alcance.

Ahora bien, en el caso de la Defensoría del Pueblo puede seguirse un esquema similar al adelantado por la CIDH para establecer el alcance del cumplimiento de las recomendaciones: dividir el ejercicio en dos grandes bloques principales para poder determinar las acciones que se han adelantado, así como su impacto en el cumplimiento de las recomendaciones. En otras palabras: 1) analizar la información recopilada y 2) asignar el nivel de cumplimiento.

## 1.1. Análisis de la información recopilada

Es importante destacar que, para la verificación del cumplimiento de recomendaciones específicas, la información puede provenir de distintas fuentes, entre otras: i) de instituciones del Estado, ii) de víctimas y sus representantes, iii) de organizaciones de la sociedad civil. En efecto, dependiendo de la temática pueden existir casos en que, frente a una recomendación específica, se reciba información de diversa índole.

Una vez se recopila la información de las distintas fuentes involucradas, lo procedente es clasificarlas teniendo en cuenta su calidad. Adicionalmente, para el análisis de la información, en el Sistema Interamericano se considera

1. "El SIMORE Interamericano es una herramienta informática en línea, que sistematiza las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de sus diferentes mecanismos: acuerdos de solución amistosa aprobados, informes anuales [...], informes de fondo publicados, informes de país, informes temáticos y medidas cautelares otorgadas. Asimismo, posibilita el envío de información por parte de distintos usuarios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre las medidas adoptadas por los Estados para dar cumplimiento a estas recomendaciones. Se trata de un mecanismo de rendición de cuentas, transparencia, participación y acceso a la información, que facilita el seguimiento de las recomendaciones, fortalece capacidades para la supervisión de medidas y la promoción del cumplimiento de obligaciones internacionales, e informa sobre los avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en los países de la región" (Organización de los Estados Americanos [OEA], [s. f.]. ¿Qué es el SIMORE Interamericano? <https://www.oas.org/ext/es/derechos-humanos/simore/>).

el grado de colaboración y la voluntad relacionada con la implementación de las recomendaciones, y los resultados alcanzados en el cumplimiento de estas. Con respecto a

la calidad de la información, el Sistema Interamericano la clasifica en los siguientes niveles:

Tabla 1: Clasificación de la información allegada para cumplimiento<sup>2</sup>

Tipo de información	Descripción
<b>Información proporcionada relevante</b>	La información proporcionada sobre las medidas adoptadas, relativas al cumplimiento de la recomendación emitida y en el plazo especificado, es relevante actualizada y amplia.
<b>Información proporcionada no relevante</b>	La información es proporcionada en el plazo especificado, pero no se refiere a las medidas adoptadas para el cumplimiento de la recomendación, o está desactualizada o reitera la información dada previamente, pues no presenta novedad alguna.
<b>Información no proporcionada</b>	La información sobre las medidas adoptadas para cumplir con la recomendación emitida no fue suministrada, se indica de manera explícita que no se presentará o se solicitó prórroga para proporcionarla; no obstante, al final, esta no fue remitida.

Fuente: SIMORE Interamericano.

Como se verá en el siguiente bloque, la clasificación de la información es importante, pues dos niveles de esta corresponden directamente con niveles de incumplimiento de las recomendaciones, dado que la información no proporcionada y la proporcionada no relevante conducen a que el criterio de clasificación de la recomendación se encuentre en el nivel de pendiente de cumplimiento.

## 1.2. Asignación de nivel de cumplimiento

Posterior al análisis de la información allegada, así como de la asignación de un nivel a dicha información, se debe efectuar un segundo análisis para determinar el nivel de cumplimiento en el caso específico que está abordando. En la evaluación es importante contrastar las recomendaciones emitidas, los antecedentes del caso —que incluyen el nivel de cumplimiento al momento de la evaluación de

seguimiento—, la calificación de la información recibida, el análisis del cumplimiento, entre otros.

Sin embargo, para que este ejercicio sea posible, las recomendaciones deben ser claras y precisas. De igual manera, deben ser susceptibles de ser medidas en términos de avances y resultados. En ese orden de ideas, las recomendaciones amplias o formuladas con términos no mensurables dificultan el ejercicio de determinar el grado de cumplimiento.

En este punto, el cumplimiento se puede clasificar según el tipo de recomendaciones. Por ejemplo, en el caso de SIMORE Interamericano se distingue entre: a) cumplimiento de cada recomendación; b) el nivel de cumplimiento del caso o del informe, y c) decisiones adoptadas con relación a las medidas cautelares<sup>3</sup>. Dentro del SIMORE Interamericano también se recoge el análisis de las recomendaciones individualmente

2. CIDH, 2019a.

3. "En el marco del seguimiento que realiza a dichas medidas, la CIDH analiza los factores de riesgo presentes con relación a la persona(s) beneficiaria(s) así como las medidas de protección adoptadas, con el fin de mantener, ampliar o levantar las medidas cautelares otorgadas. Asimismo, a depender de estos factores y teniendo en cuenta de la posición de los(as) beneficiarios(as) y sus representantes, la CIDH podrá presentar solicitud de medida provisional a la Corte IDH, acorde a los criterios previstos en el art. 76 del Reglamento de la CIDH." [CIDH, 2019a, p. 12].

consideradas, esto es, hay prevalencia de un análisis específico de cada una. La CIDH, por su parte, también hace una segunda calificación en general del caso o informe que analiza.

En conclusión, existen dos grandes categorías:

### **Categoría 1: recomendaciones específicas**

Además de la clasificación que trae el SIMORE Interamericano, la CIDH efectúa un análisis final de todo lo anterior, con el propósito de hacer una clasificación general del caso o de construir un informe integral.

Tabla 2: Clasificación adicional del nivel de cumplimiento y de aplicación en SIMORE para filtrar recomendaciones<sup>4</sup>

Clasificación del nivel de cumplimiento	Descripción
<b>Cumplimiento total</b>	Aquella recomendación en la que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento.
<b>Cumplimiento parcial sustancial</b>	Aquella recomendación en la que el Estado ha adoptado medidas relevantes para su cumplimiento y ha aportado pruebas de estas; no obstante, la Defensoría del Pueblo considera que para cumplir la recomendación dichas medidas aún no han concluido.
<b>Cumplimiento parcial</b>	Aquella recomendación en la que el Estado ha adoptado algunas medidas para su cumplimiento, pero sigue siendo necesaria la adopción de nuevas medidas.
<b>Pendiente de cumplimiento</b>	Aquella recomendación en la que el Estado no ha adoptado ninguna medida para cumplir con la recomendación, o las gestiones iniciadas son incipientes o aún no han producido resultados concretos, o las medidas adoptadas no corresponden con la situación que se examina.
<b>Incumplimiento</b>	Aquella recomendación en la cual, como consecuencia de la conducta del Estado, resultó de imposible cumplimiento; asimismo, corresponde a aquella en la que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con la recomendación.

Fuente: SIMORE Interamericano.

Tabla 3: Clasificación de los casos por nivel de cumplimiento (no aplica a SIMORE Interamericano)<sup>5</sup>

Clasificación del nivel de cumplimiento	Descripción
<b>Cumplimiento total</b>	Aquellos casos o informes en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. En este escenario, dicho organismo considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento.
<b>Cumplimiento parcial</b>	Aquellos casos o informes en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna o algunas de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones. Se presentan, también, en aquellos casos o informes en los que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH, salvo alguna cuyo cumplimiento ha resultado imposible.
<b>Pendientes de cumplimiento</b>	Aquellos casos o informes en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a distintos factores: no se ha iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin, las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos, el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o que el Estado no ha informado a la CIDH y esta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria.

Fuente: CIDH, Seguimiento a peticiones y casos individuales.



### **Categoría 2: análisis global de los informes o casos**

Es importante que se haga un análisis de las formalidades con que cuenta este seguimiento, porque estas también constituirían buenas prácticas que pueden ser tomadas por la Defensoría del Pueblo en su seguimiento. Lo anterior permitiría llevar a cabo una actividad de seguimiento y una evaluación óptima, pero especialmente rápida, que ayude a valorar las políticas públicas con enfoque de derechos.

Lo primero es que además de tener el SIMORE Interamericano, la CIDH centraliza todas las recomendaciones y les hace seguimiento en un portal web<sup>6</sup>, en donde se encuentran clasificados todos los casos en seguimiento con la categoría 2 de cumplimiento/incumplimiento.

En segundo lugar, se observa que el documento mediante el cual se realiza el seguimiento es conciso, no es extenso en su argumentación y tiene una extensión máxima de dos páginas; de igual manera, todos están estructurados de la misma manera:

### **Resumen del caso**

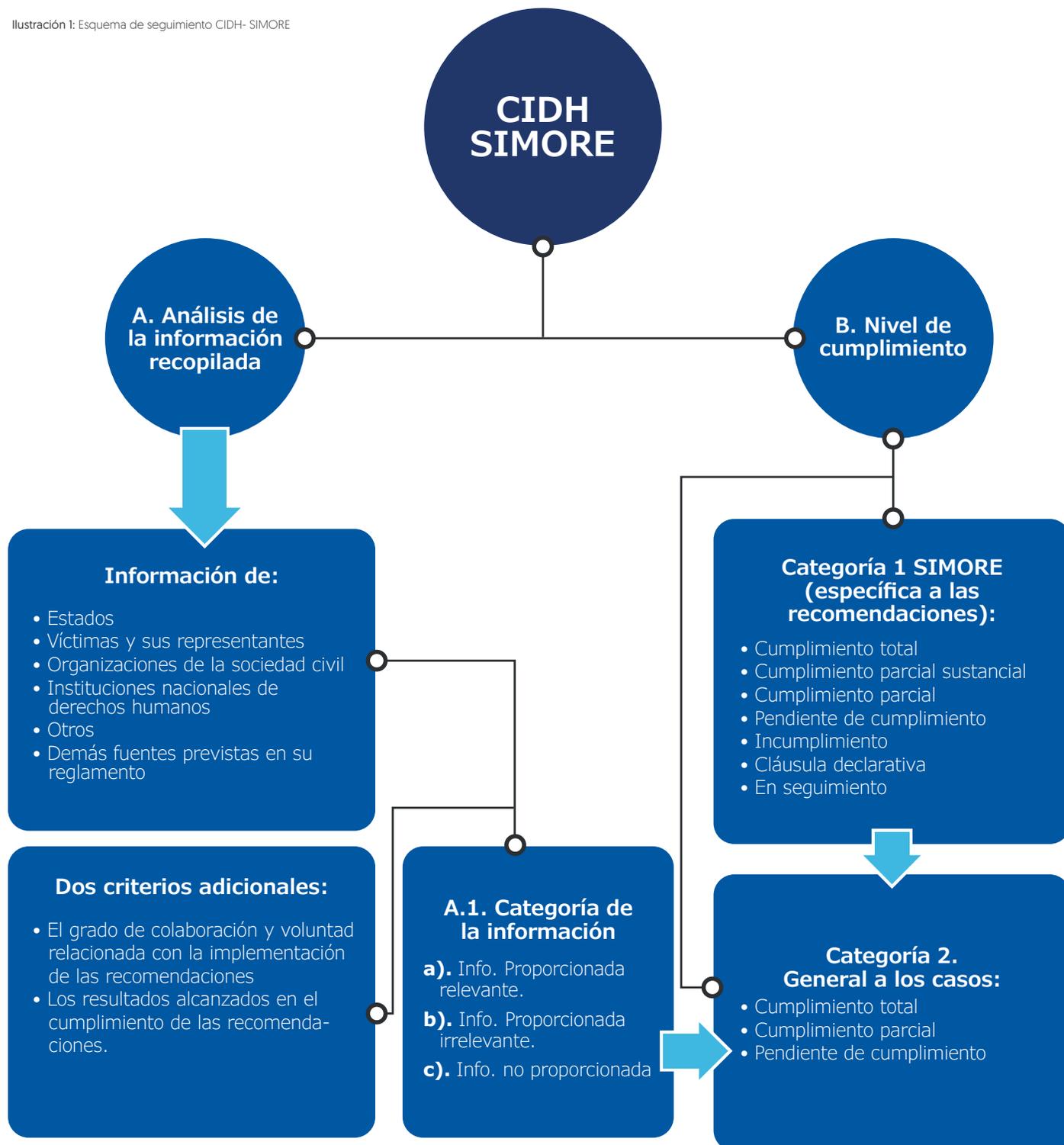
- Recomendaciones
- Actividad procesal
- Análisis relativo a la información proporcionada (Clasificación de la información)
- Análisis del cumplimiento de las recomendaciones (Categoría 1, SIMORE)
- Nivel del estado de cumplimiento del caso (Categoría 2, solo en seguimiento)
- Resultados individuales y estructurales del caso

5. CIDH, 2019a, p. 12.

6. <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>

En la siguiente ilustración se resume el seguimiento de recomendaciones que efectúa la CIDH.

Ilustración 1: Esquema de seguimiento CIDH- SIMORE



Fuente: Elaboración propia basada en SIMORE Interamericano.

Otro medio de seguimiento en temas de derechos humanos en el escenario de la CIDH corresponde a las medidas cautelares que este órgano impone. Estas medidas no están contenidas en el sistema de información SIMORE Interamericano, a pesar de que juegan un papel relevante a la hora de materializar los derechos humanos en la región.

En cuanto a los criterios de evaluación de las medidas impuestas por la CIDH y con el fin de ampliar, mantener o levantar las medidas, se analiza lo siguiente:

- Los factores de riesgo existentes para la(s) persona(s) beneficiaria(s).
- Las medidas de protección adoptadas.

No obstante, la CIDH evalúa las categorías de evaluación de las medidas y sus avances o retrocesos, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Tabla 4: Clasificación de la información allegada para cumplimiento<sup>2</sup>

N.º	Criterios
1	Aplica cuando el Estado ha adoptado las medidas inmediatas para la protección, por ejemplo, la adopción de un esquema de seguridad, el acceso a un tratamiento médico adecuado, entre otras.
2	Aplica cuando las medidas adoptadas cuentan con la idoneidad y efectividad necesarias. Significa que, por un lado, por su propia naturaleza, las medidas de protección adoptadas sean susceptibles de evitar la materialización del riesgo, y, por otro lado, que produzcan el resultado esperado.
3	Aplica cuando, con base en el principio de concertación con los representantes y las personas beneficiarias, las medidas son planificadas y las falencias u obstáculos en la implementación son superados.
4	Aplica cuando se han adoptado medidas para evitar la ocurrencia de nuevos eventos de riesgo, por ejemplo, a través de una investigación diligente que permita la identificación y sanción de los responsables de los eventos de riesgo.

Fuente: CIDH – SIMORE, Anexo metodológico.

En contraste con las resoluciones de seguimiento de las recomendaciones, en el escenario de las medidas cautelares, las resoluciones de seguimiento son, habitualmente, más complejas en su extensión y análisis, pues al evaluar las medidas, la CIDH hace nuevamente el análisis de procedencia, es decir, de los criterios que los llevaron a tomarlas: gravedad, urgencia y daño irreparable. En concordancia con el numeral 2 del artículo 25 del Reglamento de la CIDH, este organismo las define como:

**a.** la <sup>□</sup>gravedad de la situación<sup>□</sup> implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;

**b.** la <sup>□</sup>urgencia de la situación<sup>□</sup> se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y

**c.** el <sup>□</sup>daño irreparable<sup>□</sup> consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización (CIDH, 2019b).

Siguiendo con la amplitud de la evaluación que lleva a cabo la CIDH a estas medidas, el numeral 7 del artículo 25 indica qué características debe contener el seguimiento efectuado a las medidas cautelares. Dichas medidas parten del principio de razonabilidad o fundamentación de la resolución, lo cual se podría traducir en indicar que se requiere una carga argumental o hermenéutica para decidir en seguimiento. Además, debe indicar:

- a. la descripción de la situación y de los beneficiarios;
- b. la información aportada por el Estado (si aplica);
- c. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;
- d. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares, y
- e. los votos de los miembros de la Comisión.

En general, el seguimiento que realiza la CIDH a esta clase de medidas es muy similar al que hace en las recomendaciones, pues estas también parten de la solicitud de información. No obstante, este procedimiento de evaluación y seguimiento se encuentra regulado por el propio Reglamento de la CIDH (art. 25). En dicho seguimiento podemos encontrar lo siguiente:

- No constituye prejuzgamiento, ni el otorgamiento, ni el seguimiento de las medidas cautelares sobre violación alguna de los derechos contemplados en la Convención Americana (numeral 8).
- Se evalúan de manera periódica las medidas a solicitud de parte o de oficio, y siempre que exista una petición del Estado parte vinculado en el sentido de levantarlas, dicha solicitud debe ser remitida a los beneficiarios para que expongan las observaciones al respecto (numeral 9).
- La CIDH puede pedir cualquier información relevante para el seguimiento y puede incluir diversidad de herramientas de seguimiento. Estas herramientas pueden ser, entre otras, cronogramas de implementación,

audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión (numeral 10).

- Similar al criterio de asignación de categoría de la información, cuando existe de manera injustificada una falta de suministro de información requerida, la CIDH puede levantar o revisar una medida cautelar como medida ante tal situación (numeral 11).
- El resultado del seguimiento de las medidas cautelares puede concluir con la solicitud de medidas provisionales por parte de la CIDH a la Corte Interamericana. En este punto, las medidas cautelares de la CIDH mantienen vigencia hasta tanto la Corte resuelva la solicitud (numeral 12).
- En caso de ser negada la solicitud de medidas provisionales hecha por la Corte, no existe la posibilidad de estudio de una nueva medida cautelar, pero la CIDH puede evaluar la necesidad de implementación de otros mecanismos de seguimiento (numeral 13).

Tal como se desprende de todo lo anterior, la forma de seguimiento y evaluación en medidas cautelares es muy similar al procedimiento llevado a cabo en las recomendaciones de la CIDH, pues parte de los siguientes aspectos: (i) diferentes mecanismos de solicitud de información para establecer avances, (ii) evaluación de las medidas adoptadas y su implementación, que implica evaluar su aplicabilidad, concertación y eficacia; (iii) aplicación en la evaluación y seguimiento de las medidas de los mismos criterios de otorgamiento de estas, correspondientes a la gravedad, urgencia y daño irreparable; (iv) a la evaluación y seguimiento de las medidas es transversal el principio de razonabilidad o fundamentación de la decisión<sup>7</sup>.

Igualmente, en el contexto del trabajo adelantado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, podemos encontrar algunos criterios de seguimiento y evaluación empleados para las medidas provisionales y las sentencias que toma en el fondo de los casos.

7. Así como en el seguimiento de recomendaciones, la CIDH agrupa las medidas cautelares en un sitio web, en donde reúne las diferentes medidas concedidas y levantadas, y diversidad de información relacionada con ellas y su seguimiento. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

### Medidas provisionales.

En general, los criterios y la metodología de seguimiento y evaluación empleados por la Corte son muy similares a los de la CIDH. Existen pocas diferencias con la actividad realizada en las medidas cautelares, como por ejemplo, respecto de la fuente que las origina, que en el caso de las provisionales vienen de la Convención Americana.

Esta similitud puede originarse en la categoría de acto urgente que reviste a estos dos tipos de medidas:

- Las medidas provisionales solo proceden cuando se aplican los criterios de extrema gravedad y urgencia, y cuando se hace necesario evitar daños irreparables a las personas. Como se mencionó en el apartado anterior, estas pueden proceder por solicitud de la CIDH (núm. 2 del art. 63 de la Convención).
- Son medidas temporales y excepcionales, pero reúnen los mismos criterios que las cautelares de extrema gravedad, de urgencia y de necesidad de evitar daños irreparables a las personas (núm. 2 del art. 63 de la Convención).<sup>8</sup> La Corte indica que estos tres requisitos deben coexistir y ser permanentes para mantener la protección, y que ante la ausencia de uno de ellos el tribunal debe evaluar la pertinencia o no de continuar con la protección, lo cual parte del análisis de determinar si persiste o no la situación que originó la protección o si se está ante nuevos hechos de gravedad que justifican el mantenimiento.
- Su adopción tampoco implica prejuzgamiento ni decisión de fondo en el caso sometido a estudio a la Corte.
- De igual manera, la Corte evalúa la información suministrada para el seguimiento de las medidas provisionales, aunque no se observa que exista una categorización de ella al estilo de la CIDH. Esto es

coincidente con las medidas cautelares de la CIDH, en donde no se centra del todo la información como criterio principal de evaluación del cumplimiento o no, sino de la situación de los beneficiarios. Tampoco existe una diferenciación de la información, aunque ella sí es la fuente primaria de evaluación.

- Así, al ser evaluadas en su cumplimiento, las medidas provisionales se centran en gran medida en la situación del momento del seguimiento de los beneficiarios. Si bien no se evidencia una definición general de criterios para ello, se observa que las resoluciones de seguimiento al menos abarcan los siguientes puntos: a) La información presentada por las partes y las observaciones de la Comisión, si existen; b) la situación de riesgo de los beneficiarios; c) la implementación de las medidas de protección por parte del Estado y/o las diferentes medidas ordenadas (por ejemplo, investigación de hechos).<sup>9</sup>
- Por lo anterior, el cumplimiento o no de las medidas provisionales por parte de los Estados depende, en gran medida, de la evaluación de los criterios de interposición de las medidas frente a los puntos anteriores. Dicha evaluación comprende, al igual que las medidas cautelares, una actividad argumental y/o hermenéutica del caso y de lo que evidencie la información.
- No obstante, debe recordarse que este tipo de medidas se toma por votación, por lo que puede haber disenso en su procedencia, continuación y/o mantenimiento.

8. "Estas tres condiciones son coexistentes y deben estar presentes en toda situación en la que se solicite la intervención del Tribunal a través de una medida provisional. Conforme a la Convención y al Reglamento, la carga procesal de demostrar prima facie dichos requisitos recae en el solicitante. En cuanto a la gravedad, para efectos de la adopción de medidas provisionales, la Convención requiere que aquella sea "extrema", es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter urgente implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables" [Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 02 de septiembre de 2020. Medidas provisionales respecto de Honduras. Asunto Comunidades Garifunas de Triunfo de la Cruz y Punta Piedra].

9. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 18 de noviembre de 2020. Medidas provisionales respecto de México. Asunto Castro Rodríguez.



### Seguimiento a sentencias.

Es la facultad de hacer seguimiento a las órdenes de lo contemplado en el numeral 1 del artículo 68 de la Convención Americana, en donde indica que los Estados parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todos los casos en que sean partes. De esta afirmación se desprende también una obligación de suministro de información sobre las órdenes impartidas.

Este seguimiento a órdenes también se implementa mediante resolución, así como las de los mecanismos antes referenciados. Dichas órdenes, al igual que las de medidas cautelares y provisionales, se consignan en documentos complejos, sobre todo por su extensión, pues requieren abordar la totalidad de las órdenes impartidas en sus sentencias. La presentación del documento de esa manera es necesaria, pues la Corte hace continuo seguimiento a sus sentencias y solo cesa su control hasta que se dé cumplimiento integral a la totalidad de órdenes impartidas.

El artículo 69 del Reglamento de la Corte Interamericana indica:

### Artículo 69. Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.

2. La Corte podrá requerir otras fuentes de información y datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.

3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.

4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.

5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión.

Como se puede observar, si bien el procedimiento de seguimiento es reglado, el numeral 4 del artículo en cita deja libertad a la Corte para establecer el cumplimiento de las órdenes de la sentencia, pues no existe una metodología específica para ello, debido quizás a que las órdenes de la Corte son variadas en su materialidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte sí ha reconocido algunas particularidades del seguimiento, que pueden constituirse en criterios de evaluación:

- La falta de información de seguimiento lleva a la determinación del incumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia en seguimiento, además de ser, según la Corte, contrario a la finalidad, objeto y espíritu de la Convención.<sup>10</sup>
- La Corte reconoce que la obligación de los Estados parte de dar cumplimiento a las sentencias, tanto a nivel internacional como nacional, vincula a todos los poderes que conforman el Estado infractor. Ello se traduce en que todos los integrantes del Estado deben cumplir de buena fe la ejecución de la sentencia que, de no cumplirse, se encuadraría en un ilícito internacional.<sup>11</sup>
- En la ejecución de sentencias se da aplicabilidad al principio de efecto útil de las normas, particularmente del efecto útil de la Convención, que desde nuestro ámbito

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 18 de noviembre de 2020. Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Supervisión de cumplimiento de Sentencia.

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 18 de noviembre de 2020. Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Supervisión de cumplimiento de Sentencia.

interno es considerado como una fuente de interpretación de la norma, en la cual prevalece la interpretación que permita consecuencias jurídicas que no sean superfluas en su aplicabilidad (C-569 de 2004).

- La Corte también dispone de un portal web en donde publica las decisiones de seguimiento a sus sentencias, sin que estén categorizadas u organizadas de una manera en particular.<sup>12</sup>
- Existen consecuencias de la declaratoria de incumplimiento, como lo es la aplicación de lo contenido en el artículo 65 de la Convención y 30 del Estatuto de la Corte, es decir, informar a la Asamblea General de la OEA en cada periodo ordinario de sesiones los Estados que no han cumplido sus fallos.

## 2. Criterios que pueden ser adoptados por la Defensoría del Pueblo

De acuerdo con lo referenciado como criterios de evaluación en temas de derechos humanos en el Sistema Interamericano, la Defensoría del Pueblo debería recoger lo siguiente para determinar criterios de evaluación y seguimiento:

- En el aspecto metodológico, categorizar tanto las resoluciones o recomendaciones que emita como las fuentes primarias o secundarias de su seguimiento, la calidad de la información, la disponibilidad de esta en tiempo real en la web, las categorías de cumplimiento de las recomendaciones, entre otros.

- De igual manera, debería pensarse en resoluciones de seguimiento concisas y en lenguaje claro, que permitan a toda persona informarse sobre los seguimientos. En especial, las recomendaciones deberían contener acciones concretas que puedan realizarse en un tiempo y lugar determinado, con un responsable específico, un tipo de respuesta esperada o la meta que se quiere alcanzar.
- Es importante que el funcionario designado para el seguimiento utilice indicadores que sirvan de herramienta para medir y verificar el cumplimiento y el estado de avance de las acciones indicadas a las entidades.
- Debe plantearse un cronograma específico de verificación del cumplimiento de las recomendaciones.
- Como un componente de los pasos de seguimiento, se puede contemplar una consecuencia ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones, esto para dotar de efectividad las medidas que se requieran. Así, se puede optar por diferentes medidas, entre ellas, la compulsión de copias antes que tengan poder sancionatorio (control penal, disciplinario y/o fiscal), así como también la generación de alguna acción judicial, un informe al Congreso u otra que permita garantizar la efectividad de la Constitución y las leyes colombianas.
- Debe existir diversidad de fuentes de información, las más completas posibles que permitan el mejor análisis del cumplimiento de las recomendaciones.

En esa perspectiva, siguiendo el ejemplo del Sistema Interamericano, la Defensoría del Pueblo podría asumir una perspectiva de evaluación de la respuesta institucional a las recomendaciones formuladas en tres pasos: a) análisis de la información recopilada; b) asignación del nivel de cumplimiento por recomendación específica, y c) agrupación de las recomendaciones por informe, caso, derecho y otras variables relevantes para la evaluación de cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado.<sup>13</sup>

12. Ver en [https://www.corteidh.or.cr/supervision\\_de\\_cumplimiento.cfm](https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm)

13. Como se verá en el documento n.º 5 [Guía metodológica para la migración, sistematización y análisis de información de seguimiento a las recomendaciones], este apartado se encuentra en concordancia con lo allí indicado en la totalidad del título 2 (**Descripción y análisis de la respuesta**). En dicho documento se encuentran los criterios objetivos para calificar la información remitida, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones y el nivel general del caso, informe y/o derecho que contienen las recomendaciones.

## 2.1 Criterios para el análisis de la información recopilada

Teniendo en cuenta lo mencionado en el anterior apartado, la Defensoría puede efectuar un ejercicio similar de valoración cualitativa de la información que ha recibido para la verificación del cumplimiento de sus recomendaciones.

Para ello, puede considerar la siguiente clasificación y los criterios adaptados del ejercicio realizado por la CIDH, los cuales se complementan con lo indicado en el documento n.º 5, es decir, los **criterios variables para el análisis de la información recopilada**, que contienen criterios generales para determinar la calidad de la información.

Tabla 5: Criterios para el análisis de la información recopilada. Ejemplos

Calidad de la información	Criterios de consideración	Ejemplos
<b>Información proporcionada relevante</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La información es entregada de manera oportuna (tiempo especificado por la Defensoría en la recomendación).</li> <li>2. La información entregada se encuentra actualizada (se refiere a acciones y resultados desarrollados con posterioridad a la emisión de la recomendación o al último seguimiento).</li> <li>3. La información entregada está completa (contiene información referida a todas las variables necesarias para evaluar el cumplimiento de la recomendación).</li> <li>4. La información es relevante (la información permite llegar a conclusiones sobre el cumplimiento o incumplimiento de la recomendación). Algunas preguntas relevantes para determinar este criterio son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Las acciones y medidas tomadas tienen como beneficiarios a la población objeto de la recomendación?</li> <li>• ¿Las acciones y medidas tomadas se desarrollan en la zona o territorio objeto de la recomendación?</li> <li>• ¿Las medidas adoptadas impactan un contenido del derecho o derechos que se pretendían promover con la recomendación?</li> <li>• ¿Las acciones o medidas fueron adoptadas en los tiempos planteados en la recomendación?</li> </ul> </li> </ol>	<p>La información relevante tiene un impacto directo en la calificación del nivel de cumplimiento de las recomendaciones. Sea a un nivel de verificación total de lo ordenado, o su opuesto, esto es, que no se ha cumplido nada.</p> <p>Toda información referida con las órdenes dadas en las medidas cautelares, actualizadas y a tiempo, es relevante. Aún no se hace un análisis sustancial ni cualitativo de dicha información.</p> <p>Por ejemplo, si en una solución amistosa en el SIDH se acuerda una indemnización por hechos vinculados a violaciones a DD. HH., y el Estado informa que hizo un pago parcial, eso es información relevante, aunque tenga una calificación distinta respecto a su cumplimiento.</p> <p>Otro ejemplo es cuando se adelantan las investigaciones de manera integral por una desaparición de una persona, y el Estado proporciona las aperturas de procesos judiciales y procedimientos administrativos, pero no avances. Esa es información relevante, así el cumplimiento esté en entredicho.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En la CIDH las soluciones amistosas permiten generar espacios de acuerdos que permiten establecer reparaciones a las víctimas. Así, información relevante es aquella vinculada a aquellos acuerdos alcanzados como, por ejemplo, información referida al pago de indemnizaciones acordadas, las investigaciones o actuaciones judiciales y administrativas adelantadas, las medidas de protección para las víctimas, etc. Ejemplo de ello es el Informe n.º 34/19, Caso 11.990 A.</li> <li>2. Según indica el art. 25 del Reglamento Interno de la CIDH, las medidas cautelares decretadas en la CIDH deben requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. Dichas medidas pueden incluir, cuando resulte pertinente, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión.</li> <li>3. En el ámbito nacional se cuenta con diferentes ejemplos que evidencian respuestas con información relevante. Por ejemplo, tenemos los diferentes informes presentados por el Gobierno para el cumplimiento de sentencias que declaran ECI (desplazamiento, cárceles, La Guajira, etc.), en donde la información se vincula a lo que se ordena cumplir, aunque su alcance y cumplimiento material no se evidencie como satisfactorio.</li> </ol>

14. Disponible en [http://201.217.213.223/Portals/0/autos/Respuesta\\_Auto\\_03\\_de\\_junio\\_2020/MJD-OFI20-0020005.pdf](http://201.217.213.223/Portals/0/autos/Respuesta_Auto_03_de_junio_2020/MJD-OFI20-0020005.pdf)

Calidad de la información	Criterios de consideración	Ejemplos
		<p>Véanse, por ejemplo, las respuestas rendidas por el Gobierno en el marco del ECI de cárceles al Auto del 03 de junio de 2020, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a este estado de cosas inconstitucional. Allí, el Gobierno contesta todas las preguntas planteadas sobre las cárceles y el manejo del covid-19, lo cual sería información relevante.14 Luego de ello, se analiza si las respuestas fueron acordes con las exigencias sustanciales para mejorar dicho ECI.</p> <p>De igual manera, tenemos las respuestas del Gobierno en el marco del ECI de la T-025 de 2004, en donde se rinde continuamente informes con la información requerida por la Sala Especial de Seguimiento, que generalmente es información relacionada con lo solicitado. Véase, por ejemplo, lo ordenado por el Auto 166 de 2020, referente a pautas para consolidar la batería de indicadores de goce efectivo de derechos, específicamente por los comentarios presentados por órganos de control a los indicadores. Ante dicho requerimiento, el Gobierno contestó con su actividad desplegada junto con los órganos de control, el trabajo de análisis de las entidades competentes en el reporte de cada indicador, entre otros. Dicha información sería relevante para determinar el cumplimiento de la orden. Otro ejemplo es el Auto 373 de 2016, que analizó la respuesta del Gobierno sobre la atención a la población desplazada, que evidenció, además de información relevante, que al menos dos puntos fueron decretados como superados en ese ECI.</p>
<p><b>Información proporcionada no relevante</b></p>	<p>No se cumplen uno o varios de los criterios del punto anterior o la información es repetitiva y se refiere a acciones que la Defensoría ya conocía por información anterior.</p>	<p>Este tipo de información sí tiene efectos sustanciales y/o cualitativos en la calificación de cumplimiento del caso, porque al no haber información es evidente que no se podría calificar con cumplimiento total de lo recomendado.</p> <p><b>Algunos ejemplos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Numerosas actividades que no responden en forma directa a lo recomendado (por ej. capturas, combates, desmantelamiento de laboratorios, etc., que no permiten valorar si el riesgo disminuyó o si se superó la violación).</li> <li>2. Relación de inversiones presupuestales.</li> <li>3. Se hace relación a acciones que en la práctica reflejan el curso ordinario de lo que compete a la entidad, pero que no responden a la recomendación.</li> <li>4. Relación de obras físicas e infraestructuras no necesariamente relacionadas con la recomendación.</li> <li>5. Obras físicas y acciones que, cuando se entra a verificar en terreno, se encuentra que no corresponden con lo planteado en la respuesta formal.</li> </ol>
<p><b>Información no proporcionada</b></p>	<p>No se entrega información.</p>	<p>La información no es proporcionada ni a tiempo ni en las condiciones exigidas. Se observa desidia y falta de interés por parte del ente que debe cumplir la recomendación.</p> <p>Esta categoría implica directamente catalogar el nivel de cumplimiento de la recomendación en incumplimiento.</p> <p>Aquí es necesario que se evalúe la necesidad de compulsas de copias y/o de acciones judiciales para el efectivo cumplimiento de lo recomendado, sea a través de acciones constitucionales, ordinarias, mesas de trabajo, funciones preventivas, etc.</p> <p>Los casos en el SIDH, específicamente en la Comisión, son muestra de lo anterior; por ejemplo, aquellos que incluyen pena de muerte en EE. UU. Uno de ellos es el 12.243 JUAN RAÚL GARZA (Estados Unidos), en donde la CIDH recomendó conmutar la sentencia, pero el Estado no ha presentado información alguna sobre dicha recomendación.</p> <p>Puede asemejarse a lo regulado en nuestro ordenamiento en materia tributaria, sobre todo, en lo que tiene que ver con el deber que tienen las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria, así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas. Estas exigencias conllevan sanciones económicas cuando no la suministren, o que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado. Las sanciones cuando no se remite la información es mucho mayor (art. 651 del Estatuto Tributario).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SIMORE Interamericano.

Por supuesto, lo anterior supone una evaluación argumentada y ponderada de los responsables de revisar la información entregada por las instituciones del Estado u otros organismos relevantes. En cada caso es importante que el funcionario responsable deje expresas las razones por las cuales se cumple o no con los criterios de calidad y colaboración en la entrega de la información.

## 2.2. Asignación de nivel de cumplimiento por recomendación específica

El objeto del seguimiento de las recomendaciones puede variar entre las actividades y los procesos. Esto dependerá esencialmente de los tipos de actividades y procesos que las

entidades lleven a cabo para cumplir las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo.

Al igual que el punto anterior, este debe estar en armonía con el título 2 del documento n.º 5, en donde se establecen los **Criterios variables para la valoración del nivel de cumplimiento de recomendaciones específicas y algunos criterios de ponderación.**

Las categorías de cumplimiento según la recomendación son las que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 6: Asignación del nivel de cumplimiento por recomendación específica. Ejemplos

Nivel de cumplimiento	Concepto	Ejemplos
<b>Cumplimiento total</b>	<p>Es aquella recomendación en la que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento. Se puede considerar que una recomendación ha concluido satisfactoriamente cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se llevan a cabo o se entregan los productos o actividades señaladas en la recomendación (en el lugar, modo y tiempo señalado en la respectiva recomendación);</li> <li>• las acciones y medidas tomadas tienen como objeto o efecto atender las causas o consecuencias que dieron lugar a la recomendación;</li> <li>• se consiguen los resultados que la Defensoría del Pueblo pretendía alcanzar con la recomendación;</li> <li>• las medidas adoptadas se implementaron en los tiempos planteados por la recomendación o la entidad concernida, según corresponda.</li> </ul>	<p>Se cumple a cabalidad con lo ordenado o recomendado. Esto también tiene implicaciones sustanciales, pues genera la calificación del caso en general como en <i>cumplimiento total</i> si no hay más recomendaciones y/o las demás también tienen cumplimiento total.</p> <p><b>Por ejemplo, en el SIDH:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se hace reconocimiento público de la responsabilidad estatal en la violación, sea por acción u omisión;</li> <li>• hay pago total de indemnizaciones acordadas, incluyendo las costas;</li> <li>• se llevan a cabo las actuaciones judiciales y/o administrativas, y estas tienen resultados para las víctimas, ya sea en el componente de justicia y/o de verdad. Por ejemplo, se identifican los responsables de violaciones a DD. HH., se sancionan a los responsables, se identifican cuerpos, se entregan restos a familiares, etc.;</li> <li>• se publican las decisiones ordenadas por el SIDH, como las sentencias de la Corte Interamericana<sup>15</sup>;</li> <li>• se capacita a funcionarios en materia de DD. HH.;</li> <li>• el Estado ajusta su marco normativo de acuerdo con los criterios establecidos en el SIDH, mediante la expedición de las normas para tal fin;</li> <li>• se cumple con medidas de reparación simbólicas (placas conmemorativas, estatuas, becas, etc.).<sup>16</sup></li> </ul> <p><b>En el marco nacional:</b></p> <p>Se cumple con las reparaciones, ya sean las monetarias y/o las simbólicas. De estas últimas hacen parte, por ejemplo, la construcción de una estatua, una medida de memoria histórica o incluso becas y placas conmemorativas por la violación de derechos fundamentales (Sentencia T-576 de 2008).</p>

15. Obligación del Gobierno nacional, habitualmente cumplida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, aunque también hay publicaciones en la Cancillería, en su sección de la biblioteca. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Paginas/Sentencias-Convocatorias-Documentos-Destacados.aspx>

16. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre La Rochela vs. Colombia, sentencia del 11 de mayo de 2017.

Nivel de cumplimiento	Concepto	Ejemplos
		<p>Cumplimiento de órdenes en estados de cosas inconstitucionales. El Auto 373 de 2016 es un ejemplo de esto, pues si bien existe todavía el ECI de desplazamiento (T-025 de 2004), este se superó en algunos componentes, como en la política de víctimas, dado que se realizaron las exigencias de cumplimiento. Una muestra de ello es el componente de registro, caracterización y <i>sistemas de información</i>, en donde el ECI se entenderá superado en el componente de registro cuando el 70 % de la población desplazada haya sido registrada. Es necesario advertir que el subregistro deberá tener una tendencia decreciente. Esta información deberá medirse con registros administrativos (RUV), que para el caso concreto era superior, según lo reportado por el Gobierno.<sup>17</sup> En igual sentido ocurrió con el componente de participación, en donde la Corte indicó que “la población desplazada en el país cuenta con un esquema robusto de participación que estableció de manera clara y definida los espacios y las condiciones necesarias para la participación, y que a pesar de las dificultades que aún se presentan en materia de garantías e incidencia, las autoridades cuentan con los mecanismos para adoptar las correcciones que permitan garantizar progresiva y sostenidamente la plena satisfacción del derecho”.</p>
<p><b>Cumplimiento parcial sustancial</b></p>	<p>Aquella recomendación en la que el Estado ha adoptado medidas relevantes para su cumplimiento y ha aportado pruebas de estas; no obstante, la Defensoría del Pueblo considera que para cumplir la recomendación dichas medidas aún no han concluido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La situación de disfrute de los derechos mejora, pero aún no ha alcanzado los niveles a los que la Defensoría pretendía llegar con la recomendación.</li> <li>• Los productos o actividades señaladas en la recomendación se encuentran en un nivel superior al 50 % en su implementación (es importante que se cuente con indicadores de gestión que permitan medir el avance de las actividades) (ver el producto 5 para conocer los criterios que se deben considerar para hacer la clasificación del grado de cumplimiento).</li> </ul>	<p>Esta tipología ocasiona que no pueda aplicarse al caso general la categoría de <i>cumplimiento total</i>.</p> <p>Muchas de las evaluaciones aquí efectuadas superan el análisis meramente formal y pasan a un análisis sustancial, que abarca la efectividad y el desarrollo real de las medidas.</p> <p><b>En el SIDH:</b></p> <p>En el caso de Caso 10.455 - Valentín Basto Calderón y otros (Colombia), se recomendó reparación integral, atención <b>integral</b> en salud, actos de disculpas públicas, diseñar y entregar placas personales de las víctimas a los familiares, entre otras. Colombia cumplió con el pago de la indemnización, las disculpas, las placas, excepto con la atención integral en salud. Por tanto, la CIDH consideró que con esta omisión se establecieron barreras de acceso a las víctimas y que si bien había un avance significativo en medidas de reparación, ello no era suficiente ni total.</p> <p>Caso contenido en el informe n.º 122/18, caso 11.656, informe de fondo (publicación) - Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia), en donde se recomendó al INPEC garantizar el derecho de las mujeres y de las mujeres lesbianas privadas de libertad a acceder a la visita íntima, de conformidad con lo establecido en el derecho interno. A raíz de ello, se profirió la Resolución N.º 6349 “por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON a cargo del INPEC”, en donde se estableció la garantía de la visita íntima. Sin embargo, la CIDH considera que, si bien existe normativa, hacen falta mecanismos de efectividad del derecho, protocolos y directivas para los funcionarios estatales, así como reglamentación interna en los centros penitenciarios.</p> <p>Llevar a cabo actos de reconocimiento de responsabilidad, pero sin algún elemento integral, como el enfoque diferencial, o sin incluir la totalidad de víctimas, también supondría un avance parcial sustancial.</p> <p><b>En el sistema nacional:</b></p> <p>El Auto 264 de 2012 declaró cumplido parcialmente un mandato de la Sentencia T-760 de 2008 (Sistema de Salud). En esta se ordenaba inicialmente al Ministerio de Salud y Protección Social expedir la información en una carta de derechos como paciente y de desempeño a toda persona al momento de afiliarse. A pesar de que el Ministerio expidió las cartas requeridas, estas no cumplían con los lineamientos</p>

17. Indicó la Corte en dicha ocasión: “En ese orden, se procederá a declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en la identificación de sus necesidades y progresivamente en su proceso de depuración”.

Nivel de cumplimiento	Concepto	Ejemplos
		<p>exigidos por la Sentencia T-760, pues no contemplaba todos los derechos ni toda la información requerida, aunque sí había un avance.</p> <p>Un ejemplo del avance por porcentaje puede verse en las recomendaciones de infraestructura. Si se recomienda o se hace seguimiento a la construcción de un acueducto, de un centro de atención a víctimas o a la dotación de alguna infraestructura, u otra cuantificable, es posible asignar el cumplimiento parcial sustancial o solo parcial dependiendo de si hay un avance de ello mayor al 50 %. En estos casos, es indispensable determinar el porcentaje de avance de la obra recomendada o en seguimiento.</p> <p>También puede verse el caso de los derechos de las víctimas del conflicto armado, dado que en los que ya existen algunas mediciones se evidencian porcentajes de avance (aunque los indicadores aún están en discusión). Por ejemplo, nótese los informes de la UARIV o de los entes de control a la <i>Ley 1448 de 2011</i>, que generalmente basan su análisis cuantitativo inicial en ello (posterior hay un análisis cualitativo).</p> <p>Finalmente, véase, por ejemplo, lo reportado por Bogotá en el año 2018 como indicador de educación para personas entre los entre 6 y 17 años de edad en Colombia. A esta población se le garantizó el derecho a la educación, pues se encontraban matriculadas en educación básica y media en colegios oficiales, que correspondió al 78,9 %, lo cual evidenciaría un cumplimiento parcial sustancial.<sup>18</sup></p>
<p><b>Cumplimiento parcial</b></p>	<p>Corresponde a la recomendación en la que el Estado ha adoptado algunas medidas relevantes para su cumplimiento, pero la adopción de medidas adicionales sigue siendo necesaria, debido a que la situación de disfrute de los derechos no mejora o se ha deteriorado.</p>	<p>La CIDH ha considerado en casos de indemnizaciones que, ante varios beneficiarios, si faltará el pago de alguno de ellos el cumplimiento debe ser catalogado como parcial.<sup>19</sup></p> <p>Otro ejemplo es cuando el Estado promulga normas para ajustar su normativa al SIDH, pero estas no son efectivas, no tiene normas de rango reglamentario que promuevan su funcionamiento, no hay destinación presupuestal, entre otras razones.</p> <p><b>En el sistema nacional:</b></p> <p>Es el caso del ECI en el sistema penitenciario y carcelario, en donde se han tomado medidas para enfrentar el hacinamiento, se han expedido regulaciones y estrategias para disminuirlo, se amplió la infraestructura (en años anteriores), entre otras, pero el crecimiento de la población carcelaria en hacinamiento no se detiene.</p>
<p><b>Cumplimiento parcial</b></p>	<p>Corresponde a la recomendación en la que el Estado ha adoptado algunas medidas relevantes para su cumplimiento, pero la adopción de medidas adicionales sigue siendo necesaria, debido a que la situación de disfrute de los derechos no mejora o se ha deteriorado.</p>	<p>La CIDH ha considerado en casos de indemnizaciones que, ante varios beneficiarios, si faltará el pago de alguno de ellos el cumplimiento debe ser catalogado como parcial.<sup>19</sup></p> <p>Otro ejemplo es cuando el Estado promulga normas para ajustar su normativa al SIDH, pero estas no son efectivas, no tiene normas de rango reglamentario que promuevan su funcionamiento, no hay destinación presupuestal, entre otras razones.</p> <p><b>En el sistema nacional:</b></p> <p>Es el caso del ECI en el sistema penitenciario y carcelario, en donde se han tomado medidas para enfrentar el hacinamiento, se han expedido regulaciones y estrategias para disminuirlo, se amplió la infraestructura (en años anteriores), entre otras, pero el crecimiento de la población carcelaria en hacinamiento no se detiene.</p>

18. El dato se obtuvo de dividir el número total de víctimas en esa edad con matrícula, sobre el total de víctimas de esas edades identificadas en Bogotá. Ese resultado se multiplicó por 100. <https://victimasbogota.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/IGED%20FINAL.pdf>

19. Ver <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/COPUI1726ES.pdf>

Nivel de cumplimiento	Concepto	Ejemplos
<p><b>Pendiente de cumplimiento</b></p>	<p>Es aquella recomendación en la que el Estado no ha adoptado ninguna medida para cumplir con la recomendación, o las gestiones iniciadas son incipientes o aún no han producido resultados concretos. Se presenta también cuando la(s) medida(s) adoptada(s) no corresponden a la situación que se examina.</p>	<p>En este escenario, se observa un decaimiento de las actuaciones a través de la inactividad o ineficiencia, dado que lo desplegado no permite evidenciar resultado alguno, así sea mínimo.</p> <p><b>Ejemplo de ello puede ser:</b></p> <p>En el SIDH, piénsese por ejemplo en las actuaciones judiciales y/o administrativas, que son abiertas y están vigentes, e incluso tienen acciones al interior, pero no arrojan resultado alguno. Tampoco se identifican responsables, no se encuentran pruebas de los hechos, no hay identificación de cadáveres, entre otros factores. Esto ha sido considerado por la CIDH como una recomendación <i>pendiente de cumplimiento</i>.<sup>20</sup></p> <p>En el escenario nacional, en ocasiones se observa que las entidades encargadas del pago de indemnizaciones a víctimas de la violencia, incluso ordenadas en sentencias judiciales, no lo tramitan, argumentando la disponibilidad presupuestal anual que tiene la entidad. En este sentido, se reconoce el pago, pero no se adelantan las acciones necesarias para darle efectivo cumplimiento.</p>
<p><b>Incumplimiento</b></p>	<p>Hace referencia a aquella recomendación que, como consecuencia de la conducta del Estado, resultó de imposible cumplimiento; asimismo, corresponde a aquella que, en palabras explícitas del Estado, no será cumplida.</p>	<p>Como se mencionó en el punto anterior, en muy probable que aquí se agrupen las informaciones reiterativas y las no suministradas, pues ellas no evidencian acción alguna.</p> <p>También es posible agrupar los casos en que las entidades rechacen el cumplimiento de la recomendación y sea explícita o inferida la actitud negativa de iniciar una actuación para cumplirla, así ello sea poco probable en la práctica.</p> <p>Un ejemplo reciente puede encontrarse en el pronunciamiento de la Fiscalía General de la Nación frente a las observaciones de la Defensoría del Pueblo en el caso de las investigaciones de las amenazas en El Salado: <i>“Le recuerdo que la función de la Defensoría no es la de atribuirle responsabilidades y nuevas funciones constitucionales a la Fiscalía General, institución que es parte de la rama judicial del poder público y que no es la entidad encargada de tomar las medidas urgentes tendientes a la protección de la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de personas defensoras de derechos humanos”</i>. Ahora bien, el riesgo de este tipo de respuesta se reduce en la medida en que las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo se enmarquen claramente en las competencias de las instituciones y, en lo posible, en los planes, programas y estrategias precisas que las instituciones tienen para cumplir sus funciones.</p> <p>Un ejemplo de este tipo de categoría podemos encontrarlo en el SIDH con EE. UU., país que se ha negado reiteradamente a suprimir y dejar de aplicar la pena de muerte y prisión perpetua.</p> <p>De igual manera, en el escenario nacional véase el caso de la orden de tutela que exigió pruebas PCR para personas que ingresaban al país durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica causado por el covid-19. El Gobierno, explícitamente, indicó que no acataría dicho fallo, así como tampoco el referido a la protesta social, que ordenaba al Ministerio de Defensa Nacional pedir excusas públicas, a lo que esta cartera se mostró renuente; no obstante, finalmente aceptó.</p> <p>Podemos catalogar como de imposible cumplimiento las recomendaciones o leyes que imponen actuaciones desbordadas para la capacidad institucional. Un ejemplo de ello es lo contenido en el parágrafo 3 de la <i>Ley 1335 de 2009</i>, que prohíbe la venta de cigarrillos por unidad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SIMORE Interamericano.

20. Ver <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/COPUI1726ES.pdf>

Ahora bien, es necesario considerar que las diferentes recomendaciones tienen niveles y alcances muy diversos en su cumplimiento. Mientras que algunas exigen respuestas puntuales e inmediatas, otras son de periodos sucesivos y no inmediatos, y algunas de ellas requieren de un tiempo prudencial para poder ser cabalmente implementadas. En todo caso, como se ha destacado, para que una recomendación pueda ser clasificada según su nivel de cumplimiento requiere ser formulada de manera clara, precisa y mensurable.

Las recomendaciones pueden sistematizarse de conformidad con el punto 3 del documento n.º 5, que se refiere a la **Síntesis de variables para la compilación y análisis de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo y la respuesta de las autoridades**, y que recoge, entre otros, criterios de información como: delegada o dirección de la Defensoría que formula la recomendación; fecha, lugar y modo en que se profirió la recomendación; objetivo de la recomendación; derecho que se espera impactar con la recomendación; acciones concretas que se recomendaron con descripción de las mismas; grupo poblacional beneficiario; indicador de cumplimiento de la entidad encargada; responsable de la implementación de la recomendación; frecuencia del seguimiento a las actividades.

### 2.3. Agrupación de recomendaciones por informe, caso o derecho

El objetivo de este momento es llevar a cabo una evaluación en conjunto del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, para determinar el nivel de avance en un informe, caso y/o derecho concreto en donde se expidan las recomendaciones. Así, este apartado

pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría en un informe, investigación o resolución defensorial específica? y ¿cuál es el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría frente a un derecho específico? Se proponen en un principio estas categorías, pero podrían ser expandidas hacia otros criterios de agrupación como, por ejemplo, población beneficiaria de las recomendaciones.

Este paso tiene como objetivo ver el grado de cumplimiento de las recomendaciones en su conjunto y no cada una individualmente considerada. En orden de ideas, es importante recordar que previamente se ha definido el nivel de cumplimiento de cada recomendación en específico – de acuerdo con los criterios y preguntas claves definidos en el producto 5–; por tanto, se pretende hacer un análisis cuantitativo del porcentaje de recomendaciones cumplidas, con cumplimiento parcial, pendientes de cumplimiento o incumplidas frente a un universo total de recomendaciones (por ejemplo, el total de recomendaciones dadas por la Defensoría en un informe específico, en el análisis de un caso o del total de recomendaciones formuladas frente a un derecho específico).

Es importante advertir que este conjunto de categorías debe verse en concordancia con lo evaluado en los puntos anteriores (análisis de la información y categoría de cumplimiento de la recomendación), a lo cual hay que adicionar lo estipulado en el documento n.º 5. En este documento se encuentran criterios objetivos de asignación de valores para catalogar la información y las recomendaciones y su cumplimiento, lo que permitiría establecer las siguientes categorías generales:

Tabla 7: Agrupación de recomendaciones por informe, caso o derecho. Ejemplos

Nivel de cumplimiento	Criterio	Ejemplos
<p><b>Cumplimiento total</b></p>	<p>Son aquellas investigaciones, informes, resoluciones defensoriales o derechos en los que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo. La Defensoría debería considerar como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento, después de haber evaluado el cumplimiento de cada recomendación según los criterios contenidos en el documento n.º 5.</p> <p>Corresponde a investigaciones, informes, resoluciones defensoriales o derechos en los que el Estado ha cumplido parcialmente<sup>21</sup> con las recomendaciones formuladas por la Defensoría, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas ellas. También se da en aquellos casos o informes en los que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, salvo alguna cuyo cumplimiento ha resultado imposible.</p>	<p>Este es un análisis global del asunto que tienen las recomendaciones. Ante recomendaciones con un mismo asunto que sean catalogadas diferentes a cumplimiento total, este nivel no puede ser asignado a dicho asunto o caso.</p> <p><b>Solo es posible asignar este nivel cuando se cumplan todas las recomendaciones.</b></p> <p>Un ejemplo de ello es el único caso de superación de estado de cosas inconstitucional: Colpensiones - Sentencia T-774 de 2015. En esta sentencia, la Corte evidenció que el goce de derechos de los afiliados había mejorado y se habían cumplido las órdenes dadas por la Corte.</p> <p>En esta categoría se encuadran los informes, casos o derechos que cuentan con <b>mayoría (más del 50 %)</b> de recomendaciones en niveles de <b>cumplimiento parcial sustancial y/o cumplimiento total</b>.</p> <p>En casos en los que existan 5 recomendaciones y 3 o más estén en cumplimiento parcial sustancial y/o total, se debe aplicar esta categoría.</p> <p>En este punto, debe llevarse a cabo un análisis de lo sucedido con las demás recomendaciones y qué se requiere para que estas se den por cumplidas totalmente.</p>
<p><b>Pendientes de cumplimiento</b></p>	<p>Son aquellas investigaciones, informes, resoluciones defensoriales o derechos en los cuales la Defensoría del Pueblo considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones<sup>22</sup>, debido a que no se ha iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la Defensoría del Pueblo.</p>	<p>En esta categoría se incluirán los informes, casos o derechos que cuentan con la <b>mayoría (más del 50 %)</b> de recomendaciones clasificadas en niveles de <b>cumplimiento parcial, pendiente de cumplimiento e incumplimiento</b>.</p> <p>Por ejemplo, si en un informe hay 5 recomendaciones y 2 de ellas son catalogadas como <i>pendiente de cumplimiento</i> y una en <i>incumplimiento</i>, ese caso debe estar catalogado en esta categoría.</p> <p>Ante recomendaciones con empate de criterios —por ejemplo, 2 incumplidas y 2 cumplidas totalmente—, debe considerarse que, en su conjunto, el informe, caso o grupos de recomendaciones está <i>pendiente de cumplimiento</i>, pues debe impulsarse el cumplimiento total en temas relacionados con derechos humanos y fundamentales.</p> <p>La implicación en este caso es la misma de la falta de información. Debe evaluarse, por tanto, si es necesario acudir a vías judiciales, administrativas o de articulación entre entidades para lograr avanzar en el cumplimiento de un mayor nivel de recomendaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SIMORE Interamericano.

21. Esto después de haber evaluado el cumplimiento de cada recomendación de acuerdo con los criterios contenidos en el documento n.º 5.

22. Esto después de haber evaluado el cumplimiento de cada recomendación de acuerdo con los criterios contenidos en el documento n.º 5.

Es importante señalar que este tipo de análisis permite determinar hasta qué punto se ha cumplido con las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en un periodo específico de tiempo, frente a un universo de recomendaciones (por ejemplo, las contenidas en un informe concreto, en un estudio de caso o las referidas a un derecho, entre otras). Esta perspectiva le permite a la Defensoría tener una visión en conjunto del cumplimiento de sus recomendaciones. Sin embargo, es importante destacar dos elementos adicionales en el proceso descrito en el documento número cinco: el primero es el momento del análisis denominado <sup>1</sup>análisis de la respuesta una vez es allegada a la Defensoría del Pueblo por la entidad correspondiente<sup>2</sup>. Uno de los criterios a considerar es la <sup>3</sup>Situación de disfrute de derechos<sup>4</sup>, fase en la que se debe evaluar si la situación de los derechos mejoró o no y que supone una consideración sobre la mejora o detrimento de la situación de disfrute de los derechos a partir de una línea base previamente establecida y unos indicadores para evaluar el grado de disfrute del derecho.

El segundo elemento a destacar es la posibilidad de efectuar análisis cruzados de distintas fuentes de información. Por ejemplo, si la Defensoría construye un sistema de información en derechos humanos, podría analizar las recomendaciones formuladas por ella junto con el comportamiento del disfrute de un derecho en un territorio y tiempo determinados.

Adicionalmente, es importante que, frente a reiteraciones de recomendaciones incumplidas, se logre activar un mecanismo expedito con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación o la personería, según sea el caso, para llevar a cabo las acciones que se consideren pertinentes y así garantizar el cumplimiento de los derechos.



### 3. Criterios para la medición de la respuesta institucional frente a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo

Por medio de la evaluación de la respuesta institucional se busca, en general, conocer la eficacia o efectividad de los objetivos propuestos en materia de derechos humanos. En la evaluación se debe contar con información veraz que permita ver la evolución y el impacto de las acciones de las entidades estatales, que son contempladas en los programas, proyectos y políticas a partir de los indicadores propuestos.

Para lograr que estos indicadores de medición en derechos humanos coincidan con su objetivo, debe determinarse, en primer lugar, la línea base. La línea base, que suele tener un carácter cuantitativo y puede recurrir a fuentes primarias y secundarias de información, permite comparar los logros o avances respecto a un año de referencia y proporciona la información para medir el desempeño de políticas, programas y proyectos o, en este caso, recomendaciones, comparando reiterativamente el transcurso y desarrollo del proyecto, respecto al inicio de dicha política (DANE, s. f.). La línea base busca el aprovechamiento y la correcta utilización de la información.

A partir de la línea base, se pueden tomar los valores que se espera alcanzar con determinado indicador y sobre determinado aspecto o derecho. Un ejemplo de ello se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 8: Metas y productos objeto de seguimiento CMSI [2020] Séptimo Informe sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2019 – 2020

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
<b>Retornos y reubicaciones</b>			
<b>Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.</b>	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la posteridad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.	<b>1.602.670</b>	<b>2.737.420</b>
<b>Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado</b>	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	<b>1.489.435</b>	<b>2.329.345</b>
<b>Sección Reparación integral</b>			
<b>Víctimas reparadas administrativamente</b>	Sumatoria del total de víctimas que reciben la medida de indemnización más otra medida de restitución o rehabilitación o garantías de no repetición o satisfacción.	<b>917.481</b>	<b>127.574</b>
<b>Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de REparación Integral.</b>	Sumatoria del No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	<b>8.814</b>	<b>1.200</b>

Fuente: Séptimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020.

En este punto es necesario tener en cuenta diversos aspectos, entre los que se encuentran: determinar si esta evaluación se hará a nivel local, regional, departamental, nacional etc., y quiénes son los responsables (entidades o instituciones de todos los niveles) del cumplimiento o avance de determinados derechos aunados a indicadores. La línea base puede modificarse anualmente de conformidad con los avances o necesidades concretas de mejoramiento de garantías.

En este sentido, es recomendable iniciar procesos de implementación y consolidación de líneas base en diversos aspectos de derechos humanos que sean prioritarios al interior de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de ir afinando los indicadores y permitir un seguimiento más efectivo a la respuesta institucional y a las políticas. Dado que los informes, estudios de casos y otros documentos generados por la Defensoría parten de la realización de un diagnóstico comprensivo y sistemático, en todo caso es importante que se haga una caracterización en términos de derechos que, a su vez, permita formular algunos indicadores en los mismos términos.

Para la construcción de dichas líneas base, se debe partir de distintas fuentes de información, que incluyen trabajos de campo, estudios de caso, informaciones recopiladas de las comunidades, quejas interpuestas por la ciudadanía, conceptos y documentos recopilados en el marco de las visitas a las instituciones y de conceptos académicos y de expertos. Sin embargo, para la perspectiva de derechos es importante formular algunos indicadores de goce de derechos que sirvan de referente para evaluar los avances o retrocesos en la garantía de estos.

Algunos de los elementos importantes a considerar frente a los indicadores han sido previamente señalados en los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, especialmente los autos 331 de 2019 y 166 de 2020, los cuales pueden ser considerados no solo para establecer los indicadores requeridos para el seguimiento a derechos de la Defensoría del Pueblo, sino también para sus resultados.

Frente a las fuentes de información de los indicadores, y concretamente con respecto a las bases de datos, es

importante contar con información actualizada, precisa y de calidad para identificar a la población sobre la cual se espera hacer un seguimiento concreto. Esta es una dificultad para algunos de los indicadores presentados por el Gobierno nacional, ya que se identifica ausencia de información de las entidades responsables y dificultades en el cruce de datos entre diversas fuentes que son usadas para identificar a los titulares de los derechos (Auto 331 de 2019).

En este sentido, es importante tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. La comparación de valor del indicador al final del periodo con respecto a la meta establecida, para lo cual se pueden establecer valores de cumplimiento, no cumplimiento o cumplimiento parcial.
2. Analizar las causas de los resultados y proponer recomendaciones para la posterior mejora, de acuerdo con los criterios de cada indicador.
3. Definir plazos y responsables del cumplimiento de compromisos y hacer un seguimiento de estos.
4. Cada indicador deberá responder a ciertos criterios que permitan conocer si hay un cumplimiento o no de las <sup>□</sup>metas<sup>□</sup> de un derecho específico, en el marco de lo requerido por la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, se debe prestar atención para evitar errores en el proceso de formulación y construcción de indicadores de derechos humanos que involucren cuantificación de información cualitativa; de igual manera, es primordial que exista disponibilidad y desglose de los datos, adaptación de indicadores universales al contexto y pertinencia de los indicadores para los derechos civiles y políticos y los DESC. Por lo anterior, es necesario tener en cuenta que la información que llega a la Defensoría del Pueblo conjuga elementos cuantitativos y cualitativos que deberán validarse siempre a la luz de la respuesta que se espera obtener.

Frente a las unidades de análisis o de medida, debe identificarse plenamente a los titulares de los derechos que se busca analizar y reducir el espectro de tal forma que se produzcan pocas o nulas inconsistencias. En relación con

la periodicidad con la cual se recolecta la información que sustenta la medición, la propuesta general es que esta se sustente en los requerimientos propios de cada derecho o indicador. En este sentido, es importante tener en cuenta que algunos derechos pueden analizarse al término de un año y otros pueden requerir periodos de tiempo más cortos para conocer efectivamente cuál es su evolución en el marco de las políticas sobre medición previamente establecidas por la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con la Corte Constitucional, trabajar algunos indicadores en periodos más cortos permite adoptar ajustes sobre la marcha de la implementación de las políticas, examinar avances en la gestión, hacer análisis trimestrales comparados y monitorear avances dentro de la vigencia.

En este sentido, es importante también considerar los periodos de corte, recolección y cierre de la información que suministre la que está registrada en las bases de datos. Lo anterior se efectúa para que el cruce de dicha información sea lo más preciso posible y para prestar atención a las fuentes de información (la información que se recoge de manera directa, las fuentes primarias y las secundarias). De acuerdo con lo establecido en el Auto 166 de 2020 y por el DNP (2009), 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 información.

La hoja de vida deberá estar construida siguiendo los criterios establecidos por la Corte Constitucional, explicados en las siguientes líneas.

**Nombre de los indicadores.** Debe reflejar el objetivo que se quiere medir. Debe ser claro, corto, conciso y autoexplicativo.

**Descripción.** Hace referencia a los datos que el indicador aportará. En otras palabras, corresponde a una breve descripción de la información que el indicador va a proporcionar. En esta se identifican los principales aspectos

por los cuales se definió el indicador, qué va a medir y por qué es importante medirlo.

**Datos de las fuentes de información.** Deben dar cuenta de la operación estadística de la cual provienen y los responsables de su reporte.

**Metodología de cálculo.** Debe estar incluida en la hoja de vida. Es importante que sea rigurosa en las fuentes de datos empleados y en el proceso que se realiza para la medición propuesta, incluyendo las limitaciones en la información.

**Periodicidad.** Se deberá establecer la frecuencia con la cual se recolectará la información que sustenta la medición.

**La fórmula.** Descripción de los cálculos necesarios para obtener un valor cuantitativo del indicador. En caso de ser necesario, se debe especificar la técnica estadística utilizada.

**Unidad de medida o de análisis.** Corresponde al parámetro con el cual se determina la magnitud de la medición.

**Línea de base.** Se refiere a la medición a partir de la cual se realizará el seguimiento o se examinará la evolución del indicador; para ello, se debe tener en cuenta la correspondencia en la metodología de cálculo de este.

**Variables del indicador.** Son una serie de campos en los que se detalla la información de cada una de las variables contenidas en la fórmula del indicador. Incluye el nombre de la variable, una breve descripción, la fuente de información (primaria o secundaria) y la frecuencia con la cual se actualiza la información.

**Tipología.** Nivel de la cadena de intervención en la cual el indicador realiza la medición. Puede ser estructural, un producto o un resultado y la fecha de creación, que corresponde al día, mes y año en que se formuló el indicador.

En esta perspectiva, para la formulación de un indicador sobre la respuesta institucional a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, debe responderse al menos las siguientes preguntas: ¿Qué se pretende medir?, ¿cuál es el objetivo de la medición?, ¿estamos midiendo un contenido de derecho? Para el caso concreto de la presente propuesta se responden estas tres preguntas de la siguiente manera: 1. Son al menos dos cosas las que se pretende medir frente a la respuesta institucional; primero, la forma en que se lleva a cabo el trámite de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo y segundo, el cumplimiento o no de dichas recomendaciones; 2. Como objetivo se tendría que determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones con miras a plantear nuevas acciones por parte de la Defensoría del Pueblo.

Ahora bien, de acuerdo con lo planteado –expuesto en detalle en el documento número cinco–, uno de los criterios para considerar cumplida la recomendación es precisamente el efecto positivo sobre el disfrute de los derechos. En ese sentido, el cumplimiento de las recomendaciones lleva implícito un efecto positivo en el disfrute de los derechos.

Sin embargo, es importante que se combine el análisis del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Defensoría con el comportamiento de indicadores de goce efectivo de derechos. Así, por ejemplo, en un estudio de caso sobre derecho al agua, en un municipio determinado, se puede, por un lado, analizar si las recomendaciones hechas por la Defensoría se cumplieron, pero por otro lado también se pueden medir atributos clave del derecho humano al agua como la calidad, si aumentó la cobertura, si mejoró la continuidad del servicio, entre otros factores.

La necesidad de este análisis combinado se puede evidenciar en la siguiente tabla, la cual nos muestra las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que fueron incluidas en el RUV y reciben atención en salud. Si bien en este caso se cumple con la recomendación de incluirlas en el sistema de salud, esto no garantiza que haya una completa garantía y goce de este derecho, pues pasan a determinarse otros aspectos que la información aquí depositada no tiene en cuenta, por ejemplo, la calidad de la atención recibida por esta población.

Tabla 9: Metas y productos objeto de seguimiento. CMSI [2020] Séptimo Informe sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2019 – 2020

Año	Mujeres incluidas en el RUV	Mujeres atendidas	Meta	Avance %
2015	9.797	9.263	82%	95
2016	16.105	15.102	83%	94
2017	21.686	20.053	84%	92
2018	25.206	23.121	85%	92
2019	28.839	27.118	86%	94

Fuente: Séptimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020. CMSI [2020]

Con las anteriores consideraciones, se pueden establecer los siguientes indicadores para medir la respuesta institucional frente a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

Tabla 10: Ejemplo de ficha técnica (hoja de vida) del indicador para medir la respuesta institucional

Características del indicador		Desarrollo	Ejemplo
<b>Nombre</b>	Trámite y cumplimiento de recomendaciones de la Defensoría del Pueblo frente a un informe o caso específico.		Informe defensorial: Derechos humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado, ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio.
<b>Descripción</b>	Indicador que busca determinar cuántas recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo fueron tramitadas y cumplidas por las instituciones del Gobierno nacional una vez la Defensoría ha presentado un informe o ha analizado un caso específico.		Se hace seguimiento a un universo total de 5 recomendaciones contenidas en el informe al que se le hace seguimiento.
<b>Fuentes de información</b>	Son las respuestas de cumplimiento de cada una de las recomendaciones presentadas por el Gobierno nacional, así como los informes presentados por otros actores relevantes. También se pueden hallar en documentos de política pública o en productos específicos que reflejan las acciones concretas de las instituciones del Estado. Estas fuentes pasan a una sistematización y construcción de una matriz de seguimiento que hace la Defensoría del Pueblo (ver producto 5). La intención de esto es determinar cuál fue la respuesta y que esta posteriormente sirva para el análisis de cumplimiento, de acuerdo con las categorías de la metodología de cálculo.		Actas, listados de asistencia, material de divulgación, fichas de caracterización y material pedagógico, que reflejan el desarrollo de acciones encaminadas a cumplir las recomendaciones.
<b>Metodología de cálculo</b>	Se establece el número de recomendaciones con <i>cumplimiento total</i> , <i>cumplimiento parcial sustancial</i> , <i>cumplimiento parcial</i> , <i>pendiente de cumplimiento</i> o <i>incumplimiento</i> para cada informe o caso y se contrasta con el número total de recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo. Luego se elabora un informe o un análisis de un caso determinado (evitando duplicidades, por ejemplo, recomendaciones reiteradas), para establecer los porcentajes de cumplimiento respectivos.		Suponiendo que para este periodo se formularon 5 recomendaciones, estas deberán ser ingresadas en la matriz. Luego de realizado este proceso, se podrá verificar cuántas fueron cumplidas de acuerdo con los criterios señalados (ver producto 5).
<b>Periodicidad</b>	Debe coincidir con el periodo de seguimiento del informe o caso. Se recomienda al menos una anualmente.		Periodo 2017.
<b>Fórmula</b>	$\left( \frac{\text{Número de recomendaciones con cumplimiento total}}{\text{Número total de recomendaciones formuladas por la DP}} \right) \times 100$ $\left( \frac{\text{Número de recomendaciones con cumplimiento parcial}}{\text{Número total de recomendaciones formuladas por la DP}} \right) \times 100$		$\left( \frac{\text{Número de recomendaciones con pendientes de cumplimiento}}{\text{Número total de recomendaciones formuladas por la DP}} \right) \times 100$ $\left( \frac{\text{Número de recomendaciones incumplidas}}{\text{Número total de recomendaciones formuladas por la DP}} \right) \times 100$

Nivel de cumplimiento	Concepto	Ejemplos
<b>Unidad de medida o de análisis</b>	Número de recomendaciones formuladas.	
<b>Línea de base</b>	La constituye el universo total de recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en un caso o informe específico.	
<b>Variables del indicador</b>	<p>Recomendación: acción o tarea que la Defensoría del Pueblo recomienda para la garantía o satisfacción de un derecho.</p> <p>Cumplimiento total: aquella recomendación en la que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento.</p> <p>Cumplimiento parcial sustancial: aquella recomendación en la que el Estado ha adoptado medidas relevantes para su cumplimiento y ha aportado pruebas de estas; no obstante, la Defensoría del Pueblo considera que para cumplir la recomendación dichas medidas aún no han concluido.</p> <p>Cumplimiento parcial: aquella recomendación en la que el Estado ha adoptado algunas medidas para su cumplimiento, pero la adopción de medidas adicionales sigue siendo necesaria.</p> <p>Pendiente de cumplimiento: aquella recomendación en la que el Estado no ha adoptado ninguna medida para cumplir con la recomendación, o las gestiones iniciadas son incipientes o aún no han producido resultados concretos; así mismo, se presenta cuando la medida o medidas adoptada(s) no corresponden a la situación que se examina.</p> <p>Incumplimiento: es aquella recomendación que, como consecuencia de la conducta del Estado, resultó de imposible cumplimiento; asimismo, corresponde a aquella que, en palabras explícitas del Estado, no será cumplida, o sobre la cual no ha entregado información relevante para verificar su cumplimiento.</p> <p>Esta clasificación se hace de acuerdo con el desarrollo conceptual anterior y los criterios desarrollados en el documento n.º 5.</p>	
<b>Tipología</b>	Gestión.	

Fuente: Elaboración propia con base en SIMORE Interamericano.

Lo anterior se puede ejemplificar de la siguiente manera: para un informe de la Defensoría del Pueblo que contiene 10 recomendaciones, 5 de las cuales son clasificadas como cumplidas, 3 como pendientes de cumplimiento y 2 como incumplidas, el indicador señalado nos daría un nivel de cumplimiento del 50 % de las recomendaciones, 30 % pendiente de cumplimiento y 20% de incumplimiento. Dado que para categorizar como cumplida una recomendación se evalúa el impacto positivo en un derecho determinado, podría decirse que en el 50% de los casos las recomendaciones de la Defensoría incidieron positivamente en la situación de los derechos; sin embargo, para medir la magnitud de esta mejora es necesario contar con un indicador del derecho en específico. Así, por ejemplo, una recomendación del tipo  $\square$  aumentar la cobertura del acueducto en un 20 %  $\square$  puede incidir para que la institución logre aumentos mayores (de un 40 % o 50 %). En ese sentido, la simple verificación del cumplimiento no da una medición de la magnitud de la mejora. Por todo lo expuesto, es necesario que se hagan análisis complementarios.

### 3.1. Indicador “medición de respuesta institucional frente a recomendaciones de derechos específicos”

Teniendo en cuenta que lo que se pretende es que la Defensoría del Pueblo pueda tener una visión más amplia e integral del cumplimiento de sus recomendaciones en su tarea de prevención, protección y promoción de los derechos humanos, la propuesta señala que las distintas recomendaciones que formule la Defensoría se agrupen por derechos, de tal forma que esta debería ser capaz de saber qué recomendaciones ha hecho sobre derechos específicos (ej. vivienda, salud, ambiente, etc.), en sus distintos ejercicios de seguimiento y promoción de los derechos humanos. Esta agrupación debería permitirle hacer un estimado de cuántas de sus recomendaciones sobre derechos específicos fueron acogidas y cumplidas en un periodo determinado.

En esa perspectiva, se sugiere el indicador de recomendaciones cumplidas por derechos específicos en un año determinado (ej. salud, educación, etc.) y por anualidades. Obtener este

indicador dependerá, en buena medida, de la existencia de un sistema de información que registre las recomendaciones efectuadas por la Defensoría y que permita agruparlas según distintos criterios (ej. derechos, población beneficiaria, año de formulación, etc.).

En todo caso, esta lectura debe ser complementada con una lectura de indicadores de goce efectivo de derechos que permita medir en concreto cuál es el grado de protección de un derecho de manera específica, dado que no basta con saber si las recomendaciones se cumplen o no, sino que, además, es importante conocer si la situación en general

de disfrute de los derechos está mejorando o no. En esa perspectiva, por ejemplo bajo los criterios expuestos, la Defensoría podría llegar a la conclusión de que en un año determinado se cumplieron en un 70 % sus recomendaciones sobre el derecho a la salud (lo que lleva implícito la mejora en el goce del derecho según los criterios expuestos para la evaluación de la respuesta, como se observa en el producto 5). No obstante, esta lectura podría complementarse con el monitoreo del derecho a la salud en un sistema de información de derechos humanos que permitiera medir cómo y en qué magnitud ha mejorado el disfrute de este derecho de acuerdo con atributos como accesibilidad, disponibilidad o calidad.



## Bibliografía

- **Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 [CSMI].** (2020). Séptimo Informe sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2019 – 2020. [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/Séptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementación%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti\\_\\_\\_\\_.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/Séptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementación%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti____.pdf)
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal].** (2010). Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño. Cepal.
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH].** (2018). Anexo metodológico del SIMORE Interamericano. <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/SIMORE-AnexoMetodologico.pdf>
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH].** (2019a). Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH].** (2019b, 11 de febrero). Resolución de levantamiento de medidas cautelares 6/19, medida cautelar N.º 46-14. Juana Rosa Calfunao Paillalef y otros respecto de Chile. <http://www.portal.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/6-19MC46-14-CH.pdf>
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH].** (2013). Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>
- **Corte Constitucional de Colombia.** (2020, 11 de mayo). Auto 166 de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2020/A166-20.htm>
- **Corte Constitucional de Colombia.** (2019, 10 junio) Auto 330 de 2019 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm> .
- **Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Resolución del 18 de noviembre de 2020. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/familiabarrios\\_18\\_11\\_20.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/familiabarrios_18_11_20.pdf)
- **Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Supervisión del cumplimiento de sentencia. [Consulta: 28 de diciembre de 2020]. [https://www.corteidh.or.cr/supervision\\_de\\_cumplimiento.cfm](https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm)
- **Corte Interamericana de Derechos Humanos [CoIADH]** (2009) Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE].** (s. f.). Línea base de indicadores. Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial 4. [https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea\\_base\\_indicadores.pdf](https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf)
- **Departamento Nacional de Planeación [DNP]** (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá: DNP.



# Defensoría del Pueblo

---

C O L O M B I A

Defensoría del Pueblo  
Cra. 9 # 52 a 55  
Bogotá D.C., Colombia  
Tel. 57+1 314 4000  
57+1 314 7300  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)  
[info@defensoria.gov.co](mailto:info@defensoria.gov.co)

**#NosUnenTusDerechos**