

RESOLUCIÓN NÚMERO

DE

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas"

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas en los numerales 1 y 16 del artículo 2 del Decreto Ley 3571 de 2011,
y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1º de la Constitución Política consagra que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que *"la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento"*, que se logra al materializar los fines del Estado incluyendo el aseguramiento a la convivencia pacífica. Que mediante la sentencia C-048 de 2001, la Corte Constitucional ha indicado que *"la Carta de 1991 se cataloga como una 'Constitución para la paz', al tener un triple carácter: i) valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo Constitución); ii) fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y principio que dirige la acción del Estado (art. 2 superior); y iii) un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22 superior), que dirige la acción de los particulares y las autoridades, de ahí que los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz"*.

Que el artículo 51 de la Constitución Política establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho, promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Que de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados internacionales que reconocen derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad. Que en ese sentido, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que comprende una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Que en concordancia con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha dicho la Corte Constitucional en la sentencia T 333 de 2022 indicó que *"La vivienda digna mencionada en el artículo 51 de la Constitución no se limita a ofrecer a las personas «un techo sobre la cabeza», sino a garantizar una vivienda adecuada que permita una vida en condiciones dignas. En palabras de esta Corporación, una vivienda digna «no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal debe contar con una seguridad y una*

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

infraestructura básica adecuadas. (...) Que dentro de los elementos mínimos que componen la vivienda adecuada se encuentra la disponibilidad, lo cual significa que "una vivienda adecuada supone tener acceso a agua potable, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia."

Que la Constitución Política de 1991 en sus artículos 49, 298, 311, 356, 365 y 366 consagra como deber del Estado la garantía de universalidad de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas, entre otras, en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico.

Que los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el entendimiento dado en la Observación General número 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se ha reconocido el derecho al agua como un derecho humano fundamental y que posteriormente, de acuerdo con la Resolución 64/292 del 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se reconoce expresamente el derecho humano al agua y el saneamiento.

Que el Acto Legislativo 04 de 2017 modificó el artículo 361 de la Constitución Política para destinar recursos del Sistema General de Regalías a la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo la financiación de proyectos orientados a la reparación de víctimas. Que específicamente el parágrafo 4 de dicho artículo, indicó que *"Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas."*

Que en ese sentido, el parágrafo transitorio del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020 establece que *"Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas"*.

Que esta misma Ley, estableció en el artículo 57 que el Órgano colegiado de administración y decisión Paz - OCAD PAZ *"es el responsable de definir los proyectos de inversión que tengan entre sus fuentes de financiación recursos de la Asignación para la Paz, así como los que tengan como fuente los recursos a los que se refiere el parágrafo 4º del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2017. Ese OCAD viabilizará, priorizará, aprobará los proyectos de inversión y designará la entidad pública ejecutora y la instancia encargada de contratar la interventoría cuando aplique, en los términos señalados en la presente Ley."*

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

Que el Decreto 1821 de 2020 del Sistema General de Regalías establece directrices normativas para la financiación de proyectos dirigidos a la atención y reparación de las víctimas a través de dos mecanismos principales del Sistema General de Regalías. Que sobre la gestión de la Asignación para la Paz mediante el OCAD Paz, es necesario por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con el artículo 1.2.1.2.8. emitir el concepto técnico único sectorial como requisito previo para la viabilidad, priorización y aprobación de los proyectos. Que en el marco de la priorización de los recursos excedentes del FONPET el párrafo del artículo 2.1.1.9.5 consagra una obligación de priorización dirigida a aquellas entidades territoriales que presentan una *"baja o nula incidencia del conflicto armado"* al momento de estructurar proyectos con estos recursos, indicando que *"para las Asignaciones Directas y la Asignación para la Inversión Local serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas de que trata el inciso cuarto del párrafo 4º del artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2017."*

Que la Ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, estableció el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal destinado a facilitar la obtención de soluciones habitacionales para hogares de menores ingresos.

Que el Decreto 1077 de 2015, establece en el artículo 2.1.10.1.1.1.1., que *"La formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural y el diseño del plan para la efectiva implementación de la política de vivienda rural estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio"*, incluyendo la definición de *"los aspectos referentes al proceso de operación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural asignado por las entidades oferentes, incluyendo entes territoriales y Cajas de Compensación Familiar"*.

Que en desarrollo de lo prescrito en el inciso tercero del artículo 2.1.10.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1341 de 2020, el documento técnico, elaborado por el equipo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que contiene la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, establece la necesidad de realizar una metodología para la focalización de beneficiarios de subsidios de vivienda de interés social rural.

Que en el marco de esto, mediante la Resolución 0536 de 2020 se adoptó la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PVISR) y se estableció la metodología de focalización de beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR), disponiendo que la priorización debe considerar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS).

Que en el mismo sentido, mediante la Resolución 466 de 2025 se adoptó el Manual Operativo del programa de Mejoramiento de Vivienda, establece dentro de la priorización poblacional a las víctimas del conflicto armado en el marco de un enfoque de garantía de derechos.

Que la Sección 5 del Capítulo 1, del Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

2015 ,adicionado mediante el Decreto 1688 de 2020, establece los lineamientos para la entrega directa de la infraestructura de agua para consumo humano y saneamiento básico en zonas rurales a las comunidades organizadas, fortaleciendo su rol en la operación y mantenimiento de las soluciones de agua y saneamiento, de acuerdo con los esquemas diferenciales definidos para las zonas rurales.

Que con el fin de priorizar a los municipios PDET y ZOMAC, la Resolución 0076 de 2021, adoptó el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural- PNASBR, durante el periodo comprendido entre los años 2021 y 2030, con el fin de mejorar el acceso a estos servicios en las zonas rurales del país, mediante la implementación de los esquemas diferenciales; la cual estableció que la focalización territorial y poblacional del plan la realizaría el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, de acuerdo con la metodología definida en el PNASBR.

Que el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, establece, entre otros, los principios de coordinación y concurrencia. En virtud del primero, la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Que el artículo 1 de Ley 2179 de 2021 establece que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio "diseñará los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que se consideren necesarios para la asesoría e implementación de programas y proyectos habitacionales que contemplen de manera integral la producción de vivienda en las modalidades de adquisición, de vivienda, construcción de vivienda de interés social y prioritaria, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos, orientados a la generación de la oferta requerida para satisfacer los requerimientos del país."

Que el numeral 16 del artículo 2 del Decreto Ley 3571 de 2011 establece como función del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la de *"articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural"*, atribución que se complementa con las competencias previstas en cabeza de los ministerios en los artículos 59 y siguientes de la Ley 489 de 1997.

Que, como uno de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *"Colombia Potencial Mundial de la Vida"*, está la Paz Total Integral, que es la apuesta para que en el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, y generar en conjunto con las comunidades, transformaciones territoriales, para superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza.

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

Que el documento denominado *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, que hace parte de la Ley 2294 de 2023 dispone en su artículo 2, que *"se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados (...), para su transformación en territorios de paz."*, lo cual exige el diseño y puesta en marcha de los mecanismos, estrategias e instrumentos idóneos y afines con este propósito.

Que la Ley 1448 de 2011, establece *"un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales"*.

Que el artículo 123 de la mencionada Ley, establece que *"Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado."*, esto implica que se debe dar prioridad a las solicitudes de las víctimas y, además, que existe la obligación de generar una oferta real de vivienda para que los subsidios asignados se conviertan en soluciones habitacionales efectivas.

Que esta ley establece una priorización explícita en el acceso a programas de vivienda, tierras y generación de ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente aquellas que retornen o se reubiquen en municipios PDET. Además, articula las competencias específicas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social para garantizar el derecho a una vivienda digna, ya sea urbana o rural, y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

Que posteriormente, mediante el artículo 23 de la Ley 2421 de 2024 se adicionó al artículo 60 de la mencionada Ley, el parágrafo 3 que establece que *"Las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse en municipios PDET, deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos."*

Que en el contexto de la justicia transicional, y en cumplimiento de los mandatos establecidos por la Ley 1448 de 2011, la reparación a las víctimas del conflicto armado interno se concibe como un proceso holístico que requiere garantizar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, entre ellos el acceso a una vivienda digna, al agua potable y al saneamiento básico.

Que el Decreto 1077 de 2015 establece en el artículo 2.1.1.1.2.1.1 que *"La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en la presente subsección"*, creando así un marco normativo particular para este grupo, y que el artículo 2.1.1.1.2.1.3. define que

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

para postularse al subsidio de familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento es necesario estar registrado en el Registro Único de Víctimas a que se refiere el Decreto Único del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Que el libro 2 parte 2 del Decreto 1084 de 2015 del Sector de Inclusión Social y Reconciliación (anteriormente Decreto 4800 de 2011), reglamentario de la Ley 1448 de 2011, define las rutas institucionales de atención, asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado, precisando las obligaciones de cada entidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en las fases de atención de emergencia, atención humanitaria de transición y estabilización socioeconómica.

Que teniendo en cuenta lo anterior, se establece en la presente resolución el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas en el marco de la oferta institucional del Ministerio.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PARTE 1 GENERALIDADES

Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto adoptar el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV), para la focalización de territorios para la asignación óptima de proyectos de agua potable, saneamiento básico y vivienda, destinados a atender a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia, a través de los recursos provenientes de la Asignación Paz del Sistema General de Regalías -OCAD Paz y el Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 1. Este índice es un insumo de diagnóstico y de coordinación intersectorial para caracterizar el déficit territorial y visibilizar la convergencia de carencias de hábitat, agua y vivienda, que no modifica la focalización territorial y poblacional del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico conforme a la Resolución 0076 de 2021, la Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o aquellas que las modifiquen o las sustituyan y demás procedimientos vigentes. El resultado del cálculo del Índice busca dotar de herramientas técnicas al Viceministerio de agua potable y saneamiento básico previo a la toma de decisiones en el marco de las mesas de trabajo o espacios de asistencia técnica derivados de la solicitud de la entidad territorial o de quien haga las veces de su representación, para el caso de los Planes Departamentales de Agua, y generar una recomendación de los territorios que podrían ser priorizados por el departamento.

PARÁGRAFO 2. El índice no sustituye las metodologías de priorización del Subsidio Familiar de Vivienda establecidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de resoluciones, manuales operativos o demás instrumentos normativos vigentes. Este es un instrumento complementario para la focalización

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

territorial que se aplica durante la fase de estructuración de las convocatorias previo a las postulaciones de los hogares y sin interferir con los criterios de prelación establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estructurará y priorizará los proyectos que presenta para la ejecución de los recursos provenientes de la Asignación Paz del Sistema General de Regalías -OCAD Paz y del Presupuesto General de la Nación, con base en el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV), para atender a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia.

PARÁGRAFO 1. La aplicación del índice resultará en la focalización de los municipios que deben ser el objeto de las inversiones del Estado en materia de hábitat integral. Dadas las restricciones fiscales que impiden que los recursos asignados sean suficientes para abarcar la totalidad de su población en condición de necesidad, el índice incluye un "Segundo Nivel de Priorización: Ordenamiento de Hogares al Interior del Municipio Priorizado", como criterio adicional para la conformación de listados de elegibles para la asignación del subsidio de vivienda.

PARÁGRAFO 2. La identificación de la población potencialmente beneficiaria no constituyen una asignación del Subsidio Familiar de Vivienda ni reconocimiento automático de la calidad de beneficiario. La asignación estará sujeta al cumplimiento de los requisitos, verificaciones, disponibilidad presupuestal y acto administrativo correspondiente.

PARÁGRAFO 3. En el marco de la autonomía municipal, las entidades territoriales podrán focalizar los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales- FONPET de acuerdo con el índice adoptado mediante la presente resolución, y apalancar los proyectos con el desahorro de los portafolios del FONPET.

Artículo 3. Adopción. Adóptese el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV), y el documento técnico que lo soporta llamado "Diseño y estructuración del Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

Artículo 4. Definiciones. Para efectos de la presente Resolución se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. Brecha Sectorial:** Es aquella dimensión para la focalización de recursos en la que se cuantifica objetivamente el déficit físico y la viabilidad de cierre de brechas y que incluye una metodología específica para agua y saneamiento básico y otra para vivienda y mejoramiento habitacional.
- 2. Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas:** Es aquella dimensión para la focalización de recursos en la cual se evalúa la densidad poblacional territorial de personas afectadas por el conflicto armado y el grado en que sus derechos fundamentales continúan siendo vulnerados, utilizando los microdatos del SNARIV y el RUV.
- 3. Contexto Humanitario e Intervenciones de Retorno:** Es la evaluación de la existencia de Sujetos de Reparación Colectiva, el avance de planes

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

formales de retorno y reubicación de comunidades, y la certificación de áreas libres de sospecha de minas antipersonales, como condición operativa previa para la construcción segura de infraestructura habitacional y garantía de movilidad territorial.

4. **Densidad Relativa de Victimización:** Es el cálculo de la proporción de víctimas rurales y urbanas como porcentaje del total poblacional del municipio según las proyecciones del DANE. Este ajuste demográfico mitiga la sobreestimación en centros poblados masivos y permite visualizar la afectación en las municipalidades altamente rurales o de ruralidad dispersa.
5. **Focalización territorial:** Es el proceso de identificación y selección de las unidades geográficas (municipios, distritos) donde se concentrará la inversión pública, con base en criterios técnicos de necesidad, urgencia y viabilidad.
6. **Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas:** Es aquel mediante el cual se asigna un puntaje a los municipios con base en la confluencia de la carencia de infraestructura, la presencia masiva de víctimas que aún no han superado su situación de vulnerabilidad y el contexto de conflicto que activa la urgencia de intervención estatal.
7. **Persistencia y Dinámica del Conflicto:** Es aquella dimensión para la focalización de recursos que analiza las variables de violencia estructural, el control armado y los riesgos inminentes sobre la población civil que configuran escenarios de inseguridad para el desarrollo de infraestructuras.
8. **Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV):** Es la evaluación mediante el Índice de Goce Efectivo de Derechos (IGED), que permite evidenciar si los hogares víctimas en el territorio han logrado superar los umbrales de pobreza y precariedad. Es un indicador que demuestra que la mayoría de las víctimas locales aún carecen de vivienda adecuada y generación de ingresos para focalizar proyectos físicos en dicha jurisdicción.

Artículo 5. Integración de dimensiones para la focalización de recursos. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá considerar tres dimensiones interdependientes para medir el déficit físico de infraestructura, con el fin de que los recursos de la asignación Paz del Sistema General de Regalías -OCAD Paz y el Presupuesto General de la Nación se orienten con criterios de equidad, urgencia humanitaria y sostenibilidad territorial. Para esto, se integrarán las siguientes dimensiones:

1. **La brecha sectorial en cobertura de hábitat y servicios públicos:** Incluyendo una metodología específica para agua y saneamiento básico y otra para vivienda y mejoramiento habitacional.
2. **La concentración y vulnerabilidad de las víctimas del conflicto:** Incluyendo una metodología de priorización territorial con base en la densidad Relativa de Victimización, la superación de la situación de vulnerabilidad, y el contexto humanitario e las intervenciones de Retorno.
3. **La persistencia y dinámica activa del conflicto armado en el territorio:** Incluyendo una metodología que identifica la persistencia y dinámica del conflicto con base en el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del Departamento Nacional de Planeación y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

PARÁGRAFO. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá apoyar con la Asistencia Técnica Integral para la estructuración de proyectos con potencial de viabilización técnica y operativa, apoyando el diseño topográfico, hidráulico y arquitectónico indispensable para cumplir con las reglamentaciones del Ministerio y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

PARTE 2

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 6. Monitoreo, seguimiento y evaluación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de la función prevista en el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 3571 de 2011, realizará el monitoreo, seguimiento y evaluación de la aplicación del índice

Para esto se desarrollará:

1. Un sistema de monitoreo, que permitirá establecer en el corto plazo la incidencia del índice en la toma de decisiones. La consolidación del sistema de monitoreo permitirá tomar las correcciones necesarias que permitan la focalización de los recursos en los territorios priorizados.
2. Un sistema de seguimiento basado en impactos, que permitirá constatar empíricamente si la infraestructura construida incidió favorablemente en la mejora del Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o la que haga sus veces, y en los criterios de Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) de los hogares focalizados.

El sistema de seguimiento deberá generar información para la toma de decisiones, incluyendo las metodologías de priorización y focalización existentes tanto para Agua y saneamiento Básico, como para Vivienda.

Artículo 7. Vigencia. La presente Resolución rige a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Elaboró:

Revisó y Aprobó:

Resolución No.

del

"Por medio de la cual se adopta el Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas".

Natalia Pedraza Mora
Rodrigo Torrejano Jiménez
Ana María Palencia

Magaly Cala Rodríguez. Asesora de Despacho
Claudia Andrea Ramírez, Directora de Espacio
Urbano y Territorial
Rodrigo Bernal Monero. Jefe OAJ

DOCUMENTO TÉCNICO DE TRABAJO

DISEÑO Y ESTRUCTURACIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA POTENCIAL PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Propuesta de Metodología de Priorización Territorial en Hábitat, Agua Potable y Saneamiento Básico.

Ficha Técnica

Instrumento	Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV)
Sector	Hábitat, Agua Potable y Saneamiento Básico — Población Víctima
Enfoque	Justicia transicional · Reparación integral · Paz territorial
Marco legal base	Ley 1448 de 2011 · Decreto 1077 de 2015 · CONPES 3810 de 2014
Equipo relacionado	Equipo de Estrategia Social y Territorial del Despacho de la Ministra de vivienda. Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso
Fecha de elaboración	Julio de 2026
Versión	4.0
Elaborado por	Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso
Año de referencia (T)	2024 (primer cálculo). Ver numeral 3.1.6.

Tabla de Contenido

Glosario	4
Glosario Técnico.....	7
Ficha de Producción de Datos: Instrumentos Clave del ICP-PTV	10
Resumen Ejecutivo	14
1. Introducción	16
2. Marco Normativo e Institucional	19
2.1 Marco de Atención y Reparación a Víctimas	19
2.2 Marco Sectorial de Vivienda.....	20
2.3 Marco Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico.....	21
3. Arquitectura General del ICP-PTV: Formulación y Dimensiones	23
3.1 Formulación Matemática del Índice.....	23
3.1.1 Descripción de los componentes de la fórmula.....	25
3.1.2 Determinación de los coeficientes de ponderación.....	26
3.1.3 Normalización de variables	26
4. Subíndice de Brecha Sectorial: Agua Potable y Saneamiento Básico (BS-APSB) 34	
4.1 Matriz de Indicadores.....	34
5. Subíndice de Brecha Sectorial: Vivienda y Mejoramiento Habitacional (BS-VH) 36	
5.1 Vectores de Análisis del Déficit Habitacional.....	36
6. Metodología de Priorización Territorial I: Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas (CVV)	38
7. Metodología de Priorización Territorial II: Persistencia y Dinámica del Conflicto (PDC).....	40
7.1 Análisis Multidimensional a través del IICA (DNP).....	40
7.2 Monitoreo Preventivo mediante el SAT de la Defensoría del Pueblo	41
8. Segundo Nivel de Priorización: Ordenamiento de Hogares al Interior del Municipio Priorizado (Micro-Focalización).....	43
8.1 Matriz de Puntuación para el Ordenamiento de Hogares Postulantes	44
9. Implementación, Viabilidad Institucional y Evaluación de Resultados	48
10. Cierre	52

11. Índices y Mediciones Análogas en el Estado Colombiano	54
11.1 Panorama general de instrumentos	54
11.2 Descripción de los principales instrumentos	56
11.2.1 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	56
11.2.2 Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)	57
11.2.3 Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)	57
11.2.4 Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR)	57
11.2.5 Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE)	58
11.2.6 Medición de Desempeño Municipal (MDM) y Tipologías de Entidades Territoriales	58
11.2.7 Registro Social de Hogares (RSH)	58
11.3 Matriz de articulación entre el ICP-PTV y los instrumentos análogos	59
Referencias	65

Glosario

El presente glosario define las siglas, acrónimos y términos empleados a lo largo del documento. Junto a cada instrumento o índice se indica la entidad responsable de su producción, la periodicidad de actualización y la plataforma de consulta oficial, con el propósito de facilitar el acceso directo a las fuentes primarias y contemplar los flujos de información, consumo de datos abiertos o protocolos de transferencia de datos para garantizar el cálculo del índice.

Siglas y Acrónimos

Sigla	Significado
ACP	Análisis de Componentes Principales — técnica estadística de reducción de dimensionalidad empleada para determinar los pesos de las variables del ICP-PTV.
ANM	Área No Municipalizada — división territorial de algunos departamentos colombianos que no tienen municipio organizado (p. ej., zonas del Amazonas, Vaupés y Guainía).
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico — sector de política pública que cubre la provisión de acueducto, alcantarillado y sistemas alternativos de saneamiento.
BS	Brecha Sectorial — primera macro-dimensión del ICP-PTV. Se desglosa en BS-APSB (agua y saneamiento) y BS-VH (vivienda y mejoramiento habitacional).
BS-APSB	Subíndice de Brecha Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico.
BS-VH	Subíndice de Brecha Sectorial de Vivienda y Mejoramiento Habitacional.
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda — levantamiento estadístico del DANE. El más reciente fue realizado en 2018.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social — máxima autoridad de planeación del Estado colombiano; emite documentos de política pública de referencia obligatoria.
CVV	Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas — segunda macro-dimensión del ICP-PTV.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística — entidad rectora de la producción estadística oficial de Colombia.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

ECV	Encuesta de Calidad de Vida — encuesta anual del DANE, fuente primaria para el cálculo del Índice de Pobreza Multimodal -IPM.
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales — uno de los mecanismos de financiación de proyectos mediante desahorro de portafolios territoriales.
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda — entidad adscrita al MVCT responsable de administrar y asignar el Subsidio Familiar de Vivienda.
ICP-PT	Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas — instrumento objeto del presente documento.
ICEE	Índice de Cobertura de Energía Eléctrica — calculado anualmente por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME.
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos — batería de indicadores medida por la UARIV para evaluar el restablecimiento de 14 derechos de las víctimas del conflicto armado.
IFVR	Índice de Focalización de Vivienda Rural — instrumento del MVCT para la priorización territorial del Subsidio Familiar de Vivienda Rural.
IICA	Índice de Incidencia del Conflicto Armado — elaborado por la Subdirección de Defensa y Seguridad del DNP. Fuente estructural del subíndice PDC.
INS	Instituto Nacional de Salud — entidad que produce la vigilancia epidemiológica y los datos del SIVICAP.
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional — medición diseñada por el DNP con base en la metodología Alkire-Foster, calculada y publicada anualmente por el DANE.
IRCA	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano — calculado por el INS y el MVCT con base en datos del SIVICAP.
IRV	Índice de Riesgo de Victimización — instrumento de la UARIV que estima la probabilidad futura de ocurrencia de hechos victimizantes.
MAP	Minas Antipersonales — artefactos explosivos cuya presencia condiciona la factibilidad técnica de obras de infraestructura rural.
MDM	Medición de Desempeño Municipal — instrumento del DNP para ordenar municipios según capacidad de gestión y resultados de desarrollo.
MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral — instrumento estadístico de la UARIV que clasifica municipios en niveles de necesidad de intervención.
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio — entidad rectora de las políticas de vivienda, agua potable y saneamiento básico.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas — indicador precursor del IPM, calculado con base en datos censales del DANE.
OCAD Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión — Paz. Instancia del Sistema General de Regalías que aprueba proyectos en territorios PDET y ZOMAC.

PDA	Planes Departamentales de Agua — instrumentos de planeación del sector APSB coordinados por el MVCT.
PDC	Persistencia y Dinámica del Conflicto — tercera macro-dimensión del ICP-PTV.
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial — instrumento de planificación participativa para las 170 municipalidades más afectadas por el conflicto, la pobreza y el narcotráfico.
PNIC / PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
PTAP	Planta de Tratamiento de Agua Potable.
RAS	Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico — norma técnica de referencia para el diseño y construcción de infraestructura APSB.
RNI	Red Nacional de Información — plataforma de la UARIV que centraliza datos del SNARIV.
RSH	Registro Social de Hogares — plataforma del DNP que integra más de 24 bases de datos para la identificación de beneficiarios de programas sociales.
RUV	Registro Único de Víctimas — registro oficial administrado por la UARIV que certifica la condición de víctima del conflicto armado. Supera los 9,5 millones de registros (UARIV, 2024).
SAT	Sistema de Alertas Tempranas — mecanismo de la Defensoría del Pueblo que emite alertas de riesgo inminente o estructural de violaciones a los DDHH.
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural — instrumento financiero del MVCT/FONVIVIENDA para el cierre del déficit habitacional rural.
SGR	Sistema General de Regalías — fuente de financiación de proyectos de inversión territorial, incluyendo la Asignación Paz (OCAD Paz).
SGP	Sistema General de Participaciones — transferencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales para financiar servicios básicos.
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto — sistema oficial de seguimiento físico y financiero a la implementación del Acuerdo Final (Decreto 1829 de 2017; Decreto 1778 de 2020), administrado por el DNP. En el ICP-PTV no es fuente de cálculo del índice: se emplea exclusivamente en la fase de seguimiento y evaluación (numeral 9.1).
SIVICAP	Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable — administrado por el INS; fuente de los datos IRCA.
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente — unidad de referencia para el valor del SFVR (hasta 70 SMMLV, o hasta 90 en zonas de difícil acceso).
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas — conjunto de entidades estatales que implementan la política de víctimas.

SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad — metodología de la UARIV para determinar si un hogar víctima ha superado los umbrales de precariedad en los derechos básicos.
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas — plataforma del DNP para la gestión del ciclo de la inversión pública.
SUI	Sistema Único de Información — plataforma de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con datos de prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo.
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas — entidad responsable de coordinar el SNARIV y administrar el RUV.
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética — entidad del sector minas y energía que calcula el ICEE y orienta la expansión de cobertura eléctrica.
VIP	Vivienda de Interés Prioritario — solución habitacional para los hogares de menores ingresos, por debajo del umbral VIS.
VIS	Vivienda de Interés Social — solución habitacional subsidiada por el Estado para hogares vulnerables.
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado — 344 municipios con beneficios tributarios y priorización de inversión pública.

Glosario Técnico

Término	Definición
Análisis de Componentes Principales (ACP)	Técnica estadística multivariante que transforma un conjunto de variables correlacionadas en un conjunto menor de variables no correlacionadas llamadas componentes principales, preservando la mayor varianza posible. En el ICP-PTV se emplea para determinar los pesos α , β , y γ de las tres macro-dimensiones, garantizando que los coeficientes reflejen la estructura de covarianza real de los datos.
Cero estructural	Valor real y verificado igual a cero que refleja la efectiva inexistencia de la carencia o del hecho medido en una unidad administrativa. El ICP-PTV lo diferencia del dato faltante para evitar exclusiones injustificadas: solo el cero estructural se procesa como cero en el cálculo (numeral 3.1.7).
Déficit cuantitativo de vivienda	Carencia de viviendas para alojar adecuadamente a todos los hogares, medida por condiciones de hacinamiento crítico, cohabitación no mitigable o materialidad que hace la vivienda inhabitable. Requiere proyectos de construcción de vivienda nueva o reubicación.
Déficit cualitativo de vivienda	Existencia de viviendas habitables pero con carencias en calidad de materiales, espacios mínimos o servicios intradomiciliarios. Se resuelve

	mediante proyectos de mejoramiento estructural y locativo, sin necesidad de construir unidades nuevas.
Desminado humanitario	Proceso de verificación y limpieza de terrenos contaminados por minas antipersonales (MAP) y municiones sin explotar. Es precondition operativa para la construcción segura de infraestructura de agua y vivienda en zonas rurales afectadas.
Enfoque diferencial	Principio metodológico que reconoce que ciertos grupos poblacionales — mujeres, etnias, personas con discapacidad, adultos mayores, niñez — han sido afectados de manera desigual por el conflicto y requieren respuestas específicas. El ICP-PTV lo incorpora en la matriz de micro-focalización.
Equiponderación	Asignación de pesos idénticos a las n variables de un subíndice ($100\%/n$) que el ICP-PTV adopta como estructura base de la ponderación intra-dimensional, previa a la calibración estadística (ACP) y experta (Método Delphi). Garantiza neutralidad, transparencia y que el índice sea calculable desde su primer cálculo (numeral 3.1.8).
Esquemas diferenciales (APSB)	Conjunto de condiciones técnicas, operativas y de gestión para asegurar el acceso al agua y al saneamiento básico en zonas rurales dispersas donde no es viable la prestación convencional del servicio público domiciliario. Reglamentados por el Decreto 1898 de 2016, modificado por el Decreto 1688 de 2020.
Focalización territorial	Proceso de identificación y selección de las unidades geográficas (municipios, distritos) donde se concentrará la inversión pública, con base en criterios técnicos de necesidad, urgencia y viabilidad. Es el primer nivel del sistema de priorización del ICP-PTV.
Función aditiva ponderada	Estructura matemática del ICP-PT: $ICP-PT(i) = \alpha \cdot BS(i) + \beta \cdot CVV(i) + \gamma \cdot PDC(i)$. Suma las tres dimensiones multiplicadas por sus respectivos pesos, produciendo un puntaje único continuo entre 0 y 1 para cada unidad administrativa i.
Goce efectivo de derechos	Concepto jurídico y de política pública que indica que los derechos fundamentales no solo deben ser reconocidos formalmente, sino garantizados en la práctica cotidiana del ciudadano. En el contexto del conflicto armado, implica que las víctimas puedan ejercer materialmente sus derechos a la vivienda, el agua, la educación y la salud.
Hacinamiento crítico	Condición en la que más de cuatro personas comparten un mismo cuarto habitable. Indicador del déficit cuantitativo de vivienda según la metodología DANE. El ICP-PTV lo incluye como variable en la matriz de micro-focalización y en el subíndice BS-VH.
IRCA (Índice de Riesgo de Calidad del Agua)	Indicador calculado por el INS, a partir de datos del SIVICAP, que clasifica el agua distribuida en cinco niveles de riesgo sanitario: sin riesgo, bajo, medio, alto e inviable sanitariamente. Un municipio con IRCA alto recibe máxima prioridad en el subíndice BS-APSB.

Justicia transicional	Marco jurídico y político mediante el cual una sociedad en transición hacia la paz aborda las violaciones masivas de derechos humanos ocurridas durante el conflicto, con el objetivo de garantizar verdad, justicia, reparación y no repetición. El ICP-PTV es un instrumento de la dimensión reparadora de este marco en Colombia.
Método Delphi	Técnica de consenso experto que recoge, de manera iterativa y anónima, las valoraciones de un panel de especialistas para determinar ponderaciones en modelos multicriterio. Empleado tanto en el IFVR del MVCT como en el ICP-PTV para asignar los pesos α , β , γ .
Micro-focalización poblacional	Segundo nivel del sistema de priorización del ICP-PTV. Ordena, dentro del municipio ya priorizado territorialmente, a los hogares previamente identificados o postulados por los canales de acceso vigentes, con base en un baremo de puntajes socioeconómicos, demográficos y habitacionales. No constituye búsqueda activa, inscripción ni asignación de beneficios: la selección definitiva corresponde a la entidad competente conforme a la normativa aplicable (numeral 8).
Normalización Min-Max	Método estadístico que transforma cualquier variable a una escala continua entre 0 y 1 mediante la fórmula: $(x - x_{\text{mín}}) / (x_{\text{máx}} - x_{\text{mín}})$. Garantiza que variables con distintas unidades y rangos (porcentajes, números absolutos, puntajes) sean comparables y sumables en el modelo.
Reparación integral	Conjunto de medidas que buscan restablecer la situación de las víctimas del conflicto armado al estado anterior a los hechos victimizantes, incluyendo restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La provisión de hábitat digno es parte esencial de la restitución.
Sujeto de Reparación Colectiva (SRC)	Comunidad, grupo o colectivo que ha sufrido daños colectivos como resultado del conflicto armado y al que el Estado reconoce el derecho a medidas de reparación integral en su dimensión comunitaria. El ICP-PTV asigna mayor urgencia a territorios con SRC activos.
Tasa de prevalencia de victimización	Razón entre el número de víctimas registradas en un municipio y su población total. Esta métrica ajustada es preferible al conteo absoluto porque captura la afectación relativa del territorio, evitando sobreestimar grandes ciudades receptoras de desplazados.

Ficha de Producción de Datos: Instrumentos Clave del ICP-PTV

La siguiente ficha identifica, para cada instrumento que nutre directamente las dimensiones del ICP-PT, la entidad responsable de su producción, la metodología de cálculo, la periodicidad de actualización y la plataforma oficial de consulta.

Ningún sistema de información distinto de los aquí relacionados alimenta el cálculo del índice. En particular, el SIPO no figura en esta ficha porque no es fuente de las variables del ICP-PTV, sino un sistema de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final (numeral 9.1).

Instrumento	Entidad productora	Metodología de cálculo	Periodicidad	Plataforma de consulta
IGED	UARIV — Dirección de Gestión de Información y Análisis (UARIV). Coordinado con el DANE para los indicadores de hogares.	Cruce de 14 indicadores de derechos con el RUV. Usa encuestas, registros administrativos del SNARIV y la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos (EGED-DANE). Calcula la proporción de víctimas que cumple cada condición de derecho.	Anual (datos publicados en agosto del año siguiente al de corte).	Visor IGED – Plataforma Datos Paz: datospaz.unidadvictimas.gov.co/visoriged
MITI	UARIV — Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias, con apoyo de todas las entidades del SNARIV.	Procesa semestralmente más de 46 fuentes del SNARIV. Construye indicadores compuestos por componente de intervención (atención humanitaria, reparación, oferta estatal) y clasifica municipios en niveles Muy Alto, Alto y Medio mediante análisis de brechas ponderadas.	Semestral	Plataforma Datos Paz – UARIV: datospaz.unidadvictimas.gov.co/seccion/ModeloIntervencionTerritorial
IICA	DNP — Subdirección de Defensa y Seguridad, Dirección de	ACP de ocho variables de seguridad (acciones armadas, homicidios, secuestros, MAP, desplazamiento)	Actualización cada 2-4 años. Última versión con corte 2019	DNP – Dirección de Gobierno, DOP y Paz: dnp.gov.co/seccion/mediciones/seguimiento-y-evaluaciones

	Gobierno, DDHH y Paz.	forzado, cultivos de coca, homicidios de líderes sociales, homicidios de excombatientes). Aplica estandarización, ponderación por promedio simple y reescalamiento 0-1.	publicada en 2021.	
IRV	UARIV — Dirección de Gestión de Información y Análisis.	Modelos estadísticos predictivos basados en series históricas de hechos victimizantes por municipio, variables geográficas, institucionales y de conflicto. Produce probabilidades de ocurrencia futura de desplazamiento, confinamiento y otras formas de victimización.	Anual.	Plataforma Datos Paz – UARIV: datos.paz.univictimas.gov.co (sección Índice de Victimización).
SAT	Defensoría del Pueblo — Sistema de Alertas Tempranas (SAT), con presencia en 32 departamentos.	Monitoreo permanente en campo a través de defensores comunitarios. Emite informes de riesgo de tipo Inminencia (situaciones de peligro inmediato) o Estructural (patrones crónicos de vulneración). Cada alerta identifica el municipio, las comunidades en riesgo, los actores armados y las recomendaciones institucionales.	Permanente — alertas emitidas en cualquier momento del año.	Portal SAT – Defensoría del Pueblo: alertastempranas.defensoria.gov.co
IPM	DANE — Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE). El DNP diseñó la metodología original y la	Metodología Alkire-Foster aplicada a la ECV. Identifica privaciones en 15 indicadores agrupados en 5 dimensiones. Un hogar es MPI-pobre si tiene privaciones en $\geq 33,3\%$ de los indicadores	Anual (publicación entre junio y agosto).	DANE: dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional

	transfirió al DANE en 2012.	ponderados. Produce incidencia (H), brecha (A) e incidencia ajustada (M0).		
IFVR	MVCT — Viceministerio de Vivienda, con apoyo técnico del DNP y el DANE.	Índice compuesto con tres dimensiones (socioeconómica, poblacional, productiva) y siete variables. Ponderaciones asignadas por Método Delphi. Resultado: puntaje continuo 0-1 que clasifica municipios en rojo (mayor criticidad) y verde. Se calcula de forma independiente para déficit cuantitativo y cualitativo.	Actualización periódica vinculada a convocatorias del SFVR.	Minivivienda: minivivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Ifvr-municipal.pdf y portal de política de vivienda rural.
IRCA	INS — Instituto Nacional de Salud, con datos reportados por las autoridades sanitarias territoriales al SIVICAP. El MVCT y la SSPD depuran y consolidan la información.	Puntaje de riesgo calculado con base en análisis fisicoquímico y microbiológico del agua distribuida. Clasifica prestadores en: sin riesgo (0-5), bajo (5,1-14), medio (14,1-35), alto (35,1-80) e inviable sanitariamente (80,1-100).	Anual (con base en reportes continuos al SIVICAP).	INS / SIVICAP. Resultados consolidados en: minivivienda.gov.co (sección calidad del agua).
ICEE	UPME — Unidad de Planeación Minero Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.	Razón entre viviendas con cobertura del servicio de energía eléctrica y total de viviendas, estimada a partir de registros de operadores de red (OR), datos del SUI y proyecciones de vivienda del DANE. Se calcula a nivel municipal, departamental y nacional.	Anual.	UPME: upme.gov.co/simes/energia-electrica/cobertura e Integrame: integrame.gov.co .

MDM	DNP — Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Subdirección General de Descentralización.	Evalúa cuatro componentes: gestión (presupuestal, catastral, contractual), resultados (salud, educación, agua, servicios públicos), capacidad administrativa y fiscal. Produce un puntaje sintético con el que ordena y categoriza los 1.103 municipios.	Anual.	Portal Territorial DNP: portalterritorial.dnp.gov.co
RUV	UARIV — Dirección de Registro y Gestión de la Información.	Registro administrativo continuo. Captura declaraciones de víctimas del conflicto armado y las valora mediante un proceso de valoración normativa que determina la inclusión o no en el registro. Incluye información sobre el tipo de hecho victimizante, fecha, municipio de ocurrencia y datos del núcleo familiar.	Continua — actualización permanente.	UARIV: unidadvictimas.gov.co/red-nacional-de-informacion-ni y seportal: unidadvictimas.gov.co/seportal
RSH	DNP — Subdirección de Prospectiva y Desarrollo Nacional. Articulado con DPS, DANE, Prosperidad Social y más de 30 entidades.	Integración y cruce de más de 24 bases de datos administrativas nacionales y 1.832 territoriales mediante algoritmos de homologación de identidades. Genera una ficha de caracterización socioeconómica única por hogar.	Actualización continua.	DNP: dnp.gov.co (sección Registro Social de Hogares).

Resumen Ejecutivo

El presente documento expone la arquitectura metodológica, estadística y normativa del Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV), instrumento diseñado para la asignación óptima de proyectos de agua potable, saneamiento básico y vivienda destinados a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia.

El ICP-PTV propone la medición multidimensional del déficit físico de infraestructura al integrar tres macro-dimensiones interdependientes:

1. La brecha sectorial en cobertura de hábitat y servicios públicos;
2. La concentración y vulnerabilidad de las víctimas del conflicto;
3. La persistencia y dinámica activa del conflicto armado en el territorio.

Su formulación se sustenta en el mandato de reparación integral establecido por la Ley 1448 de 2011 y se articula con los instrumentos de focalización del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el DNP y la UARIV.

El modelo produce un puntaje continuo entre 0 y 1 para cada municipio o distrito del país, permitiendo a los formuladores de política priorizar la inversión en los territorios que combinan el mayor déficit de infraestructura con la más alta concentración de población reconocida como víctima a razón o por motivo del conflicto armado y los contextos de mayor riesgo vigente o de persistencia de dinámicas del conflicto armado. Esto puede garantizar que los recursos de la Asignación Paz del Sistema General de Regalías (OCAD Paz), el Presupuesto General de la Nación y el FONPET se orienten con criterios de equidad, urgencia humanitaria y sostenibilidad territorial.

Alcance y delimitación del instrumento. El ICP-PTV es un instrumento de priorización territorial de la inversión pública: su resultado indica dónde debe intervenir el Estado y con qué urgencia relativa. No es un mecanismo de búsqueda activa de población, no constituye un canal de acceso de los hogares a la oferta institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no reemplaza el Registro Único de Víctimas ni los registros administrativos de identificación de la población, y no genera derechos, expectativas legítimas ni asignaciones automáticas de subsidios o proyectos. La vinculación de los

hogares a los programas continúa rigiéndose, en su integridad, por las reglas de elegibilidad, postulación y selección previstas en la normativa vigente y operadas por las entidades competentes (MVCT, FONVIVIENDA, entidades territoriales y demás entidades del SNARIV). Los límites del instrumento se desarrollan en el numeral 1.1.

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

1. Introducción

La formulación de políticas públicas orientadas a la reparación integral y a la estabilización territorial exige el diseño de instrumentos de medición multidimensionales que trasciendan la cuantificación tradicional de déficits de infraestructura. En el contexto de la justicia transicional, y en cumplimiento de los mandatos establecidos por la Ley 1448 de 2011, la reparación a las víctimas del conflicto armado interno se concibe como un proceso holístico que requiere garantizar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, entre ellos el acceso a una vivienda digna, al agua potable y al saneamiento básico.

El hábitat adecuado no constituye únicamente una medida material de mitigación de la pobreza; representa un factor determinante para la no repetición de la violencia, la reconstrucción del tejido social y el restablecimiento de la dignidad humana en poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado, el confinamiento y el despojo.

Históricamente, la inversión pública en infraestructura ha tendido a concentrarse en aglomeraciones urbanas donde los costos de transacción son menores y las economías de escala facilitan obras de gran envergadura. No obstante, las dinámicas de victimización en Colombia presentan una marcada asimetría geográfica, afectando desproporcionadamente a la ruralidad dispersa, las zonas de frontera y las áreas de interés geoestratégico para los grupos armados organizados. Un índice de cobertura potencial que ignore estas asimetrías corre el riesgo de perpetuar la marginación territorial y asignar recursos en áreas de baja criticidad humanitaria.

La integración de métricas como el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del DNP y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo asegura que la focalización de proyectos responda a una lógica de urgencia y prevención de nuevas violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. La aplicación de este modelo está diseñada para optimizar la asignación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, la Asignación Paz del Sistema General de Regalías (OCAD Paz) y el FONPET.

1.1 Alcance y límites del instrumento: qué es y qué no es el ICP-PTV

El ICP-PTV es un instrumento técnico de priorización territorial. Su unidad de análisis es la unidad administrativa (municipio, distrito o área no municipalizada) y su producto es un puntaje continuo entre 0 y 1 que permite ordenar el territorio nacional según la convergencia de déficit de hábitat, concentración de población víctima y persistencia del conflicto. En términos operativos, el índice responde a la pregunta ¿dónde debe intervenir primero el Estado?; no responde —ni pretende responder— a las preguntas ¿quién accede a la oferta? ni ¿cómo se vincula un hogar a un programa?

Con el fin de evitar interpretaciones que excedan su propósito técnico, se precisa expresamente que el ICP-PTV:

(i) No es un instrumento de búsqueda activa: no es un mecanismo de búsqueda activa, barrido, censo ni caracterización de hogares en terreno. El índice se calcula a partir de registros administrativos y estadísticas oficiales ya existentes, y no genera operativos de identificación de población.

(ii) No es un canal de acceso de la población a la oferta institucional: no recibe postulaciones, no inscribe hogares, no verifica requisitos, no expide certificaciones ni habilita ventanilla alguna. Los canales de acceso a la oferta institucional son los definidos por la normativa vigente y operados por las entidades competentes.

(iii) No sustituye las reglas de elegibilidad, postulación y selección: no sustituye ni modifica la metodología de focalización de beneficiarios del SFVR (Resolución 0536 de 2020), el Manual Operativo adoptado por la Resolución 0466 de 2025, ni la focalización por demanda del PNASBR (Resolución 0076 de 2021). Estas reglas conservan plena vigencia y prevalencia.

(iv) No genera derechos subjetivos ni expectativas de asignación: un puntaje territorial alto no confiere a un municipio el derecho a un proyecto, ni a sus habitantes el derecho a un subsidio. El índice orienta la decisión de planeación; no la sustituye ni la predetermina jurídicamente.

(v) No sustituye el RUV ni los registros administrativos de identificación: la condición de víctima se acredita únicamente mediante el RUV administrado por la UARIV, y la identificación socioeconómica de los hogares se realiza a través de los instrumentos oficiales existentes (RUV, SISBÉN IV, Registro Social de Hogares, Red Unidos). El ICP-PTV los utiliza como fuente y no los reemplaza.

(vi) No es un instrumento de ejecución, contratación ni asignación presupuestal: la viabilización, estructuración y ejecución de proyectos continúa sujeta al ciclo del Sistema Nacional de Inversión Pública (Metodología General Ajustada, bancos de proyectos, OCAD Paz y demás instancias competentes).

Uso institucional previsto. el índice se concibe como insumo para (a) la planeación sectorial y la definición de metas territoriales; (b) la orientación de convocatorias y la distribución territorial de cupos y recursos; (c) la focalización de la asistencia técnica a municipios de categorías 5 y 6 con baja capacidad de estructuración; (d) la coordinación intersectorial e interinstitucional; y (e) la trazabilidad y la rendición de cuentas de las decisiones de priorización.

Sobre la micro-focalización. el segundo nivel del modelo (numeral 8) es una capa de ordenamiento y no de vinculación. Se aplica exclusivamente dentro de los procesos de selección ya reglados y sobre el universo de hogares que dichos procesos hayan conformado a través de los canales de acceso vigentes. Su resultado es un ordenamiento técnico y trazable de ese universo, no una asignación de beneficios ni una convocatoria paralela.

2. Marco Normativo e Institucional

La viabilidad jurídica y técnica del ICP-PTV requiere una articulación estratégica entre el marco normativo vigente, asegurando que las variables seleccionadas y los criterios de focalización no contravengan las disposiciones constitucionales ni las reglamentaciones sectoriales. El andamiaje legal se fundamenta en la convergencia de tres componentes normativos: atención a víctimas, política de vivienda rural y política de agua potable y saneamiento básico.

2.1 Marco de Atención y Reparación a Víctimas

La Ley 1448 de 2011, recientemente modificada y fortalecida por la Ley 2421 de 2024, junto con sus decretos reglamentarios (en particular el Decreto 1084 de 2015 y el Decreto 1077 de 2015), establece las medidas de atención, asistencia y reparación integral. Si bien el artículo 123 del Decreto 1077 de 2015 ya especifica las obligaciones del Estado dictaminando que los hogares inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) deben recibir trato preferente y diferencial en el acceso a la oferta de servicios sociales, la nueva Ley 2421 de 2024 amplía y refuerza este mandato.

Esta ley establece una priorización explícita en el acceso a programas de vivienda, tierras y generación de ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente aquellas que retornen o se reubiquen en municipios PDET. Además, articula las competencias específicas del Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social para garantizar el derecho a una vivienda digna, ya sea urbana o rural, y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 extienden y adaptan estas garantías a las comunidades indígenas, al pueblo Rrom y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, exigiendo un enfoque étnico obligatorio y vinculante en la formulación de proyectos. Según el Informe de Gestión 2024 de la UARIV, el RUV supera los 9,5 millones de víctimas registradas en Colombia, cifra que constituye el denominador base para los cálculos de densidad relativa de victimización en el modelo.

2.2 Marco Sectorial de Vivienda

La Resolución 0536 de 2020 del MVCT adoptó formalmente la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PVISR) y estableció la metodología de focalización de beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR), disponiendo que la priorización considere los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS). Esta resolución fue complementada por la Resolución 0725 de 2023, que actualizó el valor del SFVR a hasta setenta (70) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), con posibilidad de incremento hasta noventa (90) SMMLV para zonas de difícil acceso.

El Decreto 413 de 2025 del MVCT modificó disposiciones del régimen de mejoramiento de vivienda, actualizando los mecanismos operativos para la autogestión y construcción delegada en áreas rurales.

2.2.1 Articulación del ICP-PTV con la metodología de focalización de la PVISR (Resolución 0536 de 2020)

El ICP-PTV no sustituye, deroga ni modifica la metodología de focalización de beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) establecida por la Resolución 0536 de 2020 del MVCT, ni las demás reglas de identificación, priorización y selección vigentes. El índice es un instrumento de información y análisis para la planeación sectorial: aporta un diagnóstico territorial y un ordenamiento técnico y trazable de municipios y departamentos —según la convergencia de déficit de hábitat, concentración de población víctima y persistencia del conflicto— que las entidades competentes pueden consultar, de manera potestativa, como insumo de sus procesos de planeación, sin que constituya un criterio de priorización vinculante sobre dichos instrumentos. En el plano poblacional, la matriz de micro-focalización (numeral 8.1) es un baremo de ordenamiento de carácter referencial que no fija criterios de elegibilidad ni de selección de hogares: opera, cuando la entidad competente decida emplearlo, sobre el universo de hogares que sus propios procesos reglados hayan conformado, y se limita a reforzar prelación —como la de los hogares inscritos en el RUV y en pobreza extrema— que la normativa vigente ya reconoce, sin desplazarla.

En consecuencia, la adopción del ICP-PTV no requiere modificar, complementar ni condicionar la Resolución 0536 de 2020 ni las demás reglas de focalización de beneficiarios, y no incorpora un nuevo criterio de

priorización con incidencia vinculante sobre esos instrumentos. Su uso es informativo y de apoyo a la planeación: no crea un procedimiento adicional, no altera las metodologías de focalización vigentes y no interviene en la elegibilidad, postulación o selección, que conservan plena autonomía y prevalencia. El índice puede ser empleado por las entidades como insumo técnico dentro de sus procesos ya reglados, sin que ello suponga desarrollo metodológico paralelo alguno.

Alcance del componente de agua y saneamiento básico (BS-APSB). Debe precisarse que el subíndice BS-APSB del ICP-PTV se emplea como insumo diagnóstico para caracterizar el déficit territorial y visibilizar la convergencia de carencias de hábitat, agua y vivienda. El ICP-PTV no modifica ni sustituye la focalización territorial y poblacional del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico definida en el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNASBR), adoptado mediante la Resolución 0076 de 2021, la cual opera por demanda. La articulación con el sector de agua es, por tanto, de naturaleza informativa y de coordinación intersectorial: el ICP-PTV utiliza los datos de cobertura y calidad del servicio para orientar intervenciones integrales de hábitat, dejando incólume el marco de focalización propio del PNASBR.

Alcance frente a la oferta institucional. La articulación descrita en este numeral es de naturaleza planificadora e informativa, no operativa. El ICP-PTV aporta información para la decisión de priorización territorial de la inversión, sin condicionarla ni anteceder de manera obligatoria a las metodologías de focalización de beneficiarios, y no interviene en la relación entre el ciudadano y la oferta: no convoca, no postula, no inscribe y no vincula hogares a los programas del Ministerio. Toda vinculación se surte por los canales, requisitos y procedimientos ya establecidos en la normativa sectorial (numeral 1.1).

2.3 Marco Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico

El Documento CONPES 3810 de 2014 fijó los lineamientos de política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en áreas rurales, promoviendo soluciones tecnológicas acordes con la dispersión demográfica y las condiciones topográficas del campo colombiano. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, el 37,2% de la población rural

colombiana carece de cobertura del servicio de acueducto, cifra que fundamenta la urgencia de intervención.

Los esquemas diferenciales para la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales se rigen por el Decreto 1898 de 2016, modificado por el Decreto 1688 de 2020, ambos compilados en el Decreto 1077 de 2015. La Resolución 622 de 2020, expedida conjuntamente por el Ministerio de Salud y Protección Social y el MVCT, adopta el protocolo de inspección, vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano en zona rural, incluyendo el sistema de reporte al SIVICAP.

En materia de presentación y viabilización de proyectos de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación o que se prioricen en el marco de los Planes Departamentales de Agua, rige la Resolución 0661 de 2019 del MVCT. Dado que el subíndice BS-APSB del ICP-PTV se emplea únicamente como insumo diagnóstico para orientar la planeación, su uso no modifica dicho régimen de viabilización. La concordancia jurídica del instrumento con el proyecto de modificación de la Resolución 0661 de 2019 —actualmente en etapa de análisis de las observaciones presentadas por la ciudadanía— será verificada con la dependencia competente (DPR), a fin de armonizar el componente de agua y saneamiento sin generar criterios ni procedimientos adicionales.

3. Arquitectura General del ICP-PTV: Formulación y Dimensiones

El Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV) se estructura como un modelo de decisión multicriterio que evalúa, jerarquiza y clasifica unidades espaciales (municipios, distritos y áreas no municipalizadas) con el fin de orientar la priorización territorial de la inversión sectorial. Su unidad de análisis es el territorio y no el hogar: el índice ordena territorios para la planeación de la oferta y, por sí mismo, no identifica, no convoca ni vincula beneficiarios (numeral 1.1).

El modelo adopta una matriz de cálculo compuesta por tres macro-dimensiones interdependientes:

- 1. Dimensión de Brecha Sectorial (BS):** Cuantifica objetivamente el déficit físico y la viabilidad de cierre de brechas, dividiéndose en metodologías específicas según la naturaleza del proyecto: agua y saneamiento (BS-APSB) o vivienda y mejoramiento habitacional (BS-VH).
- 2. Dimensión de Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas (CVV):** Evalúa la densidad poblacional territorial de personas afectadas por el conflicto armado y el grado en que sus derechos fundamentales continúan siendo vulnerados, utilizando los microdatos del SNARIV y el RUV.
- 3. Dimensión de Persistencia y Dinámica del Conflicto (PDC):** Analiza las variables de violencia estructural, control armado y riesgos inminentes sobre la población civil que configuran escenarios de inseguridad para el desarrollo de infraestructuras.

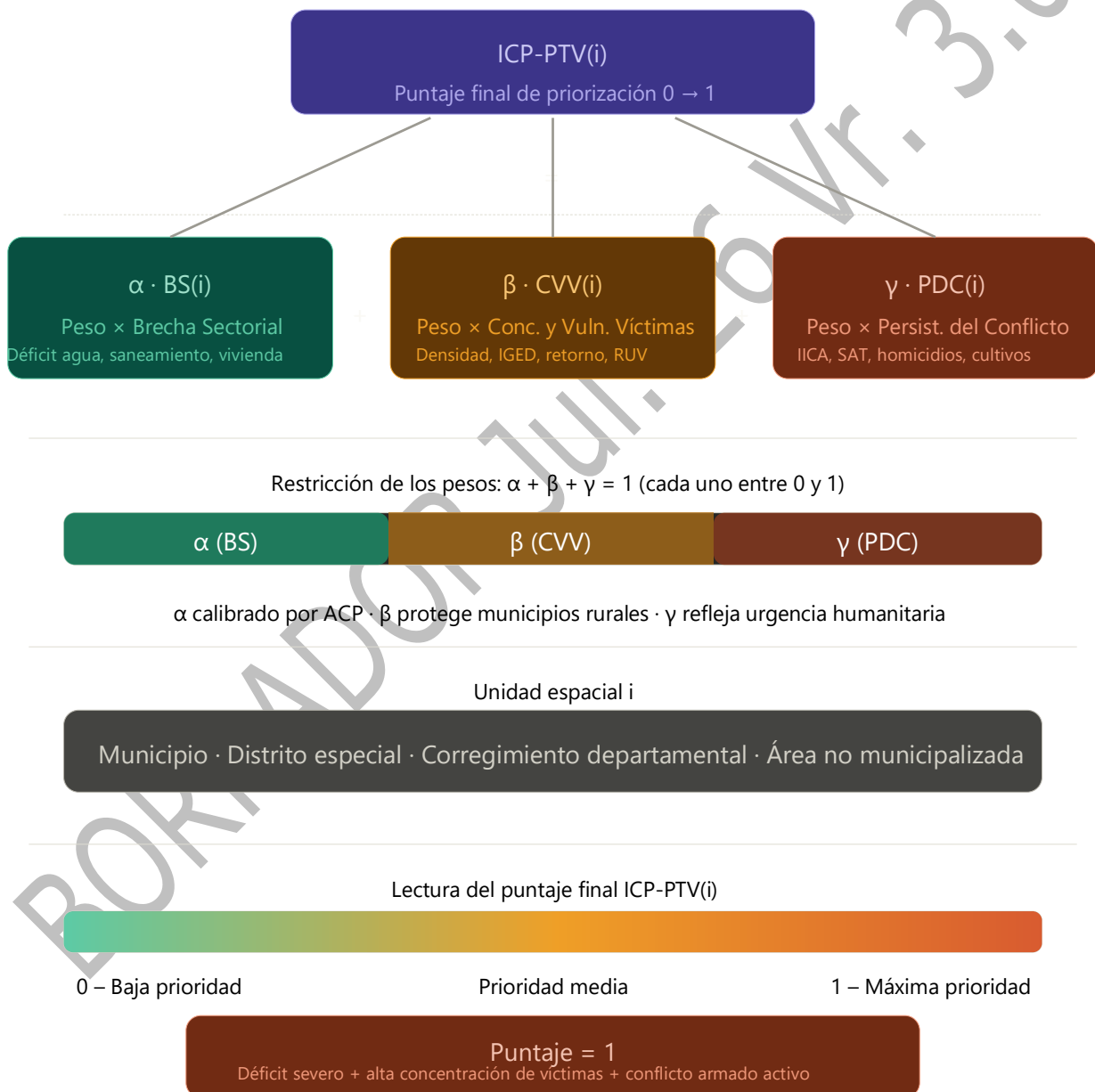
3.1 Formulación Matemática del Índice

La agregación de las tres macro-dimensiones se expresa a través de una función aditiva ponderada. La modelación matemática del ICP-PTV adopta la siguiente estructura:

$$\text{ICP-PTV}(i) = \alpha \cdot \text{BS}(i) + \beta \cdot \text{CVV}(i) + \gamma \cdot \text{PDC}(i)$$

Sujeto a: $\alpha + \beta + \gamma = 1$, con $\alpha, \beta, \gamma \in (0,1)$

Gráfico No. 1 Descripción ICP-PTV (i)



Fuente: Elaboración propia

3.1.1 Descripción de los componentes de la fórmula

Símbolo	Componente	Descripción técnica
ICP-PTV(i)	Índice final	Puntaje continuo entre 0 y 1 asignado a la unidad administrativa <i>i</i> (municipio, distrito o área no municipalizada). El valor de 1 indica máxima prioridad de focalización nacional: municipio con déficit severo, alta concentración de víctimas y conflicto armado activo.
i	Unidad espacial	Unidad administrativa analizada. Puede ser un municipio, distrito especial, corregimiento departamental o área no municipalizada del territorio colombiano.
BS(i)	Brecha Sectorial	Subíndice que mide el déficit físico de infraestructura de agua potable, saneamiento básico y vivienda. Se descompone en BS-APSB (agua y saneamiento) y BS-VH (vivienda y mejoramiento). Sus variables se normalizan en escala 0-1 por el método Min-Max.
CVV(i)	Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas	Subíndice que captura la densidad relativa de victimización, la no superación de la situación de vulnerabilidad (medida por el IGED) y el contexto humanitario de retorno y reparación colectiva, con base en datos del RUV y el MITI de la UARIV.
PDC(i)	Persistencia y Dinámica del Conflicto	Subíndice que mide la incidencia activa del conflicto armado a través del IICA del DNP y el nivel de riesgo vigente según las Alertas Tempranas del SAT de la Defensoría del Pueblo. Incluye homicidios, desplazamiento, MAP, acciones armadas, cultivos ilícitos y confinamiento.
α	Peso de BS	Coeficiente de ponderación de la Dimensión de Brecha Sectorial. Determinado mediante Análisis de Componentes Principales (ACP) y validado por el Método Delphi con panel de expertos sectoriales.
β	Peso de CVV	Coeficiente de ponderación de la Dimensión de Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas. Su calibración garantiza que municipios rurales con alta proporción de víctimas —aunque con menor número absoluto— sean correctamente priorizados.

Y	Peso de PDC	Coeficiente de ponderación de la Dimensión de Persistencia del Conflicto. Refleja el principio de urgencia humanitaria: a mayor conflictividad activa, mayor peso relativo de esta dimensión en el puntaje final del municipio.
----------	-------------	---

3.1.2 Determinación de los coeficientes de ponderación

La determinación de los pesos α , β y γ no obedece a un proceso arbitrario. La metodología incorpora dos técnicas complementarias: el Análisis de Componentes Principales (ACP), que extrae la varianza explicada de las variables originales y reduce la dimensionalidad sin pérdida de información crítica; y el Método Delphi, aplicado a un panel de expertos sectoriales, académicos y formuladores de política pública, que ajusta los pesos garantizando que el modelo refleje los lineamientos de equidad y los enfoques diferenciales del Estado. La restricción de cierre ($\alpha + \beta + \gamma = 1$) asegura la coherencia matemática del índice. Estos coeficientes gobiernan el nivel inter-dimensional de la ponderación; la distribución del peso entre las variables y categorías internas de cada subíndice corresponde al nivel intra-dimensional, definido en el numeral 3.1.8.

3.1.3 Normalización de variables

Para que la agregación sea algebraicamente válida, todas las variables subyacentes se someten a un proceso previo de normalización estadística bajo el método Min-Max, transformando valores absolutos —como el número de hectáreas con cultivos ilícitos, el porcentaje de déficit hídrico o el costo por metro cúbico de agua— en una escala homogénea continua entre 0 y 1. Con esta transformación, un municipio que registre el máximo déficit observado en el universo de análisis obtendrá el valor de 1 en la variable correspondiente, mientras que el que exhiba el menor déficit recibirá el valor de 0. Los valores no disponibles no se asignan como cero en esta transformación: su tratamiento diferenciado, que distingue el dato faltante del cero estructural, se establece en el numeral 3.1.7.

3.1.4 Naturaleza de la función de agregación y calibración semicompensatoria

La función aditiva ponderada presentada en el numeral 3.1 es, en su forma pura, plenamente compensatoria: un valor elevado en una dimensión puede compensar valores nulos o bajos en las restantes. Bajo esta propiedad, un

municipio con déficit crítico de agua potable ($BS = 1$) pero sin víctimas ni conflicto activo ($CVV = 0$; $PDC = 0$) obtendría un puntaje igual a α , que —según el peso asignado— podría ubicarlo en un nivel de prioridad media o alta. Este comportamiento no es coherente con el modelo conceptual del Gráfico No. 1, que establece que el puntaje máximo ($= 1$) solo debe alcanzarse cuando confluyen simultáneamente las tres dimensiones: déficit severo de hábitat, alta concentración de víctimas y conflicto armado activo. Los valores nulos a los que alude este numeral corresponden a ceros estructurales verificados —no a ausencia de información—, cuyo tratamiento se define en el numeral 3.1.7.

Para cerrar la brecha entre lo que el diagrama comunica y lo que la fórmula produce, el ICP-PTV adopta una función de agregación semicompensatoria que combina un núcleo aditivo con un componente multiplicativo (media geométrica ponderada). La formulación operativa es:

Formulación semicompensatoria del ICP-PTV

$$ICP-PTV(i) = \delta \cdot [\alpha \cdot BS(i) + \beta \cdot CVV(i) + \gamma \cdot PDC(i)] + (1 - \delta) \cdot [BS(i)^\alpha \cdot CVV(i)^\beta \cdot PDC(i)^\gamma]$$

Sujeto a: $\alpha + \beta + \gamma = 1$; $\alpha, \beta, \gamma \in (0,1)$; $\delta \in [0,1]$

El primer término es el núcleo aditivo, que preserva la interpretabilidad y la trazabilidad del puntaje. El segundo término es una media geométrica ponderada que, por su naturaleza multiplicativa, tiende a cero cuando cualquiera de las tres dimensiones se anula y penaliza los perfiles territoriales desbalanceados; de este modo exige matemáticamente la presencia de las tres dimensiones para obtener puntajes altos. El parámetro δ regula el grado de compensabilidad: cuando $\delta = 1$ el índice es plenamente compensatorio (aditivo puro) y cuando $\delta = 0$ es no compensatorio (geométrico puro). Para el ICP-PTV se adopta un valor de referencia $\delta = 0,5$, que equilibra la interpretabilidad del componente aditivo con la exigencia de confluencia del componente geométrico; el valor definitivo de δ se calibra y valida en la fase de pruebas de robustez (numeral 12.3) mediante análisis de sensibilidad.

Fundamento metodológico y adaptación. La elección de una regla de agregación semicompensatoria se sustenta en la literatura especializada sobre construcción de indicadores compuestos, que advierte que la agregación lineal es apropiada únicamente cuando las dimensiones son mutuamente compensables y desaconseja su uso cuando el marco conceptual exige que las dimensiones se presenten de forma conjunta (OECD & JRC, 2008; Nardo et

al., 2005; Munda, 2008; Munda & Nardo, 2009). La penalización de perfiles desbalanceados sigue el enfoque de los índices semicompensatorios de tipo media-penalización (Mazziotta & Pareto, 2013). La combinación convexa de un núcleo aditivo y una media geométrica ponderada mediante el parámetro δ constituye una adaptación propia del equipo formulador, orientada a conciliar la interpretabilidad exigida por los formuladores de política con la coherencia conceptual del instrumento; dicha adaptación queda sujeta a verificación empírica en las pruebas de robustez.

3.1.5 Tratamiento de valores extremos previo a la normalización

El método Min-Max descrito en el numeral 3.1.3 es sensible a la presencia de valores extremos: dado que la escala se ancla en el mínimo y el máximo observados, un municipio con un valor excepcionalmente alto o bajo se convierte en el ancla de la escala y comprime artificialmente los valores del resto de municipios hacia un rango estrecho, distorsionando las diferencias reales. En el contexto colombiano, ciudades como Bogotá o Medellín pueden actuar como ancla en variables expresadas en términos absolutos —número de víctimas o coberturas urbanas—, haciendo que municipios con niveles también altos aparezcan como moderados por comparación.

Para evitar esta distorsión, el ICP-PTV aplica un tratamiento previo de valores atípicos antes de la normalización, que combina dos estrategias según la naturaleza de la variable: (i) winsorización (recorte) de los valores por debajo del percentil 5 y por encima del percentil 95 de la distribución, fijándolos en dichos umbrales antes de aplicar Min-Max; y (ii) transformación logarítmica previa para las variables de conteo con distribución fuertemente asimétrica. Adicionalmente, la dimensión CVV emplea tasas de prevalencia relativa —y no conteos absolutos— (numeral 6), lo que mitiga de origen el efecto de ancla de las grandes ciudades receptoras. La estrategia adoptada para cada variable, junto con el criterio de elección, queda documentada explícitamente en el diccionario de variables (numeral 12.2), conforme se detalla en la siguiente tabla resumen:

Variable	Riesgo de ancla	Tratamiento aplicado
Número de víctimas (absoluto)	Alto (Bogotá, Medellín)	Uso de tasa de prevalencia + winsorización P5–P95

Coberturas y déficits urbanos (%)	Medio	Winsorización P5–P95
Hectáreas con cultivos ilícitos	Alto (asimetría)	Transformación logarítmica previa
Costo por metro cúbico de agua	Medio	Winsorización P5–P95
Tasas y proporciones (0–100%)	Bajo	Sin tratamiento (acotadas por construcción)

3.1.6 Año de referencia y coherencia temporal de las fuentes

Los subíndices del ICP-PTV se construyen a partir de fuentes con periodicidades heterogéneas (continuas, semestrales, anuales y plurianuales). Para evitar la inconsistencia temporal del índice compuesto, se define de manera explícita un año de referencia único (T), correspondiente al último año calendario con cierre consolidado disponible para la mayoría de las fuentes. Para el primer cálculo del índice se adopta $T = 2024$.

Criterio para el uso de fuentes con cortes distintos al año de referencia. Cuando una fuente no disponga de corte al año T, se aplica la siguiente regla jerárquica: (i) se utiliza el corte oficial más reciente anterior o igual a T (T, T–1 o T–2), registrando de forma expresa el año de corte (“vintage”) de cada fuente; (ii) las fuentes estructurales de baja volatilidad —como el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 o el IICA con corte 2019— se admiten con nota metodológica que advierta su antigüedad; (iii) las fuentes de actualización continua o permanente —RUV, SAT— se toman a la fecha de corte de T; y (iv) como regla general, no se emplea una fuente con antigüedad superior a cinco años respecto de T, salvo que sea la única medición oficial disponible, caso en el cual se documenta la excepción. La ventana temporal admisible y el año de corte efectivo de cada fuente se consignan en el diccionario de variables (numeral 12.2) y se sintetizan a continuación:

Fuente instrumento /	Periodicidad	Año de corte usado (T=2024)	Ventana admisible
RUV (UARIV)	Continua	2024	T
MITI (UARIV)	Semestral	2024-II	T
IGED (UARIV)	Anual	2023	T–1

IICA (DNP)	Cada 2–4 años	2019	Estructural (con nota)
SAT (Defensoría)	Permanente	Vigentes a 2024	T
IPM / déficit (DANE)	Anual	2023	T–1
CNPV (DANE)	Decenal	2018	Estructural (con nota)
SUI / SIVICAP	Anual	2023–2024	T / T–1

3.1.7 Tratamiento de la ausencia de información y distinción respecto del cero estructural

La normalización (numeral 3.1.3) y la agregación semicompensatoria (numeral 3.1.4) operan sobre unidades administrativas que no siempre disponen de reporte en todas las fuentes, en particular los municipios dispersos, rurales y afectados por el conflicto que constituyen la población objetivo del instrumento. Para preservar la validez del índice en estos territorios, el ICP-PTV parte de un principio explícito: la ausencia de información no equivale a la ausencia del fenómeno. En consecuencia, un dato faltante nunca se procesa como un valor de cero, pues ello deprimiría artificialmente el subíndice en la componente lineal y anularía la totalidad del puntaje en la componente geométrica ($BS(i)^{\alpha} \cdot CVV(i)^{\beta} \cdot PDC(i)^{\gamma}$), lo que se traduciría en exclusiones injustificadas de territorios que no han sido medidos.

El modelo distingue, por tanto, dos situaciones: (i) el cero estructural, valor real y verificado igual a cero que refleja la efectiva inexistencia de la carencia o del hecho medido —por ejemplo, un municipio sin hectáreas de cultivos ilícitos registradas por la fuente oficial—; y (ii) el dato faltante o no disponible, ausencia de reporte que no autoriza inferencia alguna sobre la magnitud subyacente. Cada variable de cada unidad administrativa incorpora una marca de disponibilidad —observado, imputado o faltante— que se consigna en el diccionario de variables (numeral 12.2).

Los datos faltantes se resuelven mediante una regla jerárquica de imputación: (i) sustitución por una fuente oficial equivalente o proxy que mida el mismo constructo; (ii) imputación estadística a partir del grupo de municipios comparables —definido por tipología de la Medición de Desempeño Municipal (MDM), subregión, grado de ruralidad y perfil de victimización— mediante la mediana del grupo o modelos de regresión; y (iii) uso de fuentes estructurales

de mayor cobertura cuando no exista la desagregación requerida. El valor cero se reserva exclusivamente para los casos de cero estructural documentado. Todo valor imputado se identifica como tal, se documenta el método empleado y se somete a análisis de sensibilidad para garantizar que la imputación no altere sustantivamente el ordenamiento territorial.

Ninguna unidad administrativa se excluye del universo de análisis por carecer de información. Cuando la proporción de variables imputadas de un municipio supera el umbral máximo definido —por defecto, el 40% de las variables de un subíndice—, el territorio se clasifica en la categoría de “información insuficiente”, que conserva su elegibilidad y activa una ruta de verificación y validación en campo previa a la asignación definitiva de recursos. De este modo, la falta de datos opera como una alerta de verificación y no como una causal de exclusión automática del territorio.

3.1.8 Asignación de ponderaciones porcentuales a las variables y categorías

La ponderación del ICP-PTV opera en dos niveles complementarios. El nivel inter-dimensional distribuye el peso entre las tres macro-dimensiones mediante los coeficientes α , β y γ , conforme al numeral 3.1.2. El nivel intra-dimensional distribuye, dentro de cada subíndice, el peso porcentual entre las variables y categorías que lo integran —columnas de puntaje ponderado sobre 100 de las matrices de los numerales 4, 5 y 8—, de modo que dichos pesos sumen 100% en cada subíndice.

La asignación de estos porcentajes sigue una secuencia reglada que culmina en una comisión de expertos. Como estructura de partida se adopta la equiponderación: cada una de las n variables de un subíndice recibe un peso base de $100\%/n$. Esta asignación neutral no introduce sesgos previos, es plenamente trazable y asegura que el índice sea calculable desde su primer cálculo. Sobre esa base se aplica una propuesta estadística derivada del Análisis de Componentes Principales (ACP) y de la varianza explicada, que aproxima los pesos a la estructura de covarianza real de las variables.

La comisión de expertos calibra finalmente los pesos por Método Delphi, ajustando —dentro de rangos documentados— tanto la equiponderación base como la propuesta estadística, e incorporando los lineamientos de equidad y los enfoques diferenciales del Estado. En todo momento se preservan las restricciones de consistencia del modelo: dentro de cada subíndice los pesos son estrictamente positivos y menores que uno ($0 < w < 1$) y suman la

unidad; ninguna variable recibe un peso de cero —lo que la eliminaría de facto del cálculo— salvo decisión expresa y justificada; y se mantiene la coherencia con la restricción de cierre inter-dimensional ($\alpha + \beta + \gamma = 1$). La composición de la comisión, la periodicidad de revisión y la documentación de los ajustes se registran en el diccionario de variables (numeral 12.2).

3.1.9 Prevención del doble conteo del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es, simultáneamente, un hecho victimizante registrado en el RUV —fuente de la dimensión CVV— y una de las variables que componen el IICA del DNP —fuente de la dimensión PDC—. Dado que un mismo fenómeno alimenta dos macro-dimensiones, el ICP-PTV incorpora un protocolo explícito para evitar que la afectación por desplazamiento se contabilice dos veces en el puntaje de una misma unidad administrativa.

La no duplicación se sustenta, en primer lugar, en que cada dimensión mide un constructo distinto del desplazamiento: (i) en CVV se contabiliza como stock acumulado de víctimas residentes —población que habita el municipio y demanda soluciones de hábitat—, imputado al municipio de ubicación o recepción según el RUV; y (ii) en PDC se contabiliza como flujo reciente de expulsión —señal de intensidad del conflicto activo—, imputado al municipio de expulsión u ocurrencia dentro de la ventana del año de referencia y ya agregado en el interior del IICA. Se trata, por tanto, de mediciones con unidad de análisis (persona residente frente a evento de expulsión), temporalidad (stock histórico frente a flujo reciente) y localización (recepción frente a expulsión) diferentes.

En segundo lugar, como el desplazamiento es un evento diádico (origen → destino), el municipio expulsor que nutre la dimensión PDC y el municipio receptor que nutre la dimensión CVV son, en la mayoría de los casos, unidades territoriales distintas, por lo que un mismo evento no se acredita dos veces al mismo municipio. Para el desplazamiento intramunicipal —en el que expulsión y recepción coinciden en la misma unidad— se aplica una marca de trazabilidad que impide la doble acreditación: la persona se contabiliza en CVV por su condición de víctima residente, mientras que en PDC el evento se refleja únicamente a través del IICA, sin reintroducir el conteo poblacional ya considerado en CVV.

El protocolo se refuerza con cuatro salvaguardas adicionales: (i) el RUV depura por identidad única, de modo que una persona afectada por múltiples hechos

victimizantes —incluido el desplazamiento— se cuenta una sola vez en CVV; (ii) CVV emplea tasas de prevalencia y no conteos absolutos (numeral 6), lo que neutraliza la acumulación mecánica del dato; (iii) las macro-dimensiones ingresan al índice con pesos independientes (α , β , γ) y no como una suma directa de la misma señal; y (iv) la función de agregación semicompensatoria (numeral 3.1.4) exige la confluencia de las tres dimensiones para alcanzar el puntaje máximo, de modo que la presencia de una misma variable en dos dimensiones no se traduce en una inflación aditiva del puntaje. El diccionario de variables (numeral 12.2) registra, para el desplazamiento, la dimensión de imputación, la unidad territorial (expulsión o recepción) y la ventana temporal, garantizando la trazabilidad y la no duplicación del dato.

4. Subíndice de Brecha Sectorial: Agua Potable y Saneamiento Básico (BS-APSB)

El componente BS-APSB mide la brecha existente entre la infraestructura actual y el nivel óptimo de cobertura y calidad requerido para garantizar condiciones de salud pública, mitigando enfermedades de origen hídrico que afectan letalmente a poblaciones vulnerables. Las zonas más golpeadas por la violencia armada carecen de acueductos interconectados, dependiendo de la recolección de aguas lluvias, aljibes, pozos sin tratamiento o fuentes superficiales contaminadas.

La información base se extrae del Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, los reportes de los Planes Departamentales de Agua (PDA) consolidados por el MVCT, y la vigilancia epidemiológica del Instituto Nacional de Salud a través del Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable (SIVICAP).

4.1 Matriz de Indicadores

Dimensión	Indicador	Puntaje ponderado (sobre 100)	Fuente
Cobertura Hídrica	Déficit de acceso a agua mejorada (%)	Porcentaje de viviendas sin acceso a fuente de agua apta para consumo dentro del predio o en su cercanía inmediata. Un déficit alto otorga máxima prioridad para proyectos de acueducto rural.	CNPV-DANE / SUI
Calidad del Servicio	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua (IRCA)	Cuantifica el riesgo sanitario asociado al consumo. Territorios con IRCA clasificado como 'Riesgo Alto' o 'Inviabile Sanitariamente' demuestran fallas en desinfección y tratamiento, requiriendo inversiones urgentes en PTAP.	INS / SIVICAP
Continuidad	Promedio de horas de servicio al día	Evalúa la disponibilidad efectiva del servicio, penalizando municipios con racionamientos estructurales. La infraestructura intermitente no garantiza el goce efectivo del derecho.	SUI / Reporte PDA

Saneamiento	Déficit de recolección y tratamiento de aguas residuales (%)	Porcentaje de la población sin acceso a redes de alcantarillado, pozos sépticos estructurados o sistemas de eliminación de excretas. Afecta directamente la dignidad y salubridad de los hogares.	SUI / DANE
Viabilidad de Esquemas	Capacidad institucional comunitaria	Evalúa la presencia de asociaciones de usuarios, juntas administradoras de acueductos y la viabilidad de implementar Esquemas Diferenciales en zonas de difícil gestión según el Decreto 1898 de 2016.	Diagnósticos MVCT

La aplicación de esta matriz permite que el modelo distinga entre la necesidad de construir infraestructura desde cero y la optimización o rehabilitación de sistemas existentes que requieren asistencia técnica y dotación tecnológica alternativa para la potabilización y cloración, lo que puede ser incorporado como criterio para el funcionamiento del Mecanismo de Evaluación de proyectos. Los proyectos priorizados en el marco del posconflicto frecuentemente deben sortear desafíos geográficos, por lo tanto, el modelo valora positivamente las soluciones individuales de saneamiento o alternativas de abastecimiento que demuestren sostenibilidad a largo plazo sin depender de cadenas de suministro vulnerables a cortes por acciones armadas y que implementen el enfoque diferencial desde la perspectiva territorial. Los puntajes ponderados sobre 100 de esta matriz se asignan conforme al mecanismo de ponderación establecido en el numeral 3.1.8.

5. Subíndice de Brecha Sectorial: Vivienda y Mejoramiento Habitacional (BS-VH)

El enfoque de reparación integral en materia de vivienda requiere abordar las secuelas de décadas de conflicto que han dejado a millones de hogares habitando estructuras con carencias críticas. La metodología del BS-VH se alinea con el Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) del MVCT y se sustenta en la Metodología de Déficit Habitacional del DANE bajo observación de ONU-Hábitat.

Al igual que en la normativa nacional, el modelo diferencia las carencias que demandan vivienda nueva frente a aquellas que requieren mejoramiento estructural y locativo.

5.1 Vectores de Análisis del Déficit Habitacional

Vector de Déficit	Variables constitutivas	Mecanismo de afectación en población víctima
Déficit Cuantitativo	Hacinamiento crítico (más de cuatro personas por cuarto habitable); cohabitación no mitigable; construcción con materiales perecederos o de desecho; ubicación en zonas de alto riesgo no mitigable.	Generado por desplazamientos forzados abruptos que obligan a familias a asentarse en cinturones de miseria periféricos o campamentos temporales que se cronifican. Exige proyectos de vivienda nueva o reubicación.
Déficit Cualitativo	Hacinamiento mitigable (2 a 3 personas por cuarto); deficiencias de materialidad (pisos de tierra, paredes de bahareque rústico); carencia de cuarto de cocina independiente; fallas en servicios intradomiciliarios.	Producto del empobrecimiento sostenido, abandono temporal de predios restituidos o imposibilidad económica de mantenimiento. Viabiliza intervenciones de mejoramiento estructural y locativo.
Entorno y Resiliencia	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) municipal; proporción de población rural dispersa; afectaciones históricas por desastres naturales superpuestas a la vulnerabilidad armada.	Contextualiza la incapacidad sistémica del municipio y del hogar para generar soluciones autónomas. Municipios con alto IPM y alta ruralidad reciben ponderación superior.

El cruce de estas métricas genera un puntaje continuo que jerarquiza los territorios según el tipo de necesidad. La utilización del Método Delphi, consulta anónima a un panel de expertos del sector, para la asignación de pesos a estas variables otorga legitimidad científica al modelo, asegurando que las combinaciones lineales extraídas no produzcan falsos datos en la focalización de la inversión. La asignación de los pesos de estas variables se realiza conforme al mecanismo de ponderación del numeral 3.1.8.

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

6. Metodología de Priorización Territorial I: Concentración y Vulnerabilidad de Víctimas (CVV)

La condición sine qua non del índice propuesto es que la formulación de proyectos no responda únicamente al déficit de infraestructura, sino a la obligación constitucional y legal de reparar a las víctimas. La inclusión de la densidad y situación de las víctimas requiere una metodología de extracción y estructuración de datos provenientes del RUV y la Red Nacional de Información (RNI) de la UARIV.

Basar la focalización exclusivamente en el conteo absoluto de víctimas inscritas introduciría un sesgo geográfico: las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas acumulan los mayores números absolutos de víctimas por su rol histórico como polos receptores de desplazamiento forzado, lo que invisibilizaría a los pequeños municipios y la ruralidad dispersa donde las víctimas representan la gran mayoría del peso demográfico local.

Para corregir este efecto, la dimensión CVV adopta un modelo de tasas de prevalencia y se nutre de la arquitectura analítica del Modelo de Intervención Territorial Integral (MITI) desarrollado por la UARIV, instrumento que procesa semestralmente información de más de 46 fuentes oficiales del SNARIV para clasificar municipios en niveles de necesidad de intervención: Muy Alto, Alto y Medio. En esta dimensión el desplazamiento forzado se contabiliza como stock de víctimas residentes por municipio de recepción; su articulación con la dimensión PDC, para evitar el doble conteo, se rige por el numeral 3.1.9.

Las variables que configuran la dimensión CVV son:

- 1. Densidad Relativa de Victimización:** cálculo de la proporción de víctimas rurales y urbanas como porcentaje del total poblacional del municipio según proyecciones DANE. Este ajuste demográfico mitiga la sobreestimación en centros poblados masivos y permite visualizar la afectación en las municipalidades altamente rurales o de ruralidad dispersa.
- 2. Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV):** mediante el Índice de Goce Efectivo de Derechos (IGED), se evalúa si los hogares víctimas en el territorio han logrado superar los umbrales de pobreza y precariedad. Un indicador que demuestre que la mayoría de las víctimas

locales aún carece de vivienda adecuada y generación de ingresos impulsa la necesidad de focalizar proyectos físicos en dicha jurisdicción.

3. Contexto Humanitario e Intervenciones de Retorno: se evalúan la existencia de Sujetos de Reparación Colectiva, el avance de planes formales de retorno y reubicación de comunidades, y la certificación de áreas libres de sospecha de minas antipersonales —precondición operativa para la construcción segura de infraestructura habitacional y garantía de movilidad territorial—.

El análisis del MITI revela que la urgencia humanitaria y de reparación se agudiza crónicamente en el Pacífico colombiano y en zonas fronterizas. Municipios como Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Riosucio, La Tola y Carmen del Darién aparecen reiteradamente en el decil de mayor necesidad. El algoritmo del ICP-PTV canalizará los más altos puntajes de priorización hacia estas geografías, orientando la estructuración de proyectos de agua potable y vivienda rural hacia poblaciones que han sufrido un rezago histórico sistemático.

7. Metodología de Priorización Territorial II: Persistencia y Dinámica del Conflicto (PDC)

La formulación de proyectos territoriales en Colombia debe reconocer que la transición hacia la paz no es un fenómeno lineal ni territorialmente homogéneo. La superposición de economías ilícitas, la presencia fragmentada de actores armados ilegales y la debilidad institucional generan ciclos de violencia que persisten o mutan, afectando la viabilidad de la inversión pública y perpetuando la vulnerabilidad de las comunidades. Un índice de cobertura que omita la dinámica del conflicto se arriesga a localizar infraestructuras en zonas de inestabilidad crónica, exponiendo a los contratistas, destruyendo el capital social y revictimizando a la población.

Para medir y espacializar la persistencia del conflicto armado, la metodología triangula las dos plataformas de inteligencia estratégica y humanitaria más robustas del Estado colombiano: el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del DNP y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.

7.1 Análisis Multidimensional a través del IICA (DNP)

El IICA, elaborado por la Subdirección de Defensa y Seguridad del DNP, es una medición continua que monitorea la afectación violenta en cada municipio del país, basada en el análisis de componentes principales de las siguientes variables críticas de seguridad:

Variable analítica del IICA	Impacto en la focalización de proyectos de hábitat
Acciones armadas	Refleja enfrentamientos y hostigamientos. Las zonas con alta intensidad requieren estrategias de ejecución de obra con esquemas de seguridad reforzados y acompañamiento comunitario intensivo para mitigar riesgos sobre el personal civil.
Homicidios y secuestros	Indicadores directos del control territorial coercitivo por parte de estructuras ilegales, que distorsionan los procesos de socialización de proyectos y amenazan el liderazgo de juntas de acueducto y organizaciones sociales.
Desplazamiento forzado	Genera crisis humanitarias súbitas que imponen carga extrema sobre la demanda de agua potable y detonan el

	hacinamiento crítico en viviendas receptoras, alterando dramáticamente la planeación local.
Minas antipersonales (MAP)	Condicionan absolutamente la factibilidad técnica de expansión de redes de acueducto y de construcción de viviendas rurales, confinando a las poblaciones a hábitats insalubres por el riesgo de explorar fuentes de agua distantes.
Cultivos de uso ilícito	Motor de economías ilegales que pervierte los mercados laborales y de tierras, complicando los procesos de formalización y titulación predial —requisito insoslayable para la asignación legal de subsidios de vivienda—.
Confinamiento de comunidades	Restricción a la libre movilidad que limita el acceso a servicios básicos e impide la ejecución de obras en zonas controladas por actores armados, derivando en la cronificación de las condiciones de precariedad habitacional.

7.2 Monitoreo Preventivo mediante el SAT de la Defensoría del Pueblo

Mientras el IICA provee una lectura estadística ex post de la violencia, el modelo incorpora una capa de evaluación predictiva y cualitativa a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. El SAT advierte sobre escenarios de riesgo inminente o estructural referidos a violaciones masivas de Derechos Humanos, confinamientos y posibles desplazamientos. En la dimensión PDC el desplazamiento forzado interviene como flujo de expulsión y señal de conflicto activo —ya agregado dentro del IICA—, constructo distinto del stock de víctimas residentes de la dimensión CVV; su tratamiento no duplicado se establece en el numeral 3.1.9.

La presencia de una Alerta Temprana vigente en un municipio —ya sea de Inminencia o de carácter Estructural— actúa metodológicamente como ponderador de urgencia dentro del subíndice PDC. La provisión de agua potable, el diseño de soluciones individuales de saneamiento y la adecuación de albergues o mejoramientos habitacionales constituyen intervenciones institucionales tempranas que disuaden el riesgo, previenen el confinamiento sanitario y mitigan la vulnerabilidad frente a presiones de actores armados.

Finalmente, el modelo valora la intersección geográfica de los municipios evaluados con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), otorgando peso adicional a los territorios circunscritos en estas figuras. Las iniciativas pactadas por las comunidades en los planes de acción PDET —específicamente las del Pilar de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento— representan acuerdos de Estado cuya priorización financiera a través de OCAD Paz es vinculante.

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

8. Segundo Nivel de Priorización: Ordenamiento de Hogares al Interior del Municipio Priorizado

La aplicación del ICP-PTV resulta en la identificación y jerarquización de los municipios que deben ser objeto priorizado de las inversiones del Estado en materia de hábitat integral. Sin embargo, dadas las restricciones fiscales, los recursos asignados a un municipio priorizado no alcanzan a cubrir la totalidad de su población en condición de necesidad. Por ello, el modelo prevé un segundo nivel de priorización, de carácter poblacional, consistente en un baremo técnico que permite ordenar —según criterios objetivos, verificables y trazables— a los hogares que ya han sido identificados o postulados a través de los canales de acceso definidos por la normativa vigente.

Delimitación del alcance. Esta matriz no es un instrumento de búsqueda activa, caracterización en terreno, inscripción, convocatoria ni vinculación de beneficiarios, y no constituye un canal de acceso paralelo a la oferta del Ministerio. Su aplicación corresponde a la entidad competente dentro de sus procesos de selección ya reglados, opera exclusivamente sobre el universo de hogares que dichos procesos hayan conformado y produce un ordenamiento técnico de ese universo, no una asignación. En consecuencia, el puntaje del hogar no genera derecho alguno a la adjudicación del subsidio, del mejoramiento o de la acometida, ni sustituye los criterios de elegibilidad y selección de la PVISR (Resolución 0536 de 2020 y normas que la complementan o modifican). Bajo esa delimitación, el baremo aporta a que las decisiones de selección se adopten con equidad, transparencia, trazabilidad y progresividad, reduciendo el margen de discrecionalidad y los sesgos de selección política o clientelismo local en la distribución de la oferta institucional.

Naturaleza y alcance de la micro-focalización. La micro-focalización no es un instrumento distinto del ICP-PTV ni se identifica con el índice territorial (numeral 3.1): constituye un apartado o segundo nivel del mismo instrumento, de carácter poblacional y aplicación potestativa. Por tratarse de un baremo referencial, no establece ni modifica las focalizaciones de beneficiarios que ya realiza el Ministerio —en particular la del SFVR (Resolución 0536 de 2020) y las que operan por demanda—, frente a las cuales opera, a lo sumo, como insumo armonizable subordinado a las reglas vigentes. Su empleo resulta especialmente pertinente cuando la entidad territorial ordena hogares en ejercicio de competencias propias sobre recursos

que administra —por ejemplo, en la aplicación del desahorro del FONPET—, sin que ello lo convierta en un uso exclusivo de esa fuente ni en un canal de acceso paralelo a la oferta institucional.

8.1 Matriz de Puntuación para el Ordenamiento de Hogares Postulantes

Categoría de vulnerabilidad	Variables críticas y perfiles de priorización	Puntaje ponderado (referencial)
Condición extrema y reparación	Inscripción en el RUV por hechos como desplazamiento, despojo, abandono forzado, o pertenencia activa a la Estrategia Red Unidos (pobreza extrema certificada).	Criterio habilitante de primer nivel — puntaje máximo automático
Enfoque de género	Jefatura de hogar femenina, especialmente en contextos de monoparentalidad, viudez o afectación por violencia sociopolítica. Reconoce el impacto diferenciado de la guerra y la carga histórica de cuidado.	10 puntos
Enfoque étnico y diversidad	Hogares pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras o pueblo Rrom, sujetos a protección constitucional especial y planes de salvaguarda.	10 puntos
Composición demográfica y dependencia	Existencia de miembros en situación de discapacidad física o sensorial severa; adultos mayores; niños menores de cinco años. Refleja alta dependencia económica y mayor propensión a morbilidad por déficit sanitario.	20 puntos (discapacidad) — 10 a 20 puntos (dependencia múltiple)
Déficit intradomiciliario físico	Ausencia de servicios básicos intra-prediales: carencia total de agua mejorada para cocinar, eliminación inadecuada de excretas (letrinas rudimentarias o vertimiento a cielo abierto), pisos de tierra o arena.	20 puntos (agua) — 10 puntos (saneamiento o energía) — 10 puntos (materiales precarios)
Hacinamiento	Convivencia simultánea de múltiples familias en un mismo espacio (cohabitación) o	15 puntos (cohabitación)



Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

	superación de tasas aceptables de ocupación espacial por habitación.	extrema) — 10 puntos (no mitigable) — 5 puntos (mitigable)
--	--	--

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

Precisiones sobre el sistema de puntuación de la micro-focalización

La matriz anterior presenta los puntajes por categoría con carácter referencial. Para asegurar su aplicabilidad operativa, transparencia y replicabilidad, se precisan a continuación cuatro elementos: el puntaje máximo del instrumento, la acumulabilidad y sus topes, los umbrales de corte diferenciados por tipo de programa y el mecanismo de desempate. La asignación definitiva de estos puntajes y de los topes por categoría se rige por el mecanismo de ponderación del numeral 3.1.8.

(i) Puntaje máximo posible. El sistema opera en dos niveles. La inscripción en el RUV por hechos victimizantes o la pertenencia certificada a pobreza extrema (Red Unidos) constituye un criterio habilitante de elegibilidad —condición de acceso al proceso de selección— y no otorga puntos. Sobre el conjunto de hogares elegibles se aplica un baremo socioeconómico, demográfico y habitacional cuyo puntaje máximo posible es de 100 puntos.

(ii) Acumulabilidad y topes por categoría. Los puntajes son acumulables entre categorías pero están acotados: cada categoría tiene un tope máximo y la suma total no puede exceder 100 puntos. La distribución de topes es la siguiente: enfoque de género (10), enfoque étnico y diversidad (10), composición demográfica y dependencia (20), déficit físico intradomiciliario (40) y hacinamiento (20). Dentro de cada categoría, los subpuntajes se suman hasta el tope de la categoría; superado el tope, el excedente no se contabiliza.

Precisión sobre el enfoque étnico. El índice territorial (numeral 3.1) no contempla una ponderación diferencial ni superior para las poblaciones étnicas; su fundamento étnico se expresa en la obligatoriedad del enfoque diferencial derivada de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. El reconocimiento de la pertenencia étnica opera únicamente en este segundo nivel, como uno de los criterios del baremo, con un tope de 10 sobre 100 puntos —equivalente al del enfoque de género y entre los de menor peso relativo— y como criterio de desempate. En consecuencia, no existe una ponderación étnica más alta susceptible de ser retirada; la decisión de conservar o ajustar este criterio corresponde a la entidad, teniendo en cuenta que su eliminación podría afectar la concordancia con el enfoque étnico obligatorio antes citado.

Categoría (tope)	Subcomponentes y puntaje	Tope de categoría
------------------	--------------------------	-------------------

Enfoque de género	Jefatura de hogar femenina (10)	10
Enfoque étnico y diversidad	Pertenencia étnica con protección especial (10)	10
Composición demográfica y dependencia	Discapacidad severa (15); adulto mayor / niñez < 5 años / dependencia múltiple (hasta 5)	20
Déficit físico intradomiciliario	Sin agua mejorada (20); saneamiento inadecuado (10); pisos/materiales precarios (10)	40
Hacinamiento	Cohabitación extrema (15); no mitigable (10); mitigable (5)	20
Total	Suma acotada de las cinco categorías	100

(iii) Umbrales de corte diferenciados por tipo de programa. Dado que los programas atienden necesidades distintas, se establecen umbrales mínimos de puntaje y subcomponentes de mayor peso para cada modalidad. Un hogar puede ser elegible para más de un programa; en tal caso se prioriza la modalidad para la que registre mayor puntaje relativo respecto de su umbral.

Tipo de programa	Umbral mínimo	Subcomponentes con mayor peso	Requisito adicional
Vivienda nueva	$\geq 70 / 100$	Hacinamiento (cohabitación/no mitigable) y materiales precarios	Déficit cuantitativo verificado
Mejoramiento habitacional	$\geq 60 / 100$	Déficit físico intradomiciliario (pisos, saneamiento) y hacinamiento mitigable	Tenencia/seguridad jurídica del predio
Acometida de acueducto	$\geq 50 / 100$	Déficit físico intradomiciliario – componente de agua	Viabilidad técnica de conexión

(iv) Mecanismo de desempate. Cuando dos o más hogares obtengan puntajes idénticos y compitan por un cupo limitado, se aplica el siguiente orden de desempate: 1) mayor puntaje en el componente de déficit físico intradomiciliario (agua y saneamiento); 2) presencia de jefatura de hogar

femenina o pertenencia étnica sujeta a protección constitucional especial; 3) mayor dependencia demográfica (discapacidad severa, adultos mayores o niñez menor de cinco años); 4) menor valor del Índice de Goce Efectivo de Derechos (IGED) del hogar; y 5) mayor antigüedad de inscripción en el RUV. De persistir el empate, se define por sorteo público auditable, dejando constancia en el acta del Mecanismo de Evaluación.

(v) Carácter del resultado y salvaguarda de alcance. El listado ordenado que produce este baremo tiene carácter de insumo técnico para la entidad competente. No es un listado de beneficiarios, no confiere derecho de adjudicación y no habilita ningún trámite de acceso por fuera de los canales oficiales. La decisión final de selección, así como la verificación de requisitos habilitantes (elegibilidad, tenencia, viabilidad técnica), corresponde a la entidad responsable del programa conforme al marco normativo aplicable, la cual deberá dejar constancia motivada del uso que dé al ordenamiento.

9. Implementación, Viabilidad Institucional y Evaluación de Resultados

La conversión del ICP-PTV en intervenciones tangibles demanda un engranaje robusto con la arquitectura del Sistema Nacional de Inversión Pública de Colombia. El éxito del índice depende de su capacidad para orientar la formulación estandarizada de proyectos de inversión utilizando la Metodología General Ajustada (MGA) administrada por el DNP, instrumento que estructura la cadena de valor —insumos, actividades, productos, resultados— y fundamenta la inclusión de iniciativas en el Banco de Proyectos.

Para los municipios de categorías 5 y 6 que resulten altamente priorizados —particularmente en subregiones como el Catatumbo, el Pacífico y el Bajo Cauca—, el modelo asume la existencia de limitaciones en capacidad técnica y fiscal instalada. En consecuencia, la política nacional debe desplegar paquetes de asistencia técnica integral para la estructuración de proyectos con potencial de viabilización técnica y operativa, apoyando el diseño

topográfico, hidráulico y arquitectónico indispensable para cumplir con las reglamentaciones del MVCT y las corporaciones autónomas regionales.

El ecosistema de financiamiento que posibilita la ejecución material de estos proyectos recae fuertemente sobre la Asignación Paz del Sistema General de Regalías (SGR), cuya aprobación requiere su sometimiento a las sesiones técnicas del OCAD Paz. En algunos casos, el apalancamiento puede realizarse mediante desahorro de los portafolios del FONPET.

La sostenibilidad del modelo radica en el seguimiento estricto de sus resultados. La evaluación no debe restringirse al reporte de productos — unidades habitacionales entregadas o kilómetros de tubería instalados—, cuyo avance se reporta en los sistemas de seguimiento a la implementación, entre ellos el SIIPO 2.0 para los compromisos asociados al Plan Marco de Implementación; debe integrarse, además, con el Sistema de Información de la UARIV para constatar empíricamente si la infraestructura construida incidió favorablemente en la mejora del IGED y en los criterios de Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) de los hogares atendidos. El rol preciso del SIIPO dentro del modelo se delimita en el numeral 9.1.

9.1 Rol del SIIPO en el modelo: sistema de seguimiento, no fuente de cálculo del índice

Naturaleza del SIIPO. El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) fue creado por el Decreto 1829 de 2017 con el objeto de contribuir a la transparencia, el seguimiento, la veeduría y el control ciudadano sobre la implementación del Acuerdo Final, y consolidado mediante el Decreto 1778 de 2020 como el sistema oficial de seguimiento físico y financiero al Acuerdo, bajo administración del Departamento Nacional de Planeación. En su versión 2.0 hace seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), a los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y a los compromisos asociados a los PDET.

Precisión metodológica. el SIIPO no es fuente de ninguna de las variables que integran las macro-dimensiones BS, CVV o PDC, y por lo tanto no interviene en el cálculo del puntaje ICP-PTV(i). Así se refleja en la Ficha de Producción de Datos, en el diccionario de variables (numeral 12.2) y en la ficha técnica de gestión de la medición (numeral 12.1), cuyas fuentes son exclusivamente RUV, MITI, IGED e IRV (UARIV); IICA (DNP); SAT (Defensoría del Pueblo); IPM y CNPV (DANE); SUI (SSPD); SIVICAP (INS) e IFVR (MVCT).

Las menciones al SIIPO en este documento se circunscriben a la fase de seguimiento y evaluación de los proyectos derivados de la priorización.

Justificación técnica de su no inclusión como fuente del índice. la exclusión del SIIPO como fuente de cálculo obedece a cuatro razones técnicas: (i) Naturaleza del dato: el SIIPO mide avance de la oferta y de la implementación (metas, productos y ejecución financiera), no necesidad, déficit ni riesgo; las variables del índice deben capturar la carencia y la exposición al conflicto, no la respuesta estatal ya desplegada. (ii) Endogeneidad: incorporar el avance de la implementación como insumo de la priorización introduciría circularidad entre la decisión de inversión y el criterio que la justifica, premiando o penalizando artificialmente a los territorios en función de la oferta previamente ejecutada. (iii) Cobertura y comparabilidad: los indicadores del PMI no se reportan de manera homogénea para las 1.103 unidades territoriales del país —muchos son de alcance nacional o se circunscriben a subconjuntos como los 170 municipios PDET—, lo que impide una normalización Min-Max municipal comparable en los términos de los numerales 3.1.3 y 3.1.7. (iv) Ausencia de aporte incremental: las dimensiones de conflicto, victimización y déficit de hábitat ya están cubiertas por fuentes primarias con desagregación municipal, verificadas y actualizadas; el SIIPO no aportaría varianza adicional y sí introduciría ruido y riesgo de doble conteo.

Valor agregado del SIIPO en la fase de seguimiento. el SIIPO cumple, en la capa que le corresponde —la fase ex post—, funciones que ninguna de las fuentes del índice cubre: (a) trazabilidad de la contribución de los proyectos priorizados a los compromisos del PMI, en particular los del Punto 1 (Reforma Rural Integral) en materia de vivienda y agua potable rural; (b) transparencia y control social sobre la ejecución, en los términos del objeto fijado por el Decreto 1829 de 2017; (c) coordinación intersectorial y prevención de duplicidades, al permitir contrastar los municipios priorizados por el ICP-PTV con la oferta ya comprometida o en ejecución por otras entidades; y (d) insumo para la evaluación de resultados, al combinarse con el IGED y la medición de Superación de la Situación de Vulnerabilidad de la UARIV.

Regla adoptada. el SIIPO se emplea únicamente en la fase de seguimiento y evaluación (ex post) y en ningún caso como fuente de las variables de cálculo del ICP-PTV. Su eventual incorporación como fuente en versiones posteriores exigiría demostrar, de manera previa y documentada: (i)

disponibilidad municipal completa y periodicidad estable de la variable propuesta; (ii) pertinencia conceptual como medida de necesidad o de riesgo, y no de oferta; y (iii) resultados favorables en las pruebas de sensibilidad y robustez previstas en el numeral 12.3.

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

10. Cierre

La arquitectura del Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV) expuesta en este documento representa un avance sustancial en la planeación y la política de estabilización en Colombia. Al proponer la superación de la medición inercial del déficit físico de agua potable, saneamiento básico y vivienda, e integrar matemáticamente las dinámicas de la alta concentración de víctimas —medidas a través del MITI y el RUV— y la persistencia activa de la confrontación armada —capturada por el IICA y el SAT—, el modelo provee a los formuladores de política pública una herramienta de focalización de extrema precisión.

La fórmula $ICP-PTV(i) = \alpha \cdot BS(i) + \beta \cdot CVV(i) + \gamma \cdot PDC(i)$ sintetiza una visión integral de la vulnerabilidad territorial: el puntaje de un municipio no depende únicamente de su carencia de infraestructura, sino de la confluencia de esa carencia con la presencia masiva de víctimas que aún no han superado su situación de vulnerabilidad y con un contexto de conflicto que activa la urgencia de intervención estatal. Este enfoque tridimensional garantiza que los recursos escasos del Estado se orienten hacia donde la inversión tiene el mayor potencial de transformar vidas y contribuir a la construcción de la paz territorial.

La operativización de esta metodología asegura que la reparación integral del hábitat no se subordine exclusivamente a las lógicas del mercado o a las facilidades logísticas de ejecución, sino que asuma los desafíos inherentes de intervenir en los territorios que históricamente han soportado la mayor carga del conflicto armado. La adopción sistemática de este enfoque garantiza que la provisión de vivienda, agua y saneamiento se consolide como un vehículo irreversible para la restitución de derechos, la superación de la pobreza extrema y la cimentación material de la paz territorial y comunitaria en Colombia.

Alcance y límites. Finalmente, se reitera el alcance del instrumento. El ICP-PTV es una herramienta de priorización territorial que indica dónde intervenir y con qué urgencia relativa; no es un mecanismo de búsqueda activa de población, no opera como canal de acceso de los hogares a la oferta institucional y no sustituye las reglas de elegibilidad, postulación y selección de beneficiarios vigentes. Su valor reside en dotar a la decisión de inversión

de un criterio técnico, replicable y trazable, dejando incólumes las competencias y los procedimientos de las entidades responsables de la oferta.

BORRADOR Jul. 26 Vr. 3.0

11. Índices y Mediciones Análogas en el Estado Colombiano

El Estado colombiano ha desarrollado un conjunto de instrumentos de medición, focalización y priorización territorial que comparten con él elementos metodológicos, fuentes de información o propósitos de política. Conocer estos instrumentos permite al formulador identificar sinergias, evitar duplicidades y fortalecer la robustez técnica del índice mediante la articulación de sus variables con las mediciones oficiales ya validadas.

11.1 Panorama general de instrumentos

Instrumento / Índice	Entidad rectora	Objeto principal	Analogía con el ICP-PT
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	DANE / DNP	Medir privaciones simultáneas en cinco dimensiones del bienestar: educación, niñez, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios.	Sus variables de acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda alimentan directamente el subíndice BS del ICP-PTV y constituyen un referente metodológico para la normalización.
Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)	UARIV	Medir el restablecimiento de 14 derechos de las víctimas del conflicto armado: vivienda, subsistencia mínima, educación, vida, justicia, retornos, entre otros.	Es la fuente primaria del subíndice CVV. El ICP-PTV integra sus resultados para capturar la no superación de vulnerabilidad y condicionar la urgencia de intervención en hábitat.
Modelo de Intervención Territorial Integral (MITI)	UARIV	Clasificar municipios en niveles de necesidad (Muy Alto, Alto, Medio) procesando semestralmente más de 46 fuentes del SNARIV.	Provee la arquitectura analítica del subíndice CVV y la metodología de tasas de prevalencia que corrige el sesgo por números absolutos de víctimas.

Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)	DNP	Monitorear la afectación violenta municipal mediante ACP de ocho variables de seguridad: acciones armadas, homicidios, secuestros, MAP, desplazamiento, coca, homicidios de líderes y excombatientes.	Es la fuente estructural del subíndice PDC. El ICP-PTV adopta directamente su formulación estadística y sus resultados para ponderar la urgencia territorial.
Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR)	MVCT	Clasificar municipios en grupos rojo/verde según carencias socioeconómicas, poblacionales y productivas para orientar el Subsidio Familiar de Vivienda Rural.	Predecesor directo del subíndice BS-VH. El ICP-PTV amplía su alcance al incorporar las dimensiones de conflicto y victimización ausentes en el IFVR.
Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE)	UPME	Estimar anualmente el nivel de cobertura eléctrica municipal para orientar el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC) y los planes de electrificación rural.	Referente metodológico directo: comparte con el BS-APSB la estructura de índice de cobertura sectorial con escala 0-1 y la lógica de orientar inversión hacia brechas territoriales.
Índice de Riesgo de Victimización (IRV)	UARIV	Estimar la probabilidad futura de hechos victimizantes en el territorio a partir de patrones históricos del conflicto y variables contextuales.	Variable de ajuste prospectivo en el subíndice PDC: permite anticipar escaladas del conflicto antes de que se materialicen en desplazamientos o confinamientos.
Sistema de Alertas Tempranas (SAT)	Defensoría del Pueblo	Advertir sobre escenarios de riesgo inminente o estructural: violaciones masivas de DDHH, confinamientos y posibles desplazamientos.	Ponderador de urgencia dentro del subíndice PDC. Una alerta vigente activa un peso adicional que eleva el puntaje final del municipio.

Medición de Desempeño Municipal (MDM)	DNP	Medir, comparar y ordenar municipios según capacidad de gestión y resultados de desarrollo, considerando sus dotaciones iniciales.	Informa la capacidad institucional de ejecución de los municipios priorizados. Municipios con MDM muy baja requieren asistencia técnica reforzada.
Tipologías de Entidades Territoriales	DNP (Res. 0005/2024)	Clasificar los 1.103 municipios y 32 departamentos según capacidades institucionales, fiscales y de desarrollo para diferenciar instrumentos de asistencia técnica.	Orienta la diferenciación de los mecanismos de cofinanciación y acompañamiento técnico para los municipios priorizados por el ICP-PTV.
Registro Social de Hogares (RSH)	DNP	Integrar más de 24 bases de datos nacionales y 1.832 territoriales para identificar con mayor precisión a beneficiarios potenciales de programas sociales.	Sustituye progresivamente al SISBÉN como herramienta de micro-focalización para hogares vulnerables no inscritos en el RUV dentro del ICP-PTV.

11.2 Descripción de los principales instrumentos

11.2.1 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

El IPM fue diseñado originalmente por el DNP con base en la metodología de Alkire y Foster (2007) y transferido al DANE en 2012, entidad que lo calcula y publica anualmente. Está compuesto por cinco dimensiones —condiciones educativas del hogar, niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda— articuladas en quince indicadores. Un hogar se considera pobre multidimensionalmente cuando acumula privaciones en al menos el 33,3% de los indicadores. La dimensión de acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda, que incluye indicadores de hacinamiento crítico, materiales inadecuados y ausencia de alcantarillado o acueducto, es variable constitutiva del subíndice BS del ICP-PTV. Según el boletín del DANE de 2024, la incidencia de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso

supera el 30%, frente a menos del 13% en cabeceras municipales, diferencial que el ICP-PTV captura al priorizar las áreas rurales más rezagadas.

11.2.2 Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)

El IGED, medido y publicado por la UARIV, evalúa el restablecimiento de catorce derechos de la población víctima del conflicto armado. A través del Visor IGED de la plataforma Datos Paz, es posible consultar los resultados por departamento y municipio. El IGED de vivienda evalúa cinco condiciones alineadas con el IPM: materiales adecuados, espacio suficiente, acceso a servicios públicos básicos, localización fuera de zonas de riesgo y seguridad jurídica. El ICP-PTV incorpora los resultados del IGED como variable nuclear del subíndice CVV para evaluar la no superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV), en cumplimiento del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, que ordena a las entidades territoriales integrar los resultados del IGED en sus planes de desarrollo y de acción.

11.2.3 Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)

El IICA fue calculado por primera vez en 2015 con seis variables y actualizado en 2021 incorporando los homicidios de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, y los homicidios de excombatientes, llegando a ocho variables. La metodología aplica cuatro pasos: estandarización de las variables; ponderación mediante promedio simple, otorgando pesos iguales en reconocimiento de que todas son igualmente prioritarias en la construcción de paz; agregación; y reescalamiento entre 0 y 1. Los resultados del IICA han fundamentado la focalización territorial de las ZOMAC, la asignación de los Contratos Plan para la Paz y la orientación de los recursos OCAD Paz. El ICP-PTV adopta esta formulación como columna vertebral del subíndice PDC, actualizándola con el componente prospectivo del IRV y las alertas del SAT.

11.2.4 Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR)

El IFVR, desarrollado por el MVCT siguiendo los lineamientos de la OECD (2008), se calcula de manera independiente para el déficit cuantitativo y cualitativo. El IFVR cuantitativo identifica 258 municipios en categoría roja (mayor criticidad) y 864 en categoría verde; el IFVR cualitativo clasifica 352 municipios como rojos y 770 como verdes. El índice integra tres dimensiones —socioeconómica, poblacional y productiva— con ponderaciones definidas mediante el Método Delphi. Los municipios rojos reciben cofinanciación del

MVCT del 80%, mientras que los verdes reciben el 50%. El subíndice BS-VH del ICP-PTV retoma la estructura y las variables del IFVR, ampliándola al integrar la dimensión de conflicto armado y la variable de contextualización humanitaria derivada del MITI, que el IFVR no contempla.

11.2.5 Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE)

El ICEE, calculado anualmente por la UPME, estima el nivel de cobertura eléctrica como la razón entre viviendas con servicio y total de viviendas, expresada en escala de 0 a 1. En 2024 el ICEE nacional alcanzó el 93,12%, mientras que la cobertura rural fue del 75,92%, revelando que el 85,8% de las viviendas sin electricidad se concentra en zonas rurales. Esta estructura metodológica es el referente más directo del subíndice BS-APSB: ambos instrumentos miden la brecha sectorial mediante una razón de cobertura normalizada con el DANE como denominador. La articulación del ICP-PTV con el ICEE permite identificar municipios donde la carencia energética, hídrica y habitacional confluyen, orientando intervenciones integrales de infraestructura básica en lugar de inversiones sectoriales aisladas.

11.2.6 Medición de Desempeño Municipal (MDM) y Tipologías de Entidades Territoriales

La MDM, administrada por el DNP, mide y ordena a los 1.103 municipios del país según capacidad de gestión y resultados de desarrollo considerando sus dotaciones iniciales. Se complementa con el instrumento de Tipologías de Entidades Territoriales, adoptado por la Resolución DNP 0005 de 2024, que clasifica los municipios según sus capacidades institucionales, fiscales y de desarrollo. Para el ICP-PT, estos instrumentos son decisivos en la etapa de implementación: un municipio con alto puntaje ICP-PTV pero MDM muy baja y tipología de baja capacidad institucional deberá ser intervenido con acompañamiento técnico integral previo a la estructuración de proyectos, garantizando que los recursos priorizados puedan ser efectivamente ejecutados.

11.2.7 Registro Social de Hogares (RSH)

El Registro Social de Hogares, lanzado por el DNP en 2023, integra más de 24 bases de datos de orden nacional y 1.832 territoriales para identificar con mayor precisión a los beneficiarios potenciales de programas sociales. El RSH

está diseñado para sustituir progresivamente al SISBÉN como instrumento universal de focalización, superando sus limitaciones de desactualización, subregistro rural y ausencia de información sobre hogares en informalidad extrema. En la micro-focalización del ICP-PT, el RSH cobra relevancia para identificar hogares que, no estando inscritos en el RUV, presentan condiciones de vulnerabilidad extrema equiparables a las de la población víctima, garantizando que ningún hogar en condición crítica quede por fuera del proceso de selección de beneficiarios.

11.3 Matriz de articulación entre el ICP-PTV y los instrumentos análogos

Instrumento análogo	Entidad	Tipo de articulación con el ICP-PT	Subíndice	Periodicidad
IPM	DANE / DNP	Fuente de variables de déficit habitacional y servicios públicos; referente de normalización.	BS-VH / BS-APSB	Anual
IGED	UARIV	Fuente primaria de la dimensión SSV de hogares víctimas.	CVV	Anual
MITI	UARIV	Arquitectura analítica del subíndice de víctimas; clasificación municipal por niveles.	CVV	Semestral
IICA	DNP	Fuente estructural del subíndice de conflicto; ocho variables adoptadas directamente.	PDC	Cada 2-4 años
IRV	UARIV	Variable prospectiva de ajuste sobre probabilidad futura de hechos victimizantes.	PDC	Anual

SAT	Defensoría del Pueblo	Ponderador de urgencia por riesgo inminente o estructural vigente.	PDC	Permanente
IFVR	MVCT	Predecesor directo del BS-VH; variables y metodología Delphi incorporadas y ampliadas.	BS-VH	Periódica
ICEE	UPME	Referente de estructura de índice de cobertura; insumo para carencias múltiples.	BS-APSB (ref.)	Anual
MDM / Tipologías	DNP	Capacidad de ejecución de municipios priorizados; orientación de asistencia técnica.	Implementación	Anual
RSH	DNP	Micro-focalización de hogares vulnerables no inscritos en el RUV.	Micro-focalización	Continua

La articulación sistemática del ICP-PTV con estos instrumentos no solo potencia su robustez técnica —al anclar sus variables en mediciones ya validadas por el Estado colombiano—, sino que garantiza la coherencia institucional de la focalización, evitando que los proyectos de hábitat priorizados contradigan las clasificaciones y prioridades definidas por otras entidades del Gobierno Nacional. Esta coherencia es, además, un requisito implícito para la aprobación de proyectos en las instancias del OCAD Paz y del SUIFP administrado por el DNP.

12. Buenas prácticas estadísticas, gestión de la medición y ruta de robustez

En atención a las recomendaciones de la revisión estadística y con miras a la eventual publicación del instrumento en el Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso, este capítulo consolida las buenas prácticas estadísticas del ICP-PTV: la ficha técnica de gestión de la medición, el diccionario de variables, la ruta de reproducibilidad y pruebas de robustez, y la alineación con los estándares del Sistema Estadístico Nacional.

12.1 Ficha técnica de gestión de la medición

Elemento	Definición
Nombre del indicador	Índice de Cobertura Potencial y Priorización Territorial de Víctimas (ICP-PTV)
Dependencia responsable	Equipo de Estrategia Social y Territorial del Despacho de la Ministra — Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso (MVCT)
Custodio de los datos	Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso (MVCT)
Unidad de agregación	Municipio, distrito, corregimiento departamental o área no municipalizada (nivel de macro-focalización); hogar (nivel de micro-focalización)
Cobertura geográfica	Nacional (1.103 municipios y áreas no municipalizadas)
Nivel de desagregación	Municipal y por hogar; admite lectura por subíndice (BS, CVV, PDC)
Periodicidad de actualización	Anual, con recalcule del año de referencia (T). Revisión de ponderaciones cada dos años.
Año de referencia (T)	2024 (primer cálculo)
Escala de resultado	Continua entre 0 y 1 (macro); baremo 0–100 puntos (micro)
Método de agregación	Semicompensatorio (núcleo aditivo + media geométrica ponderada; parámetro δ). Ver 3.1.4

Fuentes	RUV, MITI, IGED, IRV (UARIV); IICA (DNP); SAT (Defensoría); IPM, CNPV (DANE); SUI (SSPD); SIVICAP (INS); IFVR (MVCT)
Política de versiones	Control de versiones documentado. Versión vigente: 3.0
Alcance del instrumento (uso previsto)	Priorización territorial de la inversión sectorial y ordenamiento técnico de hogares ya postulados, dentro de procesos de selección reglados. Insumo de planeación y de decisión.
Usos no previstos (fuera de alcance)	Búsqueda activa o caracterización de población; canal de acceso o ventanilla de la oferta; inscripción, convocatoria o vinculación de beneficiarios; sustitución del RUV o de las reglas de elegibilidad y selección; generación de derechos o expectativas de asignación.
Sistemas de seguimiento (no fuente de cálculo)	SIIPO 2.0 (DNP) para el seguimiento a compromisos del PMI; sistemas de información de la UARIV (IGED, SSV) para la evaluación de resultados. Ver numeral 9.1.

12.2 Diccionario de variables

El siguiente diccionario estructura, para cada variable del índice, su dimensión, definición operativa, unidad, fuente, sentido (positivo/negativo respecto de la prioridad) y tratamiento estadístico. Constituye la base para replicar los cálculos y para la conformación del conjunto de datos estructurado que acompañará la publicación del índice.

Variable	Dimensión	Unidad	Fuente	Sentido	Transformación
Déficit de acceso a agua mejorada	BS-APSB	%	CNPV-DANE / SUI	Positivo	Winsorización P5-P95 → Min-Max
Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA)	BS-APSB	0-100	INS / SIVICAP	Positivo	Min-Max
Horas de servicio al día	BS-APSB	horas	SUI / PDA	Negativo	Min-Max invertido

Déficit de saneamiento	BS-APSB	%	SUI / DANE	Positivo	Min-Max
Déficit cuantitativo de vivienda	BS-VH	%	DANE (déficit habitacional)	Positivo	Min-Max
Déficit cualitativo de vivienda	BS-VH	%	DANE (déficit habitacional)	Positivo	Min-Max
IPM municipal	BS-VH	0-1	DANE	Positivo	Min-Max
Densidad relativa de victimización	CVV	tasa	RUV / proyecciones DANE	Positivo	Tasa + winsorización
No superación de vulnerabilidad (SSV/IGED)	CVV	0-1	UARIV (IGED)	Positivo	Min-Max
Contexto humanitario (retorno/SRC/MAP)	CVV	categorica	UARIV / MITI	Positivo	Recodificación 0-1
Incidencia del conflicto (IICA)	PDC	0-1	DNP	Positivo	Adoptada (0-1)
Riesgo de victimización (IRV)	PDC	prob.	UARIV	Positivo	Min-Max
Alerta temprana vigente (SAT)	PDC	binaria/ordinal	Defensoría	Positivo	Ponderador de urgencia
Hectáreas con cultivos ilícitos	PDC	ha	SIMCI/DNP	Positivo	Log → Min-Max

Nota. El sentido “positivo” indica que a mayor valor de la variable, mayor prioridad de focalización; el sentido “negativo” indica la relación inversa y se corrige invirtiendo la normalización. El diccionario completo, con la definición extensa de cada variable y su año de corte, acompañará el conjunto de datos estructurado del índice.

12.3 Reproducibilidad, conjunto de datos y pruebas de robustez

Con el fin de permitir la réplica de los cálculos y el pronunciamiento global sobre el instrumento, el equipo formulador se compromete a acompañar la

publicación del ICP-PTV con: (i) un conjunto de datos estructurado en tabla, con una fila por unidad territorial y una columna por variable, incluyendo los valores originales, los normalizados y el año de corte; (ii) el diccionario de variables del numeral 12.2 en su versión extendida; y (iii) la rutina de cálculo reproducible (documentada y versionada) que transforma los datos de entrada en el puntaje final.

Asimismo, se define una ruta de pruebas de robustez que se ejecutará sobre el primer cálculo del índice y cuyos resultados se anexarán al documento: análisis de sensibilidad de las ponderaciones (α , β , γ) y del parámetro de compensabilidad δ ; comparación entre las reglas de agregación aditiva, geométrica y semicompensatoria; evaluación del efecto del tratamiento de valores extremos sobre el ordenamiento; y análisis de incertidumbre siguiendo las recomendaciones de la literatura sobre indicadores compuestos (Saltelli et al., 2008; OECD & JRC, 2008). Estas pruebas permitirán reportar la estabilidad del ranking territorial y respaldar empíricamente las decisiones metodológicas.

12.4 Alineación con el Sistema Estadístico Nacional (SEN)

El diseño del ICP-PTV se orienta por los estándares de calidad estadística del Sistema Estadístico Nacional y por el Código Nacional de Buenas Prácticas Estadísticas del DANE, en particular en lo relativo a la transparencia metodológica, la documentación de fuentes y su año de corte, la reproducibilidad de los cálculos y la gestión de la calidad de la medición. La ficha técnica (12.1), el diccionario de variables (12.2) y la ruta de reproducibilidad y robustez (12.3) materializan dichos estándares y facilitan la evaluación técnica del instrumento por parte de las instancias competentes del SEN, así como su eventual registro y publicación en el Observatorio Nacional de Hábitat Biodiverso.

Referencias

- Comisión de Seguimiento y Monitoreo. (2024). Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2024-07/SEGUNDO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%20-%20CSM.pdf>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo. (2023). Quinto informe al Congreso de la República 2021-2022. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/informes-del-comite/InformesComite/Informe_V_CSM.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Documento CONPES 3810: Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural (Documento CONPES 3810). Departamento Nacional de Planeación. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/conpes_dnp_3810_2014.htm
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). Documento CONPES 4185: Política nacional para la estabilización, reincorporación y legalidad. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4185.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2025). Informe de seguimiento SAT 024-2025. Sistema de Alertas Tempranas.

<https://alertasstg.blob.core.windows.net/informes/263.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2026). A un año de la escalada violenta en el Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz.

<https://www.defensoria.gov.co/-/catatumbo-persistencia-de-la-guerra-y-anhelos-de-paz>

Defensoría del Pueblo. (s.f.). Sistema de Alertas Tempranas (SAT) — Portal de alertas. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 — Déficit habitacional y cobertura de servicios públicos [Base de datos]. DANE.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Resolución DNP 1468 de 2020 [Criterios para la distribución de recursos de agua y saneamiento]. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/resolucion-dnp-1468-de-2020_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Metodología para la priorización de proyectos de inversión financiados con la Asignación Paz y desahorro del FONPET.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Anexo%201Metodolog%C3%ADa%20para%20la%20priorizaci%C3%B3n%20de%20proyectos.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Guía para la construcción y análisis de indicadores. Sinergia — DNP.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Evaluación de la inversión pública en Colombia: Registro de Iniciativas de Evaluación de Política de Inversión (RIEPI).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20Colombia.%20RIEPI.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Manual metodológico general para la identificación, preparación y evaluación de programas o proyectos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20policas/Manual%20Metodol%20Gral%20identificac%20preparac%20proys%20madre.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). Atención y Reparación Integral a Víctimas — Participación DJT en el SNARIV, año 2024. https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documents/SIG/ParticipacionDJT_SNARIV.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Resolución 622 de 2020: Por la cual se adopta el protocolo de inspección, vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano suministrada por personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto en zona rural. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_minsaludps_0622_2020.htm

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). Resolución 0379 de 2012 [Requisitos para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico]. FAOLEX — FAO. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col114589.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Resolución 0536 de 2020: Por la cual se adopta la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. <https://minvivienda.gov.co/normativa/resolucion-0536-2020>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Abecé esquemas diferenciales técnico (Decreto 1898 de 2016 y Decreto 1688 de 2020). <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/abece-esquemas-diferenciales-tecnico.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) municipal. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/ifvr-municipal.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). Metodología para la focalización de beneficiarios de subsidios de vivienda de interés social rural — Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/consultasp/Metodolog%C3%ADa%20de%20focalizaci%C3%B3n%20de%20la%20PVISR_2.pdf

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). Resolución 0466 de 2025: Por la cual se adopta el Manual Operativo del programa de vivienda rural. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2025-10/anexo-2-resolucion-0466-de-2025-adopta-el-manual-operativo.pdf>
- Observatorio de Víctimas de Bogotá. (2020). Informe sobre medición de indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado localizadas en Bogotá. <https://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/IGED%202020%20VFinal.pdf>
- Portalparalapaz.gov.co. (2023, 25 de agosto). Aprobada la nueva metodología para la priorización de proyectos de la Asignación Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/2023/08/25/aprobada-la-nueva-metodologia-para-la-priorizacion-de-proyectos-de-la-asignacion-paz/>
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). Guía 10: Acceso a vivienda urbana — Derechos de las víctimas. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Guia%2010%20-%20Acceso%20a%20vivienda%20urbana%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Guia%2010%20-%20Acceso%20a%20vivienda%20urbana%20(1).pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2023). Informe sociodemográfico de los servicios públicos. <http://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/2023-12/Informe-sociodemografico-de-los-servicios-publicos.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021). Metodología para calcular la superación de situación de vulnerabilidad (SSV), versión 2. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/Metodologia_para_Calcular_la_SSV_V2.pdf
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). Informe de gestión 2024. <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/Informe-de-gestion-2024-UARIV.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.). Red Nacional de Información (RNI). <https://www.unidadvictimas.gov.co/red-nacional-de-informacion-rni/>
- Mazziotta, M., & Pareto, A. (2013). Methods for constructing composite indices: One for all or all for one? Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica, 67(2), 67–80.

Munda, G. (2008). Social multi-criteria evaluation for a sustainable economy. Springer.

Munda, G., & Nardo, M. (2009). Noncompensatory/nonlinear composite indicators for ranking countries: A defensible setting. *Applied Economics*, 41(12), 1513–1523.

Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., & Tarantola, S. (2005). Tools for composite indicators building (EUR 21682 EN). Joint Research Centre, European Commission.

OECD & Joint Research Centre. (2008). Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide. OECD Publishing.

Saltelli, A., Ratto, M., Andres, T., Campolongo, F., Cariboni, J., Gatelli, D., Saisana, M., & Tarantola, S. (2008). Global sensitivity analysis: The primer. John Wiley & Sons.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Código Nacional de Buenas Prácticas Estadísticas — Sistema Estadístico Nacional (SEN). DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). Resolución 0076 de 2021: Por la cual se adopta el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNASBR). <https://www.minvivienda.gov.co/normativa/resolucion-0076-2021>