

# REPUBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

### AUTO N° 109 de 2007

**Referencia: Sentencia T-025 de 2004, y Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007**

Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007

**Magistrado Ponente:**

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil siete (2007)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

### CONSIDERANDO

#### ANTECEDENTES

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>1</sup> En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de cumplimiento de lo ordenado en dicha sentencia. A continuación no se resumen tales autos, sino que se resalta exclusivamente lo específicamente pertinente para contextualizar las decisiones que se habrán de adoptar respecto de uno de los aspectos señalados en dicha sentencia, o sea, el

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa

atinente a los indicadores de goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada. Los demás aspectos de la sentencia y de los autos de cumplimiento serán objeto de otros autos que proferirá esta Sala de Revisión.

2. Que en el punto 6.3.1. de la sentencia T-025 de 2004, la Corte se refirió a la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada.

3. Que en el auto 185 de 2004, debido a la insuficiencia de la información presentada por las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD para acreditar la conclusión de acciones encaminadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala solicitó información complementaria relativa a cifras e indicadores de los distintos componentes de la política que le permitieran contar con elementos de juicio para determinar si se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

4. Que en el Auto 178 de 2005, la Corte reiteró como una de las causas que habían impedido avanzar adecuadamente en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno “(iii) *la falta de indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida, así como el avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de atención.*”

5. Que en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional de nuevo señaló “*la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política,*” como una de las áreas de la política de atención a la población desplazada en las que se presentan los problemas más graves y los rezagos mas significativos, y en consecuencia ordenó a las distintas entidades que integran el SNAIPD, enviar un informe común, avalado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), que incluyera, entre otras cosas, “*las tres (3) series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005, a saber: (i) una serie de indicadores de resultado relativa a la coordinación nacional de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) una serie de indicadores referente a la coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de todos los componentes de la política de atención a la población desplazada, y (iii) una serie de indicadores específica para cada uno de los componentes de la política pública a cargo de las entidades que conforman el SNAIPD dentro de su área de competencia –Vg. garantía de la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, prevención específica, etc.-.*”

6. Que el 13 de septiembre de 2006 el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, remitió un informe común del Gobierno Nacional, avalado tanto en un Consejo de Ministros Extraordinario como por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, con la “*batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD,*” y señaló como acción futura, la revisión de la batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD con la asesoría técnica del ACNUR, con el propósito de ajustarlos a los requerimientos de la Corte, así como la culminación del sistema de indicadores desarrollado con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación.

7. Que mediante Auto 266 de 2006, la Corte solicitó al gobierno clarificar varios aspectos relativos a los indicadores de resultado solicitados, tales como la fijación “*de plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento,*” la explicación de las divergencias de periodización de los indicadores presentados por el gobierno y la ausencia de una línea de base común.

8. Que en respuesta al requerimiento realizado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2006, el gobierno envió el 5 de octubre de 2006 un informe complementario, en el que se señalaron los plazos dentro de los cuales cumpliría las acciones propuestas en el informe presentado el 13 de septiembre de 2006, señalando que el diseño de los indicadores de resultado solicitados por la Corte estaría listo a más tardar el 30 de marzo de 2007. Así mismo, el gobierno señaló en su informe que una vez culminado el diseño de los indicadores se iniciaría un proceso de discusión de los indicadores propuestos por el gobierno a través de un Comité Técnico, a través del cual se recibirían comentarios y recomendaciones sobre los indicadores propuestos por el gobierno, proceso que culminaría en diciembre de 2007.

9. Que el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y la Comisión de Seguimiento señalaron que los indicadores de resultado presentados por el gobierno el 5 de octubre de 2006 eran aún insuficientes para medir el avance, retroceso o estancamiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

10. Que por lo anterior la Corte Constitucional, mediante Auto 337 de 2006, adoptó una metodología de trabajo e intercambio de documentos técnicos sobre el diseño y la aplicación de las baterías de indicadores empleadas o diseñadas por distintas entidades, a fin de contar en el corto plazo con indicadores de resultado que permitieran medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

11. Que en respuesta al Auto 337 de 2006, Acción Social, el Procurador General de la Nación, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados enviaron el 12 de diciembre de 2006 documentos técnicos con la descripción de la batería de indicadores diseñados, aplicados y propuestos y con base en dichos documentos se realizó un intercambio de información técnica. Como de resultado de ese intercambio surgieron más de 500 indicadores que partían de diferentes enfoques y apuntaban a diversos objetivos y de los cuales el gobierno presentó 107 indicadores.

12. Que debido a que en los distintos informes de Acción Social se mencionaba el trabajo adelantado por el Departamento Nacional de Planeación en el diseño de indicadores de resultado, el 16 de enero de 2007, se solicitó a la Directora del Departamento Nacional de Planeación la remisión de la batería de indicadores elaborados hasta el momento por esa entidad, y el día 24 de enero de 2007, el Departamento Nacional de Planeación propuso 9 indicadores de resultado “*con enfoque de derecho*”, adicionales a los inicialmente presentados por el gobierno.

13. Que en el Auto 027 de 2007, la Sala Segunda de Revisión concluyó que (i) tan solo 9 de los 107 indicadores presentados por Acción Social se referían a resultados atinentes al goce efectivo de derechos de la población desplazada; (ii) los indicadores presentados por Acción Social eran “*manifiestamente insuficientes para que la Corte Constitucional pueda verificar si se ha superado el estado de cosas inconstitucional o si se está avanzando de manera acelerada en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de los desplazados;*” (iii) tales indicadores eran “*inadecuados para demostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte*”; y (iv) “*el plazo solicitado por Acción Social para culminar el proceso de diseño y aplicación de tales indicadores – diciembre de 2007 – es excesivamente largo.*”

14. Que por lo anterior, la Corte Constitucional decidió considerar si dentro de los indicadores presentados por los organismos de control, por ACNUR y por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado, existían indicadores de resultado de goce efectivo de derechos aplicables por el gobierno nacional, y en el Auto 027 de 2007, constató que el mismo gobierno había clasificado 101 indicadores de resultado relativos al goce efectivo de derechos del total de indicadores propuestos y había analizado su pertinencia y señalado que era posible su medición.

15. Que con el fin de definir los indicadores solicitados con el mayor rigor técnico, la Sala Segunda de Revisión convocó a una sesión pública de información técnica a fin de clarificar las divergencias de orden conceptual y técnico existentes entre las distintas baterías de indicadores presentadas, así como considerar la adopción de una batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En la

sesión pública de información técnica del 1º de marzo de 2007, el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y la Directora del Departamento de Planeación Nacional presentaron una batería común de 12 indicadores de goce efectivo de derechos, así como 11 indicadores complementarios y 23 sectoriales asociados, diseñados por el gobierno para los derechos a la vivienda, a la salud a la educación, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la identidad, a derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personales, a la participación e integración local. En dicha sesión pública de información técnica, además presentaron sus observaciones sobre la batería de indicadores diseñada por el gobierno, y sobre cada uno de sus componentes, los representantes de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, de la Contraloría General de la República, de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado y del ACNUR, así como distintos representantes de organizaciones de población desplazada, quienes se reservaron la posibilidad de hacer comentarios por escrito sobre la batería de indicadores presentados por el gobierno.

16. Que al concluir la sesión técnica, la Sala Segunda de Revisión valoró como un avance importante el que el Gobierno hubiera (i) decidido adoptar indicadores basados en el goce efectivo de derechos, y (ii) comprometido a evaluar los resultados de la política de atención a la población desplazada a la luz de este tipo de indicadores. No obstante, durante la audiencia surgieron varios interrogantes sobre el contenido y pertinencia de los indicadores de goce efectivo de derechos presentados por el gobierno, por lo que la Sala Segunda de Revisión formuló varios interrogantes a los voceros del Gobierno, los cuales fueron recordados en el numeral 7 del Auto de 1 de marzo de 2007.

17. Que el 14 de marzo de 2007, el gobierno envió el documento de respuesta a los interrogantes de la Corte, y presentó la batería de indicadores de goce efectivo de derechos con algunos ajustes para llenar los vacíos señalados por la Sala Segunda de Revisión y por algunos de los participantes en la sesión pública de información técnica.

18. Que los organismos de control, la Comisión de Seguimiento y el ACNUR han presentado a lo largo de todo este proceso, entre el 12 de diciembre de 2006 y el 30 de abril de 2007, los siguientes documentos relativos a los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos: 1) Durante los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 2006, la Corte Constitucional recibió las baterías de indicadores diseñadas y aplicadas por el gobierno nacional, por la Procuraduría General de la Nación, por la Contraloría General de la República, por la Defensoría del Pueblo, por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado y un documento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados denominado *“El proceso de construcción de instrumentos de medición de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, en función del criterio de goce efectivo de*

*derechos*”, así como dos anexos con la aplicación de esa metodología para el caso de la Ayuda Humanitaria de Emergencia. 2) Los días 11 y 12 de enero de 2007, se recibió el informe del gobierno con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores propuestos por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría del Pueblo, Defensoría del Pueblo, la Comisión de seguimiento y ACNUR, en donde identifica, dentro de la lista de indicadores propuestos, aquellos que son de resultado y analiza la posibilidad de medirlos; igualmente se recibió un documento de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos, tanto por el gobierno nacional como por las diferentes entidades y organizaciones sociales participantes en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como un informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con algunos elementos para la construcción de indicadores de prevención y protección presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, un documento de análisis sobre la utilidad, claridad y pertinencia de los indicadores presentados presentado por la Defensoría del Pueblo, y un documento con observaciones sobre los indicadores de resultado en materia de desplazamiento forzado interno, remitido por la Contraloría General de la Nación, 3) El 5 de febrero de 2007, el Departamento Nacional de Planeación remitió a la Corte Constitucional el documento elaborado por la Consultoría contratada por el Departamento Nacional de Planeación con apoyo de la OIM para el desarrollo de un sistema de indicadores sectoriales para valorar el nivel de estabilización social y económica de la población internamente desplazada. 4) El 1º de marzo de 2007, el gobierno presenta durante la sesión pública de información técnica una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos, así como indicadores complementarios y asociados, de esa sesión de información técnica existe un acta elaborada por la Secretaría General de la Corte Constitucional; 5) El 15 de marzo de 2007, en respuesta a los interrogantes formulados por la Corte Constitucional, el gobierno presenta un documento y propone 19 indicadores nuevos para subsanar los vacíos señalados por la Sala Segunda de Revisión. En esa misma fecha, y en relación con los nuevos indicadores presentados por el gobierno, la Defensoría del Pueblo, y la Comisión de Seguimiento remiten sus observaciones; 6) El 30 de marzo de 2007, la Corporación Casa de la Mujer presenta una propuesta de indicadores de seguimiento y resultado desde la perspectiva de derechos de las mujeres; 7) El 9 de abril de 2007, el gobierno envía un nuevo informe en el que reitera la respuesta presentada el 14 de marzo, así como un documento ajustado a 28 de marzo de 2007 y sus comentarios a los indicadores propuestos por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría del Pueblo, Defensoría del Pueblo, la Comisión de seguimiento y ACNUR. 7) El 13 de abril de 2007, el gobierno envía sus comentarios a las observaciones presentadas. En esa misma fecha, la Procuraduría General de la Nación presenta su Noveno informe sobre la obligación gubernamental de diseñar indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Defensoría del Pueblo remite un documento con observaciones sobre los nuevos indicadores propuestos, y

lo mismo hace la Comisión de Seguimiento; 8) El 27 de abril de 2007, la Sala Segunda de Revisión recibió un documento del ACNUR con elementos para el proceso de construcción de indicadores para evaluar el resultado de la política y adoptar los ajustes necesarios, un informe del gobierno sobre los avances en el proceso de discusión de los indicadores de goce efectivo de derechos, y una propuesta de indicadores de goce efectivo de los derechos de los niños y niñas en situación de desplazamiento, presentado por la Organización Plan Internacional.

### **CRITERIOS QUE SERAN TENIDOS EN CUENTA POR LA SALA SEGUNDA DE REVISION PARA LA ADOPCIÓN DE LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS.**

19. Que con el fin de que los indicadores de resultado propuestos puedan ser adoptados como evidencia del cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional deben medir el goce efectivo de los derechos, y deben ser pertinentes, adecuados y suficientes a la luz de los parámetros que ha fijado esta Corte al respecto.

20. Que por recoger adecuadamente las pautas de la Corte Constitucional en cuanto a las características que deben tener los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada, a continuación se transcribe el aparte relevante del Informe de ACNUR sobre la materia:

11. Durante el proceso de cumplimiento de la sentencia T – 025 de 2004 se han ido delineando una serie de pautas que están llamadas a servir como criterios para la elaboración de indicadores de seguimiento de la política de atención a la población desplazada que se complementan con los criterios técnicos, comunes a la elaboración de instrumentos de medición de los resultados de cualquier política. Estas pautas se pueden resumir en:

a. **Los indicadores deben permitir medir el grado de avance en la superación del ECI e identificar los problemas existentes para propiciar la adopción adecuada y oportuna de correctivos.** Los indicadores son instrumentos que, en el marco del SNAIPD y de la declaración del ECI, están encaminados a identificar el impacto de las acciones desarrolladas, y el grado de avance en la superación del ECI<sup>2</sup>

*“[...la política debe contar con indicadores que...] permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional; [...]”<sup>3</sup>*

*“[...las diferentes instituciones deben...] desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir permanentemente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de atención a cargo de la entidad [...]”<sup>4</sup>*

y los problemas de gestión existentes. La información resultante de la aplicación de los indicadores debe permitir la adopción de correctivos de

<sup>2</sup> Corte Constitucional Auto 218 de 2006. (Parte III/4)

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Auto 177 de 2005. (No. 18/iii).

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Auto 178 de 2005. (No.11/iv).

manera adecuada y oportuna. En términos de la sentencia T – 025 uno de los principales problemas de la política es que carece de

*“[...] un sistema diseñado para detectar los errores y los obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas [...]”*<sup>5</sup>

La aplicación de indicadores debe permitir

*“[...] adoptar correctivos de manera oportuna frente a retrocesos o estancamientos de los programas y componentes de atención [...]”*<sup>6</sup> Y que, *“[...] se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública [...]”*<sup>7</sup>

- b. Los indicadores deben medir el cumplimiento del fin de la política. Evaluando en particular, su contribución al GED de la población desplazada, en cada componente de atención, y de acuerdo con las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, y de los pueblos indígenas y comunidades afro colombianas.**

Si bien es importante medir el resultado de una política, en particular de sus metas, lo que, en términos de un enfoque de derechos debe evaluarse es si la política esta cumpliendo con su FIN. Por eso, los indicadores deben permitir identificar

*“[...]detectar si los fines de las políticas se están cumpliendo[...]”*<sup>8</sup>

El FIN está determinada por el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la realización de los derechos de la población desplazada<sup>9</sup>. Es por eso que los indicadores deben tener en cuenta

*“[...] el goce efectivo de los derechos de la población desplazada [...]”*<sup>10</sup>

El GED debe ser evaluado en todos las fases del desplazamiento. Es por eso que los indicadores deben ser aplicados en

*“[...] cada uno de los componentes de la política a cargo de las entidades que conforman el SNAIPD [...]”*<sup>11</sup>

Y deben considerar los derechos y las necesidades específicas de cada uno de los sujetos de especial protección constitucional.

*“[...]los indicadores deben medir] el goce efectivo de los derechos de sujetos constitucionalmente protegidos que forman parte de la población desplazada – Vg. niños, mujeres, madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, ancianos, discapacitados [...]”*<sup>12</sup>

- c. La batería de indicadores debe ser homogénea dentro de las entidades del Sistema,**

*“[...]la serie de indicadores debe responder...] a criterios homogéneos en su diseño, aplicación y validación [...]”*<sup>13</sup>

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. (6.1.1.3/ii)

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Auto 178 de 2006 (No. 9/iv)

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Auto 218 de 2006 (Parte IV/3.3)

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. (6.3.1.1/ii)

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Auto 065 de 2007. (Pregunta 7.5)

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Auto 178 de 2005. (No. 9/iii). En igual sentido: Auto 218 de 2006. (Parte III/4)

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Auto 218 de 2006. (Parte IV. 3.4/c/iii)

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Auto 065 de 2007. (Pregunta 7.6)

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Auto 218 de 2004. (Parte III/4.1)

- d. **Los indicadores deben ser significativos, confiables y aplicables.** Si bien no se precisa el significado de cada uno de estos atributos que deben cumplir los indicadores, lo significativo estaría relacionado con que, el objeto de medición permita obtener conclusiones sobre aspectos esenciales de los fines de la política, tanto en su gestión como en su impacto. Así, aspectos que no generan valor agregado en ese objetivo, no deberían ser objeto de medición, en particular, porque tanto una batería numerosa de indicadores como un ejercicio dispendioso de búsqueda de información generarían su inaplicabilidad. No se puede olvidar que los indicadores no son un fin en sí mismo y que, por eso los recursos que se inviertan en el seguimiento y evaluación no deberían limitar la capacidad de ejecución de la política<sup>14</sup>.

12. En conclusión, en la valoración de los indicadores de seguimiento y evaluación de la política de atención de la población desplazada se debe revisar si éstos (i) cumplen con su propósito final: la evaluación del grado de avance en la superación del ECI y la adopción de los correctivos necesarios; (ii) miden el GED en los diferentes componentes de la política y para los diferentes sujetos de especial protección constitucional; y (iii) son aplicables, confiables y significativos, y si permiten una evaluación con criterios homogéneos para todas las entidades del Sistema.

## **LOS INDICADORES PROPUESTOS POR EL GOBIERNO Y LA RESPUESTA A LOS INTERROGANTES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

21. Que el gobierno ha presentado una batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. La primera versión de esa batería de indicadores fue presentada en la sesión técnica del 1 de marzo de 2007, la cual hacía énfasis en los indicadores relativos a la estabilización socioeconómica. Esta batería ha sido ajustada en 2 oportunidades (el 14 y el 28 de marzo de 2007) mediante la incorporación de nuevos indicadores para llenar los vacíos detectados tanto por la Corte Constitucional como por los organismos de control y por las organizaciones que participaron en el proceso de discusión e intercambio de documentos sobre indicadores de resultado. El gobierno también ha propuesto un cronograma para la aplicación de estos indicadores, el cual fue comunicado a la Corte Constitucional el 9 de abril de 2007. De este proceso de discusión e intercambio de documentos encuentra (i) que existen indicadores que podrían ser adoptados por la Corte Constitucional, si al examinarlos se concluye que son adecuados, pertinentes y suficientes para medir el goce efectivo de los derechos de los desplazados; (ii) que existe un cronograma de aplicación de los indicadores propuestos cuya pertinencia y razonabilidad también deberá ser examinada por la Corte Constitucional. A continuación se presenta una síntesis de la respuesta del gobierno a los interrogantes planteados por la Sala Segunda de Revisión el 1 de marzo de 2007 y del cronograma propuesto por éste. Posteriormente, se presenta la lista consolidada de indicadores del gobierno, y los comentarios generales remitidos a la Corte por las entidades y organizaciones que participaron en el proceso de discusión de los indicadores,

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Auto 218 de 2006. (Parte III/4)

y finalmente, cuando sea pertinente, se hará mención a las observaciones puntuales que hicieran los organismos de control y las entidades que participaron en este proceso, sobre algunos de los indicadores propuestos por el gobierno, sin hacer un recuento exhaustivo.

### **Respuesta a los interrogantes de la Corte**

22. Que en su respuesta a los interrogantes de la Sala Segunda de Revisión, el gobierno señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

(i) que estaría en capacidad de aplicar a todos los desplazados registrados los indicadores de goce efectivo de derechos presentados a la Corte Constitucional, “*a partir de diciembre de 2007 y hasta junio de 2010;*”<sup>15</sup>

(ii) que la responsabilidad de la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos del gobierno y de los indicadores complementarios, recaería sobre Acción Social como responsable del programa *Familias en Acción* y de la red de protección social *JUNTOS*, en el primer caso, y como encargada del Registro Único de Población Desplazada, en el segundo;

(iii) que la aplicación de los indicadores sectoriales asociados estaría a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Agricultura en relación con el derecho a la vivienda; del Ministerio de la Protección Social y del ICBF en materia de derecho a la salud; del Ministerio de Educación Nacional y de Acción Social en lo que tiene que ver con el derecho a la educación; de Acción Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con el derecho a la alimentación; del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Sena, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y de Acción Social en cuanto al derecho a la generación de ingresos; del Ministerio de Defensa y de Acción Social en relación con el derecho a la identidad; del Ministerio del Interior y Justicia, del Ministerio de Defensa y de Vicepresidencia de la República en cuanto a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales; del Ministerio del Interior y Justicia y de Acción Social en el caso del derecho a la participación); y del Ministerio del Interior y Justicia en relación con el derecho a la reparación;<sup>16</sup>

(iv) que los resultados de su aplicación serían validados por “*el Departamento Nacional de Planeación a través de Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –Sinergia.*”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Respuesta al interrogante 7.1 de la Corte.

<sup>16</sup> Respuesta al interrogante 7.1 de la Corte

<sup>17</sup> Respuesta al interrogante 7.1 de la Corte

(v) En cuanto al plazo requerido para superar las dificultades y carencias técnicas y de información necesarias para la aplicación de los indicadores, el gobierno informó que “*la nueva aproximación de la política y mecanismos de seguimiento se desarrollará a partir del levantamiento de dos líneas de base (...) Una línea de base de atención sectorial (...) a diciembre de 2007 para 300 mil hogares que se vinculen a Familias en Acción; (...) Una segunda línea de base que permitirá la identificación de las condiciones de los hogares en función del GED (...) entre **Diciembre de 2007** y junio de 2010 (...) en función del GED para 441.639 hogares.*”<sup>18</sup>

(vi) En cuanto a la periodicidad con que el gobierno hará el monitoreo de la aplicación de indicadores de resultado, el gobierno señaló que presentará un primer informe en **diciembre de 2007**, y a partir de allí informes semestrales sobre los avances alcanzados.<sup>19</sup>

(vii) En relación con la entidad encargada de definir el ritmo y la progresividad en el avance de la política y del goce efectivo de derechos, el gobierno señaló que será el “*Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD.*”<sup>20</sup>

(viii) Sobre la necesidad de incluir indicadores para medir la protección de derechos de la población desplazada en momentos críticos,<sup>21</sup> así como indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios o asociados para medir el goce efectivo de los derechos de sujetos constitucionalmente protegidos,<sup>22</sup> el gobierno ajustó la batería de indicadores presentada el 1 de marzo de 2007, y adicionó 18 nuevos indicadores.

(ix) En cuanto a la capacidad para reformular metas de satisfacción de derechos el gobierno afirma estar “*en capacidad de reformular estas metas. Los indicadores de GED, complementarios y sectoriales se convertirán en el instrumento para orientar la política pública, asignar los recursos de la forma más eficiente posible y focalizarla de acuerdo con las necesidades de la PD.*”<sup>23</sup>

(x) El gobierno también afirma que “*la aplicación de los indicadores de GED, complementarios y sectoriales tendrá un incidencia directa en la corrección de fallas, el impulso a áreas rezagadas y la reformulación de metas, medios y procedimientos.*”<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Respuesta al interrogante 7.2 de la Corte

<sup>19</sup> Respuesta al interrogante 7.3 de la Corte

<sup>20</sup> Respuesta al interrogante 7.3 de la Corte

<sup>21</sup> Interrogantes 7.5., 7.6 y 7.7 de la Corte

<sup>22</sup> Interrogante 7.8 de la Corte

<sup>23</sup> Respuesta al interrogante 7.9 de la Corte

<sup>24</sup> Respuesta al interrogante 7.4 de la Corte

(xi) En relación con la forma como se superarán las falencias en cuanto a divulgación de información a la población desplazada sobre sus derechos y el plazo dentro del cual se adoptarán correctivos, el gobierno señala que *“además de las campañas de comunicación implementadas por el Gobierno Nacional en materia de divulgación de los derechos de la PD, y de acuerdo con la nueva ruta de atención y seguimiento a los hogares en situación de desplazamiento, se ha desarrollado un mecanismo de acompañamiento familiar a través de gestores sociales, quienes evaluarán la situación de cada hogar y promoverán su vinculación con la oferta institucional. || Este proceso de acompañamiento, corresponde a una atención personalizada a los hogares en sus domicilios y comunidades y se realiza a través de un gestor social hasta por periodo máximo de 5 años.”*<sup>25</sup>

(xii) En relación con la forma como el gobierno incorporará los indicadores de goce efectivo de derechos principales presentados en la sesión de información técnica en sus directrices a las entidades territoriales, el gobierno indica que *“podrá ejercer la facultad reglamentaria una vez aprobado el Plan Nacional de Desarrollo como Ley de la República, para que a través de un Decreto se establezcan los procedimientos y requisitos que permitan privilegiar positivamente y ponderar el esfuerzo de las entidades territoriales de más baja capacidad institucional en coordinación con los respectivos departamentos y las entidades del SNAIPD y articular los planes territoriales de desarrollo a las políticas y acciones del Plan Nacional” y “esta valoración aplicada se podrá realizar puntualmente y de manera desagregada a partir de los presupuestos de la vigencia 2008, durante el primer trimestre de ese año, dado que la matriz de recepción de información diseñada para el año 2007 por el DNP no permite medir el esfuerzo sectorial territorial de manera desagregada.”*<sup>26</sup>

(xiii) Igualmente, en cuanto a los plazos para la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad en los municipios receptores y expulsores de población, señala el gobierno *“una vez agotado el análisis y seguimiento de la ejecución del primer semestre de 2007 y establecidos los parámetros de aplicación de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad y las condiciones de aplicación de estos, de manera coordinada con el DNP y Acción Social en octubre de 2007 deberá entregarse para su estudio al Congreso de la República el respectivo anteproyecto de la ley presupuesto para la vigencia del año 2008, con un análisis sectorial de todas las entidades del orden nacional focalizando la inversión y aportes para suplir las debilidades estructurales en los municipios que así lo requieran.”*<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Respuesta al interrogante 7.10 de la Corte

<sup>26</sup> Respuesta al interrogante 7.11 a) de la Corte

<sup>27</sup> Respuesta al interrogante 7.11 b) de la Corte

(xiv) Con el fin de determinar si las entidades territoriales están haciendo uso de los instrumentos jurídicos con los que cuenta para atender a la población desplazada, el Ministerio del Interior identificó los siguientes instrumentos y medidas para estimular su uso: 1) Planes de gobierno de los candidatos a alcaldías y gobernaciones . Ley 134 de 1994 : Deben incorporar el tema de apoyo a la población desplazada con enfoque diferencial, con una política e instrumentos de aplicación claros, que permitan identificar falencias y debilidades estructurales, de manera diferencial. Durante septiembre y octubre de 2007 se efectuará capacitación preelectoral a los candidatos por parte de las entidades del SNAIPD priorizando municipios y departamentos críticos en temas sectoriales, previo análisis consolidado en agosto. 2) Planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales. Ley 152 de 1994: El Ministerio promoverá con todas las entidades territoriales a partir de noviembre de 2007 y hasta febrero de 2008 el diseño de planes de desarrollo (...) 3) Presupuestos territoriales vigencia 2008. Ley 1110 de 2006-Decreto 111 de 1996: Deben contener los rubros específicos destinados a la población desplazada, distintos de población vulnerable y discriminando su inversión en población étnica, mujer cabeza de familia, niños ancianos desplazados, 4) Comités departamentales, distritales y municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada operando habitualmente. Ley 387 de 1997: El Ministerio promoverá y brindará la asistencia técnica necesaria a los municipios denominados críticos, de 4, 5 y 6 categoría que ostentan la calidad de receptores, expulsores o ambas, de manera especial a aquellos que concentran más del 70% de la población en situación de desplazamiento. De igual manera se trabajará con una metodología especial y diferente en los municipios de 1, 2 y 3 categoría que ostentan la calidad de receptores, de manera privilegiada en los 100 municipios del País que concentran el 90% de la población desplazada como receptores, atendiendo a las diversas variables que inciden en los mecanismos de coordinación y atención de esta problemática. Este trabajo ya se encuentra en curso y será el soporte de base para el diagnóstico que se deberá consolidar en agosto de 2007. 5) Planes integrales únicos PIU: Ley 387 de 1997. Planes construidos dentro de las políticas territoriales consagradas en los planes de desarrollo, articulados regionalmente y con suficiencia de recursos. De manera concurrente y coherente con la estrategia de enfoque diferencial, se brindará la asistencia técnica especial y estratégica sobre los municipios expulsores y receptores de manera diferencial, con enfoques distintos según las condiciones, privilegiando aquellos que concentran la problemática en mayor grado o nivel, de manera permanente o de manera transitoria. 6) Asociatividad de entidades territoriales: Constitución Política Artículo 285, Ley 136 de 1994. Se buscará jalonar y desarrollar proyectos o programas conjuntos de alto impacto tendientes a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. (Economías de escala – ventajas costo - beneficio) con subsidio preferencial en primer nivel del

*departamento sobre municipios asociados y con baja capacidad de respuesta, que concentren mayor población desplazada. Y 7) Celebración de convenios: Para desarrollar alianzas estratégicas: En sectores productivos y sociales entre las entidades del Estado central y descentralizado nacional y territorial, las organizaciones empresariales, integrando si se quiere la inversión pública y privada, especialmente en los temas de estabilización socioeconómica, derecho a la vida y garantías mínimas de subsistencia.”<sup>28</sup>*

Finalmente, (xv) en relación con la determinación del término en el que sería posible contar con “una base de datos en la cual, individuo por individuo desplazado, se pueda determinar qué prestaciones ha recibido en el marco de política de atención a la PD, y cuáles no”, el gobierno señaló que “*el sistema de información, que estará implementado en **Diciembre de 2007**, actualizará la información de GED del hogar, así como la oferta sectorial recibida. Dicho sistema de información se consolidará y complementará gradualmente con las nuevas mediciones programadas hasta el año 2010.*”

23. Que en cuanto al interrogante 7.12, sobre los criterios que para el Gobierno han de ser aplicados para determinar que se ha superado efectivamente el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada en el país, éste dio una respuesta vinculada a los indicadores de goce efectivo de derechos, en la medida en que afirmó que “*la gravedad de la situación de los desplazados debe entenderse superada cuando se satisfagan las exigencias de los indicadores, en cuanto tales indicadores se refieran a la protección mínima debida a los desplazados. Una vez se cuente con la capacidad financiera y operativa en orden a eliminar tal gravedad -sin perjuicio del deber estatal de avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados- deberá entenderse superado el estado de cosas inconstitucional.*”

24. En relación con los criterios para determinar si se ha superado el estado de cosas inconstitucional, la Corte no se pronunciará en el presenta auto, por lo cual tampoco se detendrá en los comentarios formulados por los intervinientes ni a la propuesta del gobierno al respecto.

25. No obstante, la Corte advierte que el gobierno reconoce que la superación del estado de cosas inconstitucional exige que se demuestre, entre otros requisitos, que ha habido un “avance progresivo en el goce efectivo de los derechos”, aspecto relevante para la decisión que habrá de tomar esta Sala en punto al cronograma de aplicación de los indicadores propuestos y al carácter binario de la mayoría de ellos.

---

<sup>28</sup> Respuesta al interrogante 7.11 c) de la Corte

## Listado consolidado de indicadores propuesto por el gobierno

26. Que los indicadores presentados el 14 de marzo de 2007, fueron ajustados por el gobierno el 28 de marzo de 2007, y confirmados por éste en los documentos remitidos el 9 y el 13 de abril de 2007, una vez fueron conocidas y comentadas las observaciones que hicieran los organismos de control y las entidades y organizaciones que participan en este proceso de discusión sobre indicadores. Estos indicadores, hacen énfasis en la estabilización socioeconómica, y cobijan los derechos a la vivienda, a la salud, a la educación, a la alimentación, la generación de ingresos, a la identidad, a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personales, a la participación, y a la reparación. El siguiente es el listado completo de los indicadores presentados, clasificados por el propio gobierno como (i) indicadores de goce efectivo de derechos, (ii) indicadores complementarios, e (iii) indicadores sectoriales asociados:

### VIVIENDA

#### Indicador de goce efectivo

- *Habitación legal del predio* – Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

#### Indicador complementario

- [Hogares con subsidios otorgados (gobierno)+ Otras fuentes de soluciones de vivienda + autogestión del hogar ] /Hogares incluidos en el RUPD

#### Indicadores sectoriales asociados

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes
- Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural<sup>29</sup>

### SALUD

#### Indicadores de goce efectivo

- *Acceso al SGSSS* – Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS
- *Acceso a asistencia Psicosocial* – Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron
- *Acceso al esquema de vacunación* – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo

#### Indicadores complementarios

- Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD
- [Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios] / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial
- [Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años)

<sup>29</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

**Indicadores sectoriales asociados**

- Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal<sup>30</sup>
- Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más)<sup>31</sup>

**EDUCACION****Indicador de goce efectivo**

- *Asistencia regular a niveles de educación formal* – Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)

**Indicador complementario**

- Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados) ]/ Niños incluidos en el RUPD

**Indicadores sectoriales asociados**

- Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)

**ALIMENTACION****Indicador de goce efectivo**

- *Disponibilidad de alimentos en forma suficiente* – Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos
- *Cuidado infantil* – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor

**Indicador complementario**

- [Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Hogares incluidos en el RUPD
- [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años)

**Indicadores sectoriales asociados**

- Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD
- Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD
- Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)
- Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias<sup>32</sup>
- Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público<sup>33</sup>
- Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias
- Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles

<sup>30</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>31</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>32</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>33</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

- Niños beneficiarios de restaurantes escolares
- Niños beneficiarios de programas de atención al menor

## **GENERACIÓN DE INGRESOS**

### **Indicador de goce efectivo**

- *Ocupación remunerada o acceso a fuente de ingresos autónoma* - Al menos un miembro del hogar en edad de trabajar tiene una ocupación remunerada o fuente de ingresos autónoma

### **Indicador complementario**

- Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros] / Hogares incluidos en el RUPD

### **Indicadores sectoriales asociados**

- Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral
- Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural)
- Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno
- Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)<sup>34</sup>

## **IDENTIDAD**

### **Indicador de goce efectivo**

- *Poseción de documentos de identidad* – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos

### **Indicador complementario**

- Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD

### **Indicadores sectoriales asociados**

- Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD
- Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD
- Personas con registro civil
- Libretas militares entregadas a población desplazada

## **VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL, LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES**

### **Indicadores de goce efectivo**

- *Minimización del riesgo extraordinario* – Las personas que tiene medidas de protección preservan la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales
- *Evaluación de las condiciones de seguridad para la estabilización* – La comunidad donde retorna o se reubica el hogar tiene acceso a los servicios de seguridad del Estado

---

<sup>34</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

**Indicadores complementarios**

- Personas en situación de desplazamiento con medidas de protección / Personas incluidas en el RUPD con solicitudes de protección validadas
- Comunidades receptoras de procesos de retorno o reubicación con servicios de seguridad del Estado /Comunidades receptoras de procesos de retorno o reubicación<sup>35</sup>

**Indicadores sectoriales asociados**

- Medidas de protección aplicadas
- Municipios con presencia de la fuerza pública
- Hogares que cumplen 6 meses o más de haber sido acompañados en procesos de retorno/ Hogares acompañados en procesos de retorno
- Comunidades acompañadas en retorno que no reportan nuevos eventos de desplazamiento / Comunidades acompañadas en retornos
- Líderes que abogan por los derechos de la población desplazada con medidas de protección asignadas / Líderes de población desplazada que solicitan medidas de protección<sup>36</sup>
- Comunidades indígenas acompañadas en retornos bajo esquemas diferenciados<sup>37</sup>

**PARTICIPACION E INTEGRACION LOCAL****Indicador de goce efectivo**

- *Contribución del CTAIPD al proceso de estabilización* – La comunidad donde habita el hogar cuenta con un representante que asiste al Comité Departamental o Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada

**Indicadores sectoriales asociados**

- Comités departamentales a nivel nacional con participación de organizaciones de población desplazada /Comités departamentales a nivel nacional
- Comités municipales a nivel nacional con participación de organizaciones de población desplazada /Comités municipales a nivel nacional
- Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de mujeres de PD /Comités departamentales o municipales de atención a PD<sup>38</sup>
- Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de PD indígena /Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de PD indígena<sup>39</sup>

**REPARACION****Indicador de goce efectivo**

- *Reparación para las víctimas de desplazamiento* – Las personas que lo solicitan acceden a mecanismos de justicia, restitución y protección<sup>40</sup>

**Indicadores complementarios**

<sup>35</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>36</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>37</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>38</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>39</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>40</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

- Personas en situación de desplazamiento que acceden a mecanismos de justicia /Personas incluidas en el RUPD que solicitan acceso a mecanismos de justicia<sup>41</sup>
- Personas en situación de desplazamiento que acceden a mecanismos de protección de bienes / Personas incluidas en el RUPD que solicitan algún mecanismo de atención como víctima de la violencia<sup>42</sup>

#### **Indicadores sectoriales asociados**

- Procesos fallados con sentencia condenatoria / Procesos iniciados a favor de PD<sup>43</sup>
- Personas con solicitudes de protección de predios abandonados aprobadas en el Registro Único de Predios / Personas que presentan solicitud de protección de predios<sup>44</sup>
- Comunidades de territorios étnicos registrados en el Registro Único de Predios / Comunidades con territorios étnicos afectados por el desplazamiento<sup>45</sup>
- Hogares con apoyo monetario para el reencuentro familiar / Hogares que solicitaron apoyo para el reencuentro familiar<sup>46</sup>

#### **INDICADOR DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA**

- Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social – Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los 9 criterios de estabilización

## **OBSERVACIONES A LOS INDICADORES PROPUESTOS POR EL GOBIERNO**

27. Que con el fin de que la Corte Constitucional tuviera suficientes elementos de juicio para estudiar la decisión a adoptar en materia de indicadores, mediante Auto 082 de 2007 solicitó al gobierno y a los participantes en la sesión pública de información técnica remitir sus observaciones sobre los indicadores presentados antes del 13 de abril de 2007. A continuación la Corte resalta, sin ánimo exhaustivo, dichas observaciones, agrupándolas en dos categorías: (i) observaciones generales a la batería presentada y (ii) observaciones específicas a algunos de los indicadores propuestos según hayan sido objeto de comentarios puntuales por parte de las entidades participantes en la discusión de los indicadores.

### **Observaciones Generales**

28. Que el Procurador General de la Nación señaló en su Noveno informe que *“la demanda de los indicadores, en los casos en que ésta es considerada por parte del gobierno nacional, está constituida únicamente por las cifras del Registro Único de Población Desplazada, las cuales como hemos señalado en varios de nuestros informes y expusimos en la sesión técnica, están por debajo*

<sup>41</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>42</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>43</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>44</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>45</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

<sup>46</sup> Indicador adicionado el 14 de marzo de 2007

*de la cifra real de desplazados, lo cual, desde luego, altera las cifras de cumplimiento.*” Igualmente, el Procurador expresa lo siguiente en relación con la respuesta del gobierno a los interrogantes de la Corte:

El gobierno responde a la pregunta de la Corte sobre la fecha de iniciación de la aplicación de los indicadores, que se hará a partir de marzo de 2008 y hasta junio de 2010. La PGN considera que ya la Corte Constitucional había conceptuado que no había justificación para los nuevos plazos solicitados por el gobierno nacional.

La falta de argumentación del gobierno nacional no permite entender las razones para estos plazos que consideramos poco razonables, puesto que los indicadores, en fecha que deseamos próxima, deberán tener ya bases firmes para su aplicación. Tampoco entendemos por qué se marca un plazo de finalización de su aplicación, si ésta debería ser permanente, con una periodización con espacios cortos entre una y otra.

En todo caso, los programas de Familias en Acción y Red de Protección Social Juntos no incluyen todos los elementos de la atención integral a la que tiene derecho la población desplazada y la realización de sus derechos no puede depender del acceso de las víctimas a esos dos programas.

En cuanto a las entidades que el gobierno presenta como responsables de la aplicación de los indicadores, consideramos indispensable que se incluya al Incoder en la aplicación de los indicadores sobre protección de bienes.

En cuanto a la determinación de las líneas de base que solicita la Corte, consideramos, como ya hemos dicho, que los programas Familias en Acción y Juntos no reúnen los requisitos de integralidad de la atención. Así mismo, resaltamos el hecho de que el gobierno nacional no especifica en qué consiste la corresponsabilidad y cooperación que debe brindar el desplazado.

En relación con la respuesta al interrogante de la Corte sobre qué pasará con los desplazados que no ingresen a familias en acción, la PGN se permite señalar que tanto ese como el programa Red de Protección Social Juntos son formas de organización de la atención que determina el gobierno nacional. Lo que es realmente importante es que el desplazado acceda a todos los derechos que le conceden la normativa nacional e internacional, de manera integral y con un enfoque de realización de derechos que contemple la perspectiva de género y de las particularidades étnicas, etáreas y de discapacidad.

En cuanto a la periodicidad de las recomendaciones que Acción Social y el DNP deberán presentar al Conpes, se señala que éstos serán anuales. Es necesario que señalen a partir de cuándo se presentarán.

En relación con la universalización de los servicios que se ofrecen a la población desplazada, la PGN valora altamente que el gobierno nacional ofrezca hacerlo con la educación y la salud. Sin embargo, considera que tratándose de población víctima, como la Corte ha señalado, de la violación masiva y sistemática de todos sus derechos fundamentales, debería incluirse por lo menos el derecho al trabajo, en sus modalidades urbana y rural, bien sea mediante la asignación de un proyecto productivo o de vinculación laboral que permita un ingreso digno a la familia.

En relación con el derecho a la subsistencia mínima, el gobierno nacional aduce que no presenta indicadores especiales porque todos los derechos que la integran están incluidos en otros indicadores ya presentados, sobre lo cual la PGN considera:

En cuanto al agua potable, el gobierno dice que se encuentra incluido en el componente de vivienda, pero en los indicadores presentados no se encuentra. Esto, sin considerar que el porcentaje de desplazados que han accedido efectivamente a este derecho es mínimo (8.9%).

El gobierno nacional dice que el componente de alojamiento y vestidos apropiados se encuentran incluidos en un nuevo indicador sectorial dentro de los de atención humanitaria de emergencia. Sin embargo, no tenemos conocimiento de indicadores sobre esa fase, pese a que en la audiencia técnica se señaló específicamente esa carencia.

En lo que tiene que ver con el derecho a la propiedad, el gobierno nacional dice que se encuentra incluido en el derecho a la vivienda y a la alimentación, pero no contempla el derecho a acceder a la tierra, sin el cual difícilmente podrá darse el restablecimiento de los desplazados del sector rural.

La PGN se permite manifestar su inconformidad ante el hecho de que, luego de su insistencia sobre la necesidad de medir el esfuerzo presupuestal relacionado con la ejecución del mismo en los niveles nacional y territorial, el gobierno nacional todavía reporte que es imposible hacerlo de manera desagregada para el presente año porque la matriz de recepción de información diseñada por el DNP no lo permite.

En relación con la respuesta a la solicitud de la Corte sobre el diagnóstico de apoyo a los municipios que por su debilidad no están en condiciones de concurrir con la Nación en la atención de la población desplazada de su jurisdicción, el gobierno nacional señala que los que están en situación de mayor debilidad presupuestal y financiera podrán proporcionar los servicios de educación, vivienda y salud mediante el sistema general de participaciones, pero que los otros derechos no podrán medirse. La PGN considera que estos municipios podrán mostrar debilidades mayores que otros, pero que ello no impide la medición.

En respuesta a la pregunta de la Corte Constitucional sobre la viabilidad de contar con una base de datos que mida la satisfacción de derechos de cada desplazado considerado individualmente, el gobierno nacional responde que ello sería posible mediante el desarrollo y puesta en operación, a partir de 2008 y hasta el 2010, de un sistema de información que complementa al RUPD.

En el gráfico 1 sobre cronograma de construcción de líneas de base y medición señalan que para octubre de 2010 habrán caracterizado 441.639 hogares. Es decir, esa demanda, que es la que desde ahora están aceptando, no solo es insuficiente frente a lo tantas veces señalado por la PGN en su análisis de las debilidades del Sistema Único de Registro, sino que no contempla los desplazamientos actuales y los que puedan desafortunadamente presentarse a futuro (en el que acaba de presentarse en Nariño y Putumayo los desplazados son 7.000).

Podría pensarse que si el proceso de caracterización tantas veces exigido por la Corte Constitucional en el seguimiento al cumplimiento de su sentencia T-025 de 2004 muestra, tres años después de su expedición, un nivel considerable de atraso y si la PGN en sus visitas de seguimiento y control a las distintas unidades territoriales de Acción Social sigue encontrado debilidades manifiestas en el sistema de información de Acción Social y de las demás entidades públicas que conforman el SNAIPD, resulta difícil pensar que en dos años esté operando de manera óptima este nuevo sistema complementario propuesto, de cuya evaluación dependería en gran parte la determinación de la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por lo cual consideramos que la exigencia de cumplimiento de todas las obligaciones que llevarían a la determinación, por parte de la Corte de que se ha superado el estado de cosas inconstitucional no puede estar sujeta a un plazo que cada vez se solicita para un nuevo programa, plazos que de manera reiterada se incumplen, como es el caso del de la caracterización, postergando indefinidamente la superación del estado de cosas inconstitucional.

29. Que el Defensor del Pueblo, reconoció en su informe del 13 de abril de 2007, *“la voluntad del Gobierno en orden a cumplir los requerimientos de la Corte Constitucional, atendiendo todos y cada uno de los pronunciamientos que ha hecho la Corte desde que declaró el ECI en febrero de 2004”* y consideró como *“un avance importante”* la nueva batería de indicadores de goce efectivo de derechos presentada por el gobierno. Sin embargo, resaltó que la propuesta del gobierno en cuanto a los indicadores de goce efectivo de derechos adolece de una definición sobre el contenido de los derechos. Igualmente, señaló que la concepción de indicadores presentada implica necesariamente que la oferta institucional debe ajustarse a los criterios que constituyen cada derecho para que realmente hacer la transición de un enfoque de atención pensado en la oferta pública o de servicios, a un enfoque de realización de derechos. También expresó su preocupación porque *“las personas incorporadas en el RUPD no serán el universo sobre el cual se definirá la línea de base, pues ésta se constituirá a partir de las familias víctimas de desplazamiento forzado que ingresen al Programa “Familias en Acción” y a la Red de Protección Social Juntos.*

Observa que *“hay una débil articulación entre los indicadores de goce efectivo de derechos y los indicadores complementarios y los sectoriales”*, pues no se establecieron los criterios para diferenciarlos. Resaltó que *“tanto los indicadores sectoriales como los complementarios tienen un sesgo para medir coberturas por lo cual ha primado la visión cuantitativas (...) en la medición de la atención.”*

En cuanto a la estructura de los indicadores propuestos por el gobierno, la Defensoría del Pueblo señala que *“en la propuesta de indicadores del SNAIPD no se establecen los contenidos de los derechos específicos a valorar, por lo que no es clara la relación entre derechos a restablecer y los proyectos que se enuncian en relación con cada uno de éstos.”* Para la Defensoría del Pueblo el marco teórico necesario para el diseño de los

indicadores de goce efectivo de derechos solo se ha hecho en relación con el derecho a la estabilización económica, por lo que concluye que *“mientras no se definan los derechos a restablecer por las fases de la política y los criterios que los componen, es difícil entrar a definir el estado ideal que se convierte en el patrón a identificar en los indicadores.”*

En relación con la fuente de información del indicador, la Defensoría del Pueblo consideró que *“una evaluación concentrada en las acciones gubernamentales puede ser un buen ejercicio para hacer evaluaciones de eficiencia y celeridad de las entidades responsables para dar cuenta de la situación, pero ésta mirada solo permite emitir juicios concentrados en la parte institucional, es decir en el recuento de variables que son de interés de la administración pública y que no necesariamente reflejan la situación de las personas víctimas de desplazamiento, sino la gestión de las entidades.”*

En cuanto a las características que deben tener los indicadores para hacer posible su medición, la Defensoría del Pueblo resaltó que *“determinar el avance, estancamiento o retroceso son dimensiones temporales e implican emitir un juicio en relación con un punto de partida; esta dimensión implica que debe haber una comparación entre períodos de recolección de información (la caracterización inicial) y unas fechas de corte posterior, puesto que así es como se define la dinámica de realización de los derechos con ocasión de una actuación pública. (...) La valoración del goce de derechos conlleva seleccionar una muestra para hacer el seguimiento, pero esto no implica que no sea necesario utilizar indicadores de personas cubiertas por cada derecho, en los cuales la base del numerador debe ser el total de la población registrada (demanda potencial) y no exclusivamente las personas que acceden a los programas estatales (demanda real), pues esto último implicaría que no se podría establecer para cada una de las personas reconocidas el estado de goce de sus derechos. Además, la base de este indicador debe ser dinámica y ser actualizada periódicamente con los incrementos (por nuevos desplazamientos) o decrecimientos (si logran la estabilización socioeconómica) que se presenten. (...) Esto lleva a que la evaluación arroje que por cada persona se presenten grados de cumplimiento diferentes, por lo que se considera pertinente definir rangos o categorías de cumplimiento de éstos. (...) Esta postura recoge los planteamientos del DNP sobre la pertinencia de no usar categorías binarias cumplimiento- no cumplimiento en la realización de los criterios y, por tanto, establecer grados de estabilización socioeconómica, en este caso, grados de goce del derecho y, por esta vía, asumir una mirada histórica o periódica para poder definir el impacto en materia de avance, estancamiento o retroceso.”*

30. Que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención al Desplazamiento Forzado valoró como un hecho positivo el interés que ha mostrado el Ejecutivo *“en avanzar hacia el establecimiento de unos indicadores construidos con enfoque de realización efectiva de derechos para hacer seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos posteriores.”*

Resaltó la necesidad de que los derechos definidos por el gobierno para la evaluación de cumplimiento correspondan a los señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004. Destacó que la propuesta presentada por el gobierno no ha contemplado indicadores de enfoque diferencial, ni factores de desagregación para los indicadores propuestos que permitan una evaluación de la aplicación del enfoque diferencial. Para la Comisión este factor invisibiliza la atención diferencial que reclaman las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas, los discapacitados, y los afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado. También llamó la atención sobre la ausencia de indicadores que se refirieran a la fase de atención humanitaria de emergencia y de entrega de asistencia inmediata, a las etapas de prevención y protección y al retorno.

En cuanto a la estructura de los indicadores binarios o de tipo booleano, la Comisión señala que esta es una opción inadecuada para medir la realización de los derechos económicos y sociales, como quiera que estos son de desarrollo progresivo y multidimensional, por lo que el indicador que se adopte debe permitir medir la gradualidad de esa realización.

La Comisión también expresó su preocupación *“por la reafirmación del gobierno en garantizar los derechos de la población desplazada únicamente a través de la adscripción de programas, pues (...) ese es apenas uno de los enfoques válidos para garantizar dichos derechos. (...) Adicionalmente, la Comisión considera necesario que la evaluación que haga la Corte sobre la propuesta presentada por el Gobierno el 1 de marzo, tome en cuenta el documento sobre estabilización ya mencionado.”*<sup>47</sup>

Igualmente, y en relación con el plazo fijado por el gobierno para la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, la Comisión de Seguimiento consideró que *“Marzo de 2008 es un plazo demasiado amplio si se tiene en cuenta que la sentencia T-025 fue proferida en enero de 2004, es decir, que sólo después de más de cuatro años se comenzará a aplicar dicha batería de indicadores. Esto implica en la práctica, la perpetuación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y la consecuente vulneración continua de los derechos de la población desplazada. La Comisión entonces urge a la Corte para que exija que la aplicación de los indicadores que finalmente se adopten se haga a más tardar tres meses después que el Alto Tribunal los apruebe, pues resulta prioritario contar con la herramienta definitiva de medición a efecto de garantizar que el seguimiento técnico a las órdenes de la sentencia T-025 y de sus autos posteriores, se traduzca en la superación del ECI.”*

En cuanto a la línea de atención propuesta por el Gobierno a través del programa Familias en Acción, la Comisión expresa su preocupación porque

---

<sup>47</sup> Se refiere al documento de estabilización presentado por el Departamento Nacional de Planeación titulado “La estabilización social y económica de la población desplazada: ¿bajo qué condiciones se entiende estabilizado social y económicamente un hogar desplazado?” presentado por el Consultor Luís Eduardo Pérez Murcia.

“dicho programa pretenda mostrarse como una solución integral a las necesidades y afectaciones de los hogares desplazados.” Sobre los criterios propuestos por el gobierno para determinar cuándo se entendería superado el estado de cosas inconstitucional, la Comisión señala que los criterios propuestos por el gobierno:

“son insostenibles, no solo a la luz de la jurisprudencia de la Corte en esta materia, sino de lo que ya había expresado la Comisión al respecto en el documento del 15 de marzo pasado: “La Comisión de seguimiento entiende que el Estado de Cosas Inconstitucional que ha declarado la Corte se habrá superado cuando la política pública estatal haya creado las condiciones para la realización efectiva y sostenida de los derechos de toda la población desplazada (PD) y haya removido todos los obstáculos financieros e institucionales que han impedido de forma sistemática, la realización de los derechos consagrados en la Ley 387 de 1997 y amparados en la sentencia T-025, en los autos posteriores y en la jurisprudencia desarrollada por la Corte sobre Desplazamiento Forzado. Sería inconcebible que una vez levantado el Estado de Cosas Inconstitucional, la situación de vulnerabilidad social y humanitaria de los desplazados se mantuviera o que nuevos grupos de desplazados tengan que vivir las condiciones de precariedad que dieron lugar a su declaratoria. Del mismo modo resultaría inadmisibles que las garantías para el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas tuviera un carácter transitorio, limitado al período de seguimiento que hoy adelanta la Corte.

A juicio de la Comisión, es necesario garantizar el acceso permanente y no transitorio a los servicios que aseguren los derechos de las personas desplazadas y, en consecuencia, las políticas públicas, bienes y servicios provistos por el Estado, que en su momento lleven a la Corte a declarar la superación de dicho estado, deben mantenerse frente a toda la población desplazada, incluso después de dicha declaración y hasta que se realicen los derechos protegidos.”

31. Que en sus comentarios a la batería de indicadores propuesta por el gobierno, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados propone que “en la valoración de los indicadores de seguimiento y evaluación de la política de atención de la población desplazada se debe revisar si éstos (i) cumplen con su propósito final: la evaluación del grado de avance en la superación del ECI y la adopción de los correctivos necesarios; (ii) miden el GED en los diferentes componentes de la política y para los diferentes sujetos de especial protección constitucional; y (iii) son aplicables, confiables y significativos, y si permiten una evaluación con criterios homogéneos para todas las entidades del Sistema.” Resalta que la batería de indicadores presentada por el gobierno “representa un avance cualitativo en el proceso de construcción de un modelo de seguimiento y evaluación de la operación y de los resultados de la política pública de atención a la población desplazada.”

En cuanto a la aplicabilidad de la propuesta del gobierno, señala que “la propuesta, que cuenta con 63 indicadores – 12 de GED, 16 complementarios; y 35 sectoriales – pareciera ofrecer condiciones para su administración como

*sistema de información. Sin embargo, requiere un esfuerzo de construcción de mecanismos de recolección de información en relación con los indicadores sectoriales y complementarios, dado que el 51% de los indicadores propuestos no corresponden a los que en la actualidad manejan las instituciones.” Considera que “los indicadores presentados, en la medida en que recogen una propuesta común de las entidades del orden nacional, estarían cumpliendo con el criterio de homogeneidad que, en términos de lo señalado por la Corte, tendría la potencialidad de fortalecer la coherencia y limitar los riesgos de fragmentación en la respuesta institucional. (...) En este orden de ideas, para fortalecer la coherencia, resultaría conveniente que los diferentes derechos incluidos dentro de la batería, fueran objeto del mismo nivel de profundización que el que se efectuó en el ejercicio de análisis que, a partir del contenido del derecho, emprendió el Departamento Nacional de Planeación.<sup>48</sup>*

A pesar de las virtudes que el ACNUR reconoce frente a la propuesta gubernamental, considera conveniente prestar especial atención a los siguientes aspectos: “ *i. La identificación de los logros específicos que se establecerían para la población desplazada que debe corresponder al menos con los 12 indicadores de GED establecidos (con la incorporación de los ajustes resultantes de este proceso de intercambio de información en el marco del proceso de la T – 025) (...) ii. La capacidad de operación de los gestores, en particular frente a hogares que habitan zonas apartadas de la geografía nacional, con limitaciones en vías de comunicación e incluso con riesgos para el desarrollo de su gestión, dada la presencia de grupos armados en sus áreas de operación. Es posible que, incluso en algunas zonas urbanas, los gestores tengan problemas asociados a la seguridad para el cumplimiento de su función. iii. Las alternativas frente a un eventual inconveniente o retraso en la operación de la red JUNTOS. (...). iv. Las limitaciones propias del modelo planteado, dado que se concentra en el seguimiento de hogares para evaluar fundamentalmente su estabilización socio-económica. Por esta razón, población afectada por desplazamientos masivos, población dispersa en la etapa de emergencia y la población – comunidades – en riesgo de desplazamiento estarían por fuera de este modelo de gestión<sup>49</sup>. v. A la forma de adecuar el modelo de gestión frente a las formas organizativas propias de los pueblos indígenas y comunidades afro-descendientes. (...).*

ACNUR destaca como principal fortaleza del ejercicio de construcción de indicadores presentado por el gobierno, “*es la aplicación del criterio GED en relación con estabilización económica.*” Sin embargo, resalta que “*no son públicas las pautas seguidas para determinar cuáles de los elementos*

<sup>48</sup> Pérez, Luís Eduardo. “La estabilización socio – económica de la población desplazada: ¿bajo qué condiciones se entiende estabilizado social y económicamente un hogar desplazado?” Proyecto: Desarrollo de un sistema de indicadores sectorial para valorar el nivel de estabilización social y económica de la población internamente desplazada. Proyecto del DNP financiado con el apoyo de USAID, OIM y FUPAD. Bogotá, 2006.

<sup>49</sup> Si bien, la red JUNTOS tiene previsto que el gestor efectúe seguimiento a las familias y a la comunidad, el nivel de trabajo comunitario debería ser objeto de mayor profundización, dado el daño que el desplazamiento genera sobre los procesos organizativos y comunitarios.

*constitutivos de cada uno de los derechos, serían objeto de medición y cuáles no, sin que esto signifique un desconocimiento del derecho, sería excluido del ejercicio de construcción de indicadores.” Propone que para la revisión del indicador de GED se tenga en cuenta “(i) si el conjunto de derechos ha sido incorporado en la batería de indicadores; y (ii) si los diferentes elementos que componen cada uno de los derechos han sido incluidos en el ejercicio de construcción de los mismos. Dado que, bajo el juicio de razonabilidad señalado anteriormente, no todos los elementos del contenido del derecho son factibles de ser medidos, se deben determinar criterios para definir y priorizar cuáles elementos de cada uno de los derechos serán incorporados en los correspondientes indicadores.*

Concluye que *“la aproximación gradual a la definición del contenido de seguimiento y evaluación implica (i) la identificación del conjunto de instrumentos normativos involucrados de manera que se precise el contenido de cada uno de los derechos; (ii) la ordenación de esta información en categorías, y (iii) la definición – priorización – de qué elementos de todo este conjunto de información es significativo, y factible para ser medido.”* Subraya que *“ si el objetivo es maximizar el GED, la ruta más expedita será aquella en la cual, desde la formulación o ajuste de la política, se tienen en cuenta los derechos que la política específica va a contribuir a materializar.”* Recomienda que con el fin de *“ganar en consistencia, las entidades del Sistema deberían recoger los insumos presentados por el DNP, en la consultoría financiada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y efectuar la valoración de pertinencia de sus políticas. (...) Sería conveniente que el mismo ejercicio se usara para la elaboración y revisión de los indicadores en materia de prevención y atención humanitaria de emergencia.”*

### **Observaciones específicas**

32. Que con el fin de determinar la pertinencia, suficiencia y adecuación de los indicadores para medir el goce efectivo de derechos, la Sala Segunda de Revisión se referirá brevemente a las principales observaciones específicas presentadas por los participantes en la sesión pública de información técnica del 1º de marzo en relación con cada uno de los derechos considerados por el gobierno, y siguiendo el mismo orden de presentación que éste hiciera en los documentos remitidos a la Corte y durante la sesión de información técnica.

### **Derecho a la vivienda**

33. El Procurador General de la Nación, señaló lo siguiente en relación con los indicadores de goce efectivo, complementarios y asociados del derecho a la vivienda propuestos por el gobierno:

En la sesión técnica habíamos planteado que para medir el goce efectivo del derecho a la vivienda, debería tenerse en cuenta que la cantidad de trámites

que debe surtir la población desplazada para acceder a él, en la mayoría de las ocasiones éste se hace imposible. Observamos que sigue sin considerarse la demanda de población desplazada que ha solicitado el subsidio correspondiente y que constituye un parámetro indispensable.

También en la sesión técnica habíamos señalado la necesidad de que en el indicador de goce efectivo del derecho a la vivienda se contemplaran los parámetros correspondientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Seguimos echando en falta su inclusión.

El gobierno nacional incluye un nuevo indicador sectorial asociado para medir el número de mujeres cabeza de familia beneficiarias del subsidio de vivienda urbana o rural. Además del problema de la demanda que torna inane este indicador, el gobierno debe tener en cuenta que en el caso de la mujer cabeza de familia ésta tiene derecho a un trato preferencial que no capta el indicador.

34. El Defensor del Pueblo, expresó su preocupación sobre que *“la necesidad de hábitat, esto es de techo, para quienes se encuentran en desplazamiento, se confunda con el derecho a la propiedad de vivienda desde la perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales, por cuanto la vivienda es entendida como el acceso a la propiedad y en términos de la política pública, es el acceso al subsidio para la adquisición de vivienda, cuando el problema para las víctimas del desplazamiento forzado es tener un lugar donde pasar la noche, guarecerse de las inclemencias del clima y poder desarrollar su derecho a la intimidad personal, entendiendo que esta vivienda debe estar disponible desde la ocurrencia del desplazamiento, hasta la cesación de la condición de desplazados.”* En cuanto al indicador de goce efectivo de derecho propuesto por el gobierno, el Defensor del Pueblo señala que *“la cuestión de la adecuación del lugar de habitación no se puede restringir a la verificación de una relación jurídica con el predio o inmueble, sino si este cumple fundamentalmente con el criterio de vivienda digna. (...) La seguridad jurídica es un elemento aunque importante, no es el núcleo esencial del derecho y aunque sea un indicador de soporte, no mira el aspecto cualitativo de la vivienda.”*

35. En su informe del 11 de enero de 2007, al cual se remite la Comisión de Seguimiento en su documento del 11 de abril de 2007, se señala que *“es necesario que los indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda se diferencie entre aquellos “desembolsados” en las cuentas de ahorro y “los efectivamente aplicados” porque representan una compra de vivienda efectiva o un anticipo del subsidio en un programa de ejecución.”* Igualmente, señaló que es necesario hacer un seguimiento a la calidad de las soluciones de vivienda a las que accede la población desplazada, observando tanto vivienda nueva como en construcción en sitio propio, los estándares de solución que se están logrando, realizando un estudio comparativo con la oferta general del mercado.

En su informe del 15 de marzo de 2007, la Comisión de Seguimiento insiste en que más allá del tipo de posesión o tenencia o de perfeccionamiento del derecho de propiedad, “la vivienda cumpla con los estándares mínimos de una vivienda adecuada” y propone un criterio pro homine para las víctimas de desplazamiento forzado interno, a fin de entender que el derecho a la vivienda se encuentra satisfecho cuando como mínimo se cumplan las siguientes condiciones: (1) *“Se garantice la propiedad de una vivienda equivalente a la categoría de interés social (VIS), en cuya consecución no se generen para el hogar endeudamientos o gastos no soportables, que pongan en riesgo la garantía de satisfacción del mismo derecho a la vivienda o de las demás necesidades básicas como la alimentación, la salud y la educación.”* (2) *“Se garantice el acceso a vivienda bajo la modalidad de arrendamiento en aquellos casos en que los hogares opten voluntariamente por un retorno con garantías, bajo el presupuesto de que se trata de una medida de carácter humanitario y de término transitorio, que en ningún caso se considerará la satisfacción integral del derecho a la vivienda, y que además será entendido como un paso previo a una solución definitiva de acceso a la propiedad al momento del retorno.”* (3) *“Se aprueben las solicitudes de permuta que hayan sido elevadas por hogares víctimas del delito de desplazamiento forzado, y que dichas aprobaciones se conviertan efectivamente en soluciones habitacionales y garantía del derecho a la propiedad. En estos casos y cuando sea necesario debido a posibles mayores valores de la vivienda del sitio de reasentamiento, se garantizará una inversión complementaria del Estado para adquirir una vivienda equivalente a las de interés social.”*

36. ACNUR, reconoce que el indicador de goce efectivo del derecho a la vivienda *“incorpora un criterio adecuado en relación con el contenido del derecho a la vivienda. De acuerdo con el indicador de GED se entendería que el hogar goza del derecho cuando habita en una vivienda que le ofrece condiciones dignas de habitabilidad, conforme a estándares internacionales, y seguridad jurídica en la tenencia, es decir que el hogar no sufre riesgo de desalojo. Sin embargo podría presentar problemas en la medida en que los indicadores complementarios y sectoriales asociados no permiten evaluar algunos aspectos relacionados con el contenido del derecho.”* Y propone (i) *Incluir indicadores que midan la restitución de las viviendas;* (ii) *Dado que no todos los hogares cuentan con subsidios sería conveniente que el gestor de la red JUNTOS contara con instrumentos para precisar qué aspectos de la vivienda no ofrecen condiciones mínimas de dignidad;* (iii) *Contar con herramientas para identificar condiciones de accesibilidad para hogares en los que alguno de sus miembros presente discapacidad.* (iv) *Dar seguimiento a la situación de los hogares que, habiendo sido beneficiarios de subsidio, éste aún no haya sido desembolsado. En todo caso, es positivo que se haya incluido un indicador sobre la relación subsidio desembolsado – subsidio asignado, que permitiría establecer control sobre uno de los aspectos críticos en la gestión de la política.*

## Derecho a la salud

37. El Procurador General de la Nación, en relación con los indicadores propuestos por el gobierno para el derecho a la salud señaló que *“si bien se presentan dos indicadores nuevos, sigue sin medirse la atención a madres lactantes.”*

38. El Defensor del Pueblo señaló que *“de los indicadores gubernamentales solo es posible determinar las personas que tienen acceso al régimen subsidiado de salud, pero de ellos no es posible determinar el número de personas efectivamente atendidas o la calidad de dicha atención. Por otra parte, se deben establecer indicadores para medir el enfoque diferencial en atención en salud teniendo en cuenta el enfoque étnico, y los programas de salud sexual y reproductiva especialmente dirigidos a mujeres y jóvenes.”*

39. La Comisión de Seguimiento señala en su informe del 15 de marzo de 2007, que *“a las familias desplazadas se les debe garantizar en todo momento la atención en salud, con igual calidad, oportunidad y facilidades de acceso, independientemente de que la persona esté trabajando o carezca de empleo. Así mismo debe garantizarse que, ante la propia situación de desplazamiento que vive la persona, o ante posteriores desplazamientos ocurridos por riesgos o amenazas sobrevivientes en el lugar donde se está reubicando, el Estado esté en condiciones de garantizar que las personas sean atendidas en cualquier lugar del territorio nacional, bien sea mediante las modalidades del régimen subsidiado o contributivo.”* La Comisión propone que los indicadores sectoriales de salud tengan en cuenta que: *“1. se garantice a todas las personas desplazadas (...) el acceso inmediato y sostenido en el tiempo, a servicios de salud cuya cobertura y calidad no podrá ser inferior a la determinada para el Plan Obligatorio de Salud propio del actual régimen contributivo. En todo caso el gobierno garantizará el acceso a bienes y servicios complementarios cuanto la situación de vulnerabilidad del desplazado y su estado de salud física y mental así lo requieran. 2. Se garantice la portabilidad nacional de las diversas modalidades de aseguramiento para la población desplazada.”* Adicionalmente, se remitió a los comentarios presentados en su informe del 11 de enero de 2007 en materia de derecho a la salud.

40. ACNUR, señaló lo siguiente en relación con los indicadores de goce efectivo del derecho, complementarios y asociados a la salud:

El indicador de GED se concentra en la afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Salud (SGSSS), la atención psicosocial para quienes lo solicitan y la vacunación para los niños. (...) Dadas las necesidades específicas de la población desplazada y las limitaciones existentes dentro del Plan Obligatorio de Salud (POSS) en materia de atención psicosocial es positivo que se hayan incluido este elemento como parte del GED, en la medida en que estarían ampliadas las prestaciones contempladas en el POSS.

1. Sin embargo, la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud no garantiza la efectividad del derecho. El indicador de afiliación podría ser complementado con un indicador de atención efectiva, que implicaría que todos los miembros del hogar que han sido atendidos por el Sistema de Salud reciben los servicios médicos y los medicamentos prescritos en la atención inicial, sin importar que estén o no en el POSS.
2. La inclusión de indicadores acerca de acceso a programas de salud sexual y reproductiva y de controles prenatales atienden factores de especial vulnerabilidad de la población desplazada por lo que se aprecia positiva su incorporación. Los indicadores complementarios y sectoriales asociados podrían ser complementados con indicadores que permitieran evaluar
3. La atención efectiva de enfermedades y heridas relacionadas con el desplazamiento y sus causas – v.gr. accidentes con Minas Antipersona – y su correspondiente rehabilitación para aquellos casos en que los procedimientos requeridos excedan los beneficios consagrados en el POSS.
4. La disponibilidad de servicios médicos – centros de salud, médicos y medicamentos – en áreas de retorno o reubicación que por su ubicación geográfica hacen que la afiliación al SGSSS no pueda garantizar la atención efectiva.

## **Derecho a la Educación**

41. El Procurador General de la Nación, no presentó comentarios específicos frente a los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la educación.

42. El Defensor del Pueblo, señaló que *“los criterios y medidas adoptadas para la medición del goce del derecho a la educación, se establecen sobre la base de la capacidad de los organismos del Estado para proveer el acceso a instituciones educativas. (...) los mecanismos de medición de este derecho deberían ser elaborados con base en las necesidades reales de la población víctima de desplazamiento forzado. Se deben implementar mecanismos que faciliten la inserción de los niños y niñas víctimas del desplazamiento al sistema educativo y atender las necesidades de atención (sic) psicosocial.”*

43. La Comisión de Seguimiento en su informe del 15 de marzo de 2007 considera que varios de los criterios propuestos por el DNP en el documento de consultoría sobre estabilización recogen sus preocupaciones en materia de educación. Expresa su preocupación porque el indicador propuesto por el gobierno deja por fuera a la niñez menor de 5 años a pesar de su alta vulnerabilidad. Por lo tanto propone cuatro criterios adicionales para que sean tenidos en cuenta como condiciones de goce efectivo del derecho a la educación para los niños, niñas, y personas en extra-edad víctimas del desplazamiento forzado interno. Esas cuatro condiciones se resumen así: (1) *“acceso efectivo y gratuito a la educación desde preescolar hasta 9º grado para todos y cada uno de los niños, niñas y jóvenes víctimas del desplazamiento forzado,”* lo cual implica apertura, ampliación y aplicación efectiva de cupos escolares y condiciones flexibles de acceso relativas a trámites y exigencia de certificados; (2) *“Garantía de acceso a la educación a*

*todas las personas desplazadas que clasifiquen en extraedad.” (3) “asegurar la dotación gratuita de uniformes, útiles escolares, transporte, refrigerios y comida caliente, elementos cuya carencia constituye una causa eficiente de la deserción escolar.” (4) “mecanismos de acción afirmativa u otro tipo (...) para garantizar la continuidad del proceso educativo (...) a efecto de que puedan culminar la educación básica y acceder a la educación superior.”*

44. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la educación ACNUR, señaló *“que los indicadores deberían evaluar la asistencia regular a un establecimiento educativo. A partir del indicador de GED se entendería que hay disponibilidad de cupos, maestros y establecimientos educativos. Sin embargo, hay aspectos de la definición planteada, como adaptabilidad y no discriminación que no son objeto de medición a través de los indicadores propuestos.”*

### **Derecho a la alimentación**

45. El Procurador General de la Nación, en relación con la ayuda inmediata, reiteró su *“pronunciamiento de siempre en el sentido de que la ayuda inmediata es un derecho legal de todas las personas que presentan una declaración como desplazadas.”*

46. El Defensor del Pueblo, señala que *“aún no existe claridad sobre cómo se abordará el derecho a la subsistencia mínima en cada uno de los momentos de la emergencia y la estabilización económica. Aun no es posible establecer un mecanismo de medición para el tránsito entre la dependencia y el autosostenimiento de una persona víctima de desplazamiento; igualmente no es posible determinar si el tiempo en el que se brinda ayuda humanitaria es suficiente para procurar su autosostenimiento. Es importante establecer cuántas personas han solicitado prórrogas, a cuántas de ellas se les han aprobado y a cuántas no, y en qué se ha basado el juicio de las entidades del Estado encargadas de la atención para negar el otorgamiento de las prórrogas. Aún no se han establecido indicadores para medir el logro del autosostenimiento frente a las personas en condición de discapacidad y con reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.”*

47. La Comisión de Seguimiento se remitió a los comentarios presentados en su informe del 11 de enero de 2007 sobre los indicadores de ayuda humanitaria de emergencia y asistencia inmediata en materia de derecho a la alimentación.

48. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la educación ACNUR, señaló:

El indicador de GED está encaminado a evaluar si el hogar dispone de alimentos en cantidad y calidad suficientes, que es, en la práctica, la forma como se goza el derecho. El indicador complementario está evaluando la cantidad de alimentos consumidos por el hogar y los indicadores sectoriales

asociados se concentran, de una parte, en la cobertura de asistencia estatal para situaciones de emergencia, y de otra, para las situaciones de urgencia, dadas las necesidades especiales de los hogares, en razón de su composición. (Adultos mayores, madres gestantes o lactantes, menores, estos últimos en relación con su acceso a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)

Sería conveniente que se evaluara la posibilidad de incluir tres aspectos adicionales dentro del conjunto de indicadores complementarios y sectoriales asociados.

- i. La aceptabilidad cultural.<sup>50</sup>
- ii. La disponibilidad de alimentos en zonas de mayor intensidad del conflicto. Lo que en términos prácticos, implicaría dar seguimiento a las restricciones impuestas por los actores armados o por las mismas autoridades. Siendo que, las restricciones en la movilidad afectan el acceso a zonas de cultivo y la disponibilidad de alimentos, este aspecto es crítico para el goce efectivo del derecho.
- iii. Atención de la urgencia en función de la discapacidad de alguno de los miembros del hogar. Aunque la manifestación de urgencia incluye este aspecto, podría ser conveniente hacerlo explícito como se ha hecho, por ejemplo, para los adultos mayores.

## **Derecho a la generación de ingresos**

49. El Procurador General de la Nación, en relación con los indicadores de generación de ingresos señaló lo siguiente:

Señalamos como una falencia grave el que se mantenga el indicador como fue presentado, sin acatar las observaciones que se hicieron en el sentido de que no basta con que un miembro de la familia tenga alguna forma de generación de ingresos y que no se mida la calidad del trabajo que lo permite, en términos económicos, de tal manera que garantice el mínimo vital a todos los miembros de la familia y su sostenibilidad.

El gobierno incluye un indicador sobre adultos mayores que mide solo el acceso a un programa cuyo contenido no conocemos, sin medir la satisfacción del mínimo vital a que tienen derecho como población especialmente protegida por su especial vulnerabilidad.

50. El Defensor del Pueblo, señaló en relación con el derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento que *“no hay claridad acerca de cuantos y cuales son los programas que existen para su aseguramiento por parte de las entidades que tienen estas responsabilidades. No hay claridad acerca del parámetro que permite medir cuando una persona está en capacidad de autosostenerse y generar ingresos que permitan cubrir los gastos de su hogar y, en el evento en que la persona no esté en capacidad de garantizar la provisión de sostenimiento de su grupo familiar, no hay claridad acerca de los programas que se destinen a esto.”*

<sup>50</sup> De acuerdo con la OG 12/11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas “Que los alimentos sean aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles. E/C.12/1999/5 1999

51. La Comisión de Seguimiento en su informe del 11 de enero de 2007 en materia de derecho a la generación de ingresos, resaltó que *“los indicadores propuestos por el Gobierno no determinan la población objetivo (elemento indispensable si se tiene claro qué grupos de la población desplazada se deben priorizar). Tampoco toman en cuenta el establecimiento de rangos diferentes de medición para los desplazados que llevan meses o años viviendo en la ciudad receptora, elemento clave si se tiene en cuenta que no es lo mismo el deterioro en las condiciones de vida de una familia recién llegada que el de una familia que ya lleva varios años en el sitio de recepción. (...) Es necesario que se construyan indicadores para medir la vinculación efectiva al mercado laboral y para determinar (cuando se trata de trabajadores por cuenta propia) la sostenibilidad de los proyectos productivos auspiciados por el gobierno. (...) El gobierno pone demasiado énfasis en el tema de ingresos por cuenta propia (...) lo cual puede reflejar que no existe una política consistente en materia de generación de empleo para los desplazados. Es en este aspecto justamente en que se tienen que realizar estudios de caso puntuales o el establecimiento de una línea de base, sobre las iniciativas de trabajo por cuenta propia apoyadas por el gobierno mediante la línea de proyectos productivos, para definir los factores del fracaso de la gran mayoría de estos proyectos en las diversas regiones del país.”*

En cuanto al mínimo de ingresos que se debe garantizar a la población desplazada, la Comisión señaló en su informe del 11 de enero de 2007 que *“el indicador principal que se proponga (...) debe dar cuenta del ingreso faltante para que las familias desplazadas adquieran una canasta básica que garantice el mínimo vital, de tal manera que se pueda establecer (...) qué porcentaje de ingreso le hace falta a cada hogar para alcanzar al menos la línea de pobreza. Esto ofrece la posibilidad de establecer relaciones con los derechos a la alimentación, el derecho al mínimo vital, la educación, entre otros. Un paso siguiente, dado que el experto propone una escala de uno a cien en el análisis de cumplimiento, es determinar (...) la cercanía o la distancia en que están ubicadas las familias desplazadas con relación a la línea de pobreza.”*

En su informe del 15 de marzo de 2007, resalta que los indicadores propuestos por el DNP en el documento sobre estabilización son mucho más amplios y comprensivos que el indicador propuesto por el gobierno en la sesión de información técnica, y considera que *“la protección que pretende ofrecer el Gobierno en materia laboral, reflejada en el indicador, es bastante precaria, limitándose en todo caso a garantizar una “ocupación” remunerada.”*

52. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno, ACNUR, señaló *“No hay plena correspondencia entre el conjunto de indicadores y la descripción del concepto. Los indicadores permiten identificar el acceso a la fuente de ingresos – empleo o proyectos productivos – pero no logran medir si el ingreso obtenido genera “niveles de autosostenimiento y [... que*

*permitan...] prescindir, en lo pertinente, de la oferta estatal<sup>51</sup>”. La valoración podría expresarse, en consecuencia, en función de salario mínimo o de los ingresos familiares, en relación con las necesidades básicas de la familia. En relación con los ingresos de los hogares que habitan áreas rurales sería pertinente complementar los indicadores con uno que precise el nivel de acceso a la tierra de éstos.”*

### **Derecho a la identidad**

53. El Procurador General de la Nación, no hizo comentarios específicos en relación con los indicadores propuestos por el gobierno.

54. El Defensor del Pueblo, no presentó comentarios específicos sobre el contenido del derecho ni sobre los indicadores propuestos por el gobierno.

55. La Comisión de Seguimiento reconoció en su informe del 15 de marzo de 2007, *“la importancia de que se construya un indicadores para medir el nivel de cumplimiento del derecho a la identidad, pues (...) la carencia de documentos de identificación se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el acceso a otros derechos por parte de la población desplazada (...). Por las anteriores razones, vale la pena que el Estado habilite mecanismos especiales para que las personas desplazadas puedan ejercer sus derechos de ciudadanía que están ligados a la obtención de documentos de identificación, sino que es necesaria la habilitación de fechas o espacios extraordinarios para que la población desplazada pueda ejercer sus derechos civiles y políticos.”*

56. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno, ACNUR, no hizo ninguna observación.

### **Derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales**

57. El Procurador General de la Nación, señaló lo siguiente en relación con los indicadores propuestos.

El gobierno nacional presenta tres nuevos indicadores, sobre los cuales consideramos:

1°. La obligación en relación con esos derechos no se agota en el acompañamiento del retorno, ni en que no se produzca un nuevo desplazamiento, sino en que los retornados gocen efectivamente de seguridad, lo cual no se mide.

2°. Persisten en medir solo la protección a líderes y no a la población desplazada en general.

<sup>51</sup> Acción Social, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y de Justicia. “Batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED), complementarios y sectoriales revisada – marzo 14 de 2007” PPT.

3°. En cuanto a las comunidades indígenas, debería medirse si se concertó o no con sus autoridades e incluirse a las comunidades negras. Sería deseable que el gobierno nacional indicara en documento anexo en qué consisten los esquemas diferenciados en este caso.

58. El Defensor del Pueblo, reiteró que *“en cuanto a la protección del derecho a la vida se debe procurar a todas las víctimas del desplazamiento y no únicamente a los líderes de población desplazada, aunque ellos requieran una protección reforzada.”* Igualmente, señala en relación con los derechos al retorno y al restablecimiento que *“de los indicadores presentados por el gobierno no es claro cuáles son los programas y medidas adoptadas para garantizar este derecho en términos de efectividad y sostenibilidad en condiciones de seguridad.”* Resalta que el contenido mínimo del derecho al restablecimiento incluye los conceptos de seguridad, voluntariedad, dignidad y garantía de no repetición, aspectos que no son tenidos en cuenta en los indicadores propuestos por el gobierno.”

59. La Comisión de Seguimiento hace las siguientes observaciones relativo al indicador de goce efectivo del derecho a la vida en el contexto del retorno en condiciones de seguridad, en los siguientes términos:

El indicador de goce efectivo de derechos que ha presentado el gobierno a consideración de la Corte en lo que se refiere a vida, integridad y seguridad personales, establece como parámetro que “la comunidad donde retorna o se reubica tiene acceso a los servicios de seguridad del estado”.

(...)

En opinión de la Comisión, ni el parámetro de medición (pues se funda en un concepto restringido de seguridad) ni el indicador (pues no establece cuál es la calidad de acompañamiento, por ejemplo, que sea integral), contemplan las dimensiones que debe tomar en cuenta el Estado al momento de promover los retornos, sobre seguridad, dignidad y voluntariedad, (sic) con el fin de que los retornos se hagan sostenibles.”

60. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno, ACNUR, señaló lo siguiente:

50. Los indicadores establecidos en relación con este conjunto de derechos pueden resultar insuficientes y en algunos casos inocuos para el propósito buscado. (...)

51. Sería conveniente revisar la interpretación del concepto de riesgo extraordinario incorporado a la elaboración de los indicadores. El riesgo extraordinario opera como condición suspensiva que determina el tránsito de medidas generales a medidas particulares para garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad personal<sup>52</sup>. (...)

<sup>52</sup> Esa condición suspensiva la denomina la Corte “desencadenante jurídico de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal. Ver: Sentencia T – 719 de 2003. (No 4.2.3.2/7 de la parte considerativa)

52. La obligación de adoptar las medidas particulares está sujeta a la verificación de una de dos circunstancias que operarían como desencadenantes jurídicos, en términos de la corte, de la obligación de adoptar medidas especiales de protección:

53. La primera, que es la recogida por las autoridades en el diseño de los indicadores. “[...] *cuando la persona enfrenta una amenaza real, individualizada, grave, inminente y desproporcionada contra sus derechos*<sup>53</sup>”, (...)

54. La segunda, cuando hay una situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo que sería el caso de la población desplazada. Por definición, la persona se desplaza porque se encuentra en una situación de riesgo extraordinario que lo lleva a buscar protección en otro lugar del país al que, en muchas ocasiones, las razones de riesgo lo persiguen. Por esta razón, corresponde a las autoridades adoptar medidas especiales de protección tal y como lo indican los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos 10, 11 y 12.

(...)

55. Así, el GED no se reduce a las personas que cuentan con medidas especiales de protección y a las comunidades retornadas o reubicadas, sino que debe ampliarse a todas las personas o comunidades desplazadas sobre las que sea previsible que se pueda materializar algún tipo de agresión. En este sentido no es necesario, en todos los casos, que las personas informen a las autoridades de su situación. La obligación de las autoridades implica también poder identificar objetivamente cuándo una persona o comunidad soporta un riesgo extraordinario.

(...)

56. Es decir que los indicadores deberían poder dar seguimiento a la capacidad de las autoridades de identificar y advertir los riesgos, y de adoptar las correspondientes medidas especiales de protección. Dentro de estas comunidades y personas se pueden encontrar, entre otras:

- i. Las personas amenazadas que han puesto en conocimiento de las autoridades su situación de riesgo (involucradas en el indicador)
- ii. Las comunidades que han retornado a su lugar de origen o que avanzan en procesos de reubicación (involucradas en el indicador)
- iii. Las comunidades sobre las cuales el Sistema de Alertas Tempranas ha emitido informe de riesgo o alerta temprana.
- iv. Los asentamientos o barrios en donde se asientan personas desplazadas en zonas urbanas.
- v. Los albergues de población desplazada.
- vi. Las comunidades sujetas a medidas especiales de protección por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- vii. Las comunidades que habitan áreas en donde se concentran en mayor medida operaciones militares. En este caso, dentro de las obligaciones del Estado se encontraría la de abstenerse de generar mayor riesgo frente a circunstancias en que ya ha sido identificado un riesgo extraordinario<sup>54</sup>.

57. De las anteriores circunstancias se pueden identificar indicadores complementarios y sectoriales asociados, que pueden ser de utilidad para dar cuenta del GED de estos derechos. Por ejemplo,

- i. La relación medidas adoptadas y debidamente ejecutadas, en relación con los informes de riesgo y alertas emitidas por parte del SAT.

<sup>53</sup> Acción Social, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y de Justicia. “Batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED), complementarios y sectoriales revisada – marzo 14 de 2007” PPT

<sup>54</sup> *Ibidem.* (No. 4.2.3.2/7)

- ii. Efectividad de las medidas de seguridad adoptadas para barrios en donde se conoce se concentra la población desplazada en áreas urbanas.
- iii. Planes de contingencia diseñados y aplicados en relación con las áreas afectadas por operaciones militares sostenidas, etc.

58. En relación con los indicadores propuestos, el “acceso a servicios de seguridad” no expresa la efectividad del derecho, permite identificar la posibilidad de ser protegido pero no la efectividad de las medidas.

59. Frente a los procesos de retorno es positivo que se haya incorporado como indicador las comunidades retornados que se han visto obligadas a desplazarse nuevamente. Sin embargo, sería conveniente complementar este indicador con la relación de comunidades retornados que han sufridos agresiones – homicidios, amenazas, etc., – en la medida en que es posible que una comunidad retornada no este dispuesta a volverse a desplazar, dados los costos experimentados en el desplazamiento anterior.

60. Por ultimo, se carece de información en relación con el número de personas desplazadas que han sido víctimas de homicidios, atentados contra su vida e integridad y amenazas, sería conveniente dar seguimiento a estas variables para poder evaluar el impacto de las medidas y los niveles de riesgo que está soportando la población en los lugares de llegada, de retorno o de reubicación.

## **Derecho a la participación**

61. El Procurador General de la Nación, señaló en relación con los dos nuevos indicadores propuestos por el gobierno *“que sería conveniente que se midiera la información previa tanto a las mujeres como a las comunidades indígenas (habría que incluir a las comunidades negras) sobre los temas a tratar en el comité a desarrollar, de tal manera que pudieran consultar a sus comunidades, analizar el tema y participar de manera informada y eficaz.”*

62. El Defensor del Pueblo, no presentó comentarios específicos sobre el contenido del derecho ni sobre los indicadores propuestos.

63. En su informe del 15 de marzo de 2007, la Comisión de Seguimiento acoge los criterios planteados por el DNP en su documento de estabilización socioeconómica, recogidos en las páginas 53-55, *“pues considera que representan herramientas útiles para garantizar el derecho a la participación y el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada.”* En cuanto al indicador propuesto por el gobierno, señala que restringe la posibilidad de participación de la población desplazada al ámbito de los comités territoriales, lo cual desconoce que existen otros espacios de actuación en los que se diseña la política pública o se adoptan decisiones relevantes para población desplazada. Propone dos criterios adicionales: (1) provisión de condiciones materiales para que la participación sea eficaz, teniendo en cuenta la procedencia regional y la representación de los diferentes procesos organizativos; (2) garantías de difusión masiva de los derechos de la población desplazada.

64. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno, ACNUR, señaló lo siguiente:

50. Los criterios establecidos por en el conjunto de indicadores diseñados por el Gobierno recogen tan solo parcialmente el contenido del derecho a la participación de la población desplazada. La evaluación, en consecuencia se centraría en dos dimensiones específicas: (i) la representación de los hogares en espacios locales de participación, y (ii) la participación en la definición de la alternativa de solución duradera, esto es, retorno y reubicación.

51. Simplificando, la evaluación de la participación de la población desplazada podría concentrarse en 4 aspectos: (i) Existencia de espacios para la participación; (ii) Garantías para el ejercicio del derecho a la participación; (iii) Representación en espacios de participación; y (iv) Condiciones para el ejercicio de la participación, que a su vez mínimamente exige información suficiente y en lenguaje comprensible, y soporte logístico.

52. De otra parte, la participación no se reduce a la asistencia – vía representación - a espacios de participación y a la consulta acerca de la decisión de retornar o reasentarse, sino que adicionalmente implica:

- a. La posibilidad de participar sin discriminación en los espacios de toma de decisión local. (...)
- b. La posibilidad de concurrir con su opinión en la construcción, ajuste o modificación de políticas públicas, en especial, cuando ellas puedan resultar regresivas. (...)

53. Frente a estos dos ámbitos de la participación el modelo de seguimiento por hogar a través de la Red JUNTOS difícilmente va a poder dar cuenta del GED, por dos factores fundamentales: (i) el interés de la población. Al igual que en otros sectores de la población, algunas personas desplazadas pueden ser apáticas frente a la oportunidad de participar, y (ii) los niveles de representación, que responden a un proceso reciente de organización de población en el que, si bien es deseable que todos se sientan representados, el nivel de desarrollo de las estructuras organizativas no permite alcanzar aún niveles amplios de representación.

54. En consecuencia, podrían ser adicionados los indicadores complementarios y sectoriales asociados con instrumentos que permitan evaluar:

- i. Grado de participación de la población desplazada en asuntos locales. Por ejemplo, si son convocados a la discusión de los planes de desarrollo local, como lo fueron para el reciente plan nacional de desarrollo.
- ii. Frente a los procesos de diseño o reforma de políticas, sería conveniente establecer mecanismos de control acerca de:
  1. Proyectos de diseño o reforma normativa y de política, presentados para su revisión y opinión a las organizaciones de población desplazada, en relación con el número total de iniciativas de diseño o modificación de políticas y normas.
  2. Proyectos de diseño o reforma normativa y de política que recibieron observaciones de la población desplazada en relación con el número total de iniciativas de diseño o modificación de políticas y normas.
  3. Informes en donde se de cuenta de la inclusión o no de las observaciones efectuadas por la población desplazada, presentadas por las autoridades a las organizaciones de población desplazada, en relación con el número de proyectos de diseño o modificación que recibieron observaciones de la población desplazada.

- iii. El nivel de representación. Dadas las dificultades existentes para recoger este tipo de información podría ser útil identificar
  - 1. El número de organizaciones que asisten – están representadas – a la mesa nacional frente al número total de organizaciones de población desplazada.
  - 2. Número de organizaciones que se sienten representadas por las organizaciones que asisten de manera regular a los comités territoriales y al Consejo Nacional.
  - 3. De igual manera, podría establecerse un indicador para dar seguimiento a los informes que la mesa nacional y las mesas departamentales difunden al conjunto de las organizaciones de población desplazada.
- iv. En relación con organizaciones afro-descendientes y pueblos indígenas, debería calificarse su participación con el nivel de asistencia de autoridades indígenas o representantes de los consejos comunitarios, para fortalecer de esta manera, los procesos organizativos existentes en las diferentes regiones.
- v. Frente a las garantías para la participación, los indicadores estarían incluidos en el derecho a la vida, integridad persona, libertad y seguridad personales.
- vi. Las condiciones para la participación podrían ser evaluadas por el número de organizaciones que cuentan con el apoyo del estado o de otras instituciones para el cumplimiento de su labor, y con los procesos de formación desarrollados con organizaciones de población desplazada. Incluso, se podría llegar a cualificar su fortalecimiento dando seguimiento a aquellos procesos de formación efectuados directamente por la organización a favor de las bases que representan.

55. Como se observa el intentar encuadrar la aplicación de un indicador de GED del derecho a la participación dentro del modelo de gestión de la red JUNTOS podría terminar siendo inocuo frente a la evaluación del FIN que debería perseguir la política en materia de participación de la población desplazada. En ese orden ideas sería conveniente concentrar la medición del GED a través de los indicadores complementarios y sectoriales asociados.

## **Derecho a la reparación**

65. El Procurador General de la Nación, señaló lo siguiente en relación con los indicadores propuestos por el gobierno:

El gobierno presenta un indicador nuevo de goce efectivo, dos complementarios y cuatro sectoriales asociados, sobre los cuales la PGN considera:

El goce efectivo no debe tomar como demanda solo a quienes solicitan la reparación sino a la población desplazada en general, para lo cual el gobierno nacional deberá desarrollar acciones afirmativas, encaminadas a informar a los desplazados sobre este derecho, con miras a su reparación integral, considerando que los desplazados son, por el hecho mismo de su desplazamiento, víctimas con derecho a la reparación.

El indicador complementario mide el acceso a la justicia sin precisar si se refiere a la justicia transicional o a la ordinaria, lo cual consideramos importante precisar porque el acceso a la justicia no necesariamente se refiere a la reparación. El indicador debe estar orientado a medir el acceso a la justicia para solicitar mecanismos de reparación.

El Estado está obligado a realizar acciones afirmativas, por lo cual el primer indicador complementario no debe medir el acceso a la justicia solo de quienes lo solicitan.

En cuanto al segundo indicador complementario, no aparece clara la relación entre los dos enunciados. No queda claro si la segunda enunciación corresponde a la demanda. En todo caso, la protección de bienes, por sí misma, no constituye un mecanismo de reparación. Es un derecho de toda persona desplazada o en peligro inminente de estarlo.

En general, los indicadores sectoriales asociados dos y tres, no corresponden al derecho a la reparación, tienen fallas en su estructura y el contenido no da cuenta de los derechos a la protección de bienes patrimoniales a la población desplazada.

En cuanto al derecho a la reunificación familiar que pretende medir el último indicador sectorial asociado, este derecho no tiene que ser solicitado, ni puede ser medido solo a partir del apoyo monetario, del cual no se mide su suficiencia y oportunidad.

66. El Defensor del Pueblo, señaló en relación con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que entiende que tal derecho comprende *“el acceso a procesos judiciales y a medidas administrativas, que reconozcan la condición de víctimas de las personas afectadas por el desplazamiento forzado; que se repare el daño ocasionado con el evento desplazados, y sobre todo, que la víctima pueda conocer lo que sucedió para efectos de que pueda reconstruir verdaderamente su vida, y no tenga que adaptarse de manera acrítica a la nueva subsistencia impuesta. El conocer lo sucedido garantizará que los eventos desplazados no vuelvan a ocurrir, con lo que además, independientemente de la pena que tengan que pasar los victimarios, es importante que se señale su responsabilidad en la comisión de ilícitos generadores del desplazamiento para efectos de que el causante del desplazamiento tenga rostro y no que se traslade a la víctima la responsabilidad del desplazamiento, como fruto de una decisión entre huir para proteger la vida o quedarse para perderla.”*

67. La Comisión de Seguimiento presentó comentarios escritos sobre los indicadores propuestos por el gobierno y dijo lo siguiente:

El Gobierno parece confundir los elementos constitutivos de la estabilización socioeconómica con los componentes de los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, pues al momento de establecer el indicador el gobierno habla indistintamente de restitución y protección. (...)

(...)

En criterio de la Comisión, con el establecimiento de un indicador tan restringido y tan limitado a uno solo de los componentes de la reparación, el gobierno está soslayando su deber de garantizar a la población desplazada, su derecho a que se investigue eficazmente y se sancione a los responsables, a que se establezca la verdad de lo sucedido (lo cual incluye de manera central las causas del despojo y quiénes colaboraron para que se perpetrara) y otros componentes importantísimos del derecho a la reparación, como la indemnización por los daños materiales e inmateriales causados con ocasión o como consecuencia del desplazamiento.

(...)

El nuevo indicador propuesto por el Gobierno en materia de reparación, que en realidad tiene más relación con el derecho a la justicia y a la verdad, (...) planteará dificultades en su aplicación por varios motivos, entre los que podemos señalar al menos dos: el mecanismo establecido para que los desplazados denuncien penalmente el delito de desplazamiento del cual han sido víctimas, tiene fallas graves en su diseño pues en muy pocos casos al desplazado se le orienta adecuadamente acerca de que en el mismo momento de rendir su declaración en cuanto tal, debería, en escrito aparte, serle recibida su denuncia penal. Las fallas de ese mecanismo han posibilitado la impunidad pues solo en los casos muy notorios la Fiscalía tendría posibilidades de iniciar de oficio la investigación, pasando desapercibido el desplazamiento “gota a gota” (...). De otro lado, plantear solo el delito de desplazamiento en el indicador, conduce a que delitos fuertemente relacionados con él, como los homicidios selectivos, la desaparición forzada y otras conductas que fueron causa eficiente de los desplazamientos, también permanezcan en la impunidad (...). El derecho a la verdad, la justicia y a la reparación, implica que se tenga en cuenta el punto de vista de las víctimas acerca de lo que ellas piensan que fueron las causas principales y los motivos de los perpetradores, por tal razón no se restringe a una verdad eminentemente judicial, sino que toma elementos de responsabilidad histórica y de la memoria colectiva de las comunidades.

En conclusión, para la Comisión resulta de trascendental importancia que se garanticen a la población desplazada, todos los componentes de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, garantizando al mismo tiempo que los instrumentos de medición que proponga el gobierno, incluidos los indicadores, involucren todos esos componentes.

## 68. En relación con los indicadores propuestos por el gobierno, ACNUR, señaló lo siguiente:

51. El tratamiento que se otorga al tema de reparación en el conjunto de indicadores reitera dos elementos fundamentales: (i) la invisibilización de la dimensión de víctima del conflicto armado y del delito del desplazamiento de la población desplazada, y la consecuente; (ii) ausencia de precisión sobre el tratamiento que, en su condición de víctima, se le otorga a la población desplazada, con el riesgo de generar una suerte de discriminación en su contra.
52. Al mismo tiempo, permite apreciar las dificultades que representa el diseño de una política de reparación para un conjunto tan numeroso y heterogéneo de víctimas de un conflicto que, sigue su curso y en el que, tan solo se adelanta la desmovilización parcial de uno de los actores armados. No se le puede pedir al indicador que mida una política que no ha precisado la forma en que va a reparar los daños causados por la violación de los derechos de la población. Una vez más, se insiste en la necesidad de

incorporar al diseño de todas las políticas un enfoque de derechos que permita precisar lo que se debe hacer para garantizar el GED.

53. El acceso a mecanismos de justicia, restitución y protección no garantiza el GED a la reparación. No obstante, se entiende que para el establecimiento de un índice de estabilización socio – económica, el indicador de acceso establece una condición mínima que debe ser garantizada al tiempo que establece una probabilidad de reparación en el futuro. El problema de este indicador de GED en relación con el índice de estabilización socio – económica es el tiempo que puede tomarse el proceso de reparación efectiva. Si se sujeta a ésta podría significar un aplazamiento indefinido de la valoración de la situación integral de la familia.

54. (...).

55. El GED del derecho a la reparación va más allá del acceso a mecanismos de justicia y protección de bienes, y de la existencia de condenas proferidas por tribunales judiciales en contra de los responsables del delito de desplazamiento. Dentro de los factores que podrían ser objeto de seguimiento a través de indicadores<sup>55</sup>, se pueden encontrar, entre otros, los siguientes:

i. **Igualdad y no discriminación.** El primer elemento que debería ser objeto de seguimiento y evaluación es el tratamiento en condiciones de igualdad a las víctimas del desplazamiento vis a vis otras víctimas de delitos igualmente graves. En especial, dado el contexto en el cual no hay precisión sobre los mecanismos de reparación para las víctimas del delito del desplazamiento.

Los desplazados internos no pueden ser objeto de discriminación por el hecho de ser desplazados. Un tratamiento desigual en materia de reparación podría llegar a constituir un desconocimiento del principio de igualdad señalado en los principios rectores de los desplazamientos internos. (...)

ii. **Participación** Los programas de restitución de vivienda, tierras y patrimonio deben desarrollarse con la plena participación de las personas desplazadas. a definición de la política y los programas de reparación deben contar con la participación de las personas desplazadas. (...)

iii. **Información adecuada sobre mecanismos de acceso a la reparación.** Podría establecer un mecanismo de verificación de los medios empleados para dar a conocer la información sobre el contenido de los derechos, los instrumentos aplicables y los procedimientos de acceso, al igual que la valoración sobre el acceso efectivo de la población a esa información. Requisito indispensable para poder producir y difundir la información es tener claridad sobre el contenido de la política de reparación para la población desplazada de la cual se derivan los procedimientos y los requisitos de acceso (...)

iv. **Acceso a asistencia y asesoría jurídica.** Sería conveniente que se diera seguimiento al conjunto de instituciones gubernamentales o no gubernamentales que prestan asistencia y el grado de acceso de la población desplazada a estos programas de asistencia y orientación jurídicas. En el caso que la asistencia la brinden entidades gubernamentales debe ser claro que la asistencia no puede menoscabar el derecho a la reparación ni a la restitución de los bienes y el patrimonio. (...)

v. **Acceso a mecanismos de reclamación para la restitución de bienes y patrimonio (...)**

vi. **Investigación y sanción del delito desplazamiento.** El control no solo debe ser establecido a través del número de procesos fallados con sentencia condenatoria.

<sup>55</sup> Este listado enunciativo no profundiza sobre el derecho a la verdad ni sobre condiciones de satisfacción.

Sería útil incorporar estadísticas en relación con procesos prescritos, al igual que, información sobre la gestión desarrollada por la Fiscalía General de la Nación y no tan solo acerca del comportamiento de los tribunales.

- vii. **Existencia de programas que garanticen la ejecución de las sentencias judiciales en cuanto a reparación se refiere.** Los fallos judiciales y las decisiones de reparación por vía administrativa, son elementos fundamentales en el disfrute del derecho pero para garantizar su efectividad deben ser complementados con la garantía de recursos suficientes para el pago de las eventuales indemnizaciones establecidas en las decisiones administrativas y judiciales. (...)
- viii. **Ausencia de normas o políticas que limiten el derecho a la reparación y la restitución.** Las autoridades deben tener el cuidado de no promover normas que vayan en contravía de aquellas que han sido desarrolladas para proteger los derechos a la reparación y la restitución de los bienes de la población desplazada. (...)
- ix. **Acceso a mecanismos de registro de bienes.** Independientemente del tipo de propiedad que se tenga las autoridades deben contar con registros del conjunto de bienes abandonados. La obligación del Estado no se reduce al registro de los bienes que sean solicitados por la población ni tan solo de aquellos que cuentan con título de propiedad. Con la información que debe estar siendo recogida en los formularios de declaración, debería poder darse una protección por parte de las autoridades competentes. (...)
- x. **Numero de bienes restituidos.** El GED a la reparación se logra con la restitución efectivo no con el acceso al procedimiento como se señala en los indicadores presentados por el Gobierno. (...)
- xi. **Restablecimiento proporcional de los daños.** Una vez mas el GED se alcanza con la reparación efectiva y no tan solo con el acceso. Aunque se admite que para efectos del índice de estabilización socio – económica el acceso constituye un indicador temporal adecuado.
- xii. **Personas atendidas en programas de rehabilitación física.**
- xiii. **Acciones de restablecimiento de la dignidad, la reputación de las víctimas.** Los desplazados han huido en busca de protección, no porque quieren beneficiarse de la ayuda estatal ni porque son base social de algún grupo armado. Se han desplazado porque su vida, libertad, seguridad e integridad personales fueron vulneradas o fueron amenazadas. No obstante, luego de doce (12) años de política de atención a la población desplazada y de diez (10) la vigencia de la Ley 387 de 1997 aún se escuchan funcionarios del Estado señalando que el problema de desplazamiento es un problema de personas que buscan rentas en las ayudas estatales, o que la causa del desplazamiento y las dificultades para lograr la estabilidad en los retornos es la relación entre las comunidades y los actores armados al margen de la ley.

Sería conveniente, en consecuencia, que se hiciera un ejercicio similar al desarrollado inicialmente por las autoridades frente a estabilización socio – económica, en relación con el derecho a la reparación para construir, a partir de un enfoque derechos, los criterios sobre los cuales se deberían estructurar los indicadores de GED de este derecho. (...).

69. Adicionalmente, algunos de los participantes en la sesión pública de información técnica presentaron observaciones sobre algunos indicadores propuestos por el gobierno o sobre aspectos relativos a los derechos de grupos

de especial protección constitucional. A continuación se transcriben esas observaciones y propuestas.

### **Índice de estabilización socioeconómica**

70. En relación con el índice de estabilización socioeconómica propuesto por el gobierno, ACNUR señala lo siguiente:

73. La integralidad de los 9 factores propuestos para la construcción de un índice de estabilización socioeconómica constituye, sin duda, un valor agregado para la política de atención a la población desplazada y para el avance en la superación del ECI. Como se ha señalado, hay componentes, e incluso, algunos factores que deberían, por su naturaleza, ser manejados al margen de este índice.

74. En materia de AHE se insiste en que hay, al menos, 17 criterios que podrían ser objeto de seguimiento y evaluación por parte de las autoridades<sup>56</sup>. Algunos de ellos, relacionados con la alimentación y la salud, se encuentran incorporados en la batería de indicadores presentada por el Gobierno. Si bien, todos los criterios presentados en el informe anterior presentado por el ACNUR a la Corte, están basados en un enfoque de derechos, no todos constituyen indicadores de GED. Por el contrario, la gran mayoría de estos factores invitan a establecer indicadores de gestión para garantizar que se adoptan las medidas que limitan los riesgos y vulnerabilidades de la población en situaciones de emergencia y que deberían ser objeto de seguimiento por parte de alguna autoridad dentro del Sistema Nacional.

75. De igual manera, se considera conveniente precisar la ponderación que se otorgaría a cada uno de los nueve (9) factores y la relación práctica operativa que existiría entre ellos. Por ejemplo, ¿qué ocurriría si un gestor encuentra que no se alcanza el nivel de autonomía en materia de generación de ingresos? ¿cuál sería el efecto práctico, en relación con esa familia, de ese hallazgo? En relación con el primer aspecto sería conveniente establecer una escala con la cual se pueda determinar si los hogares se encuentran en un grado deficiente, regular o satisfactorio de estabilización social y económica, al igual que el número agregado de hogares que se encuentran en cada uno de estos niveles.

### **Derecho a la reunificación familiar**

71. Sobre este derecho, el Defensor del Pueblo señala que *“aún no se han adoptado medidas para asegurar la reunificación familiar en los casos en los que sus integrantes se encuentran separados. Hay problemas en la atención que las entidades competentes proveen en aquellos casos en los que sus integrantes se encuentran separados, porque la unidad de análisis que se usa para destinar las ayudas es la familia. En consecuencia, no se pueden determinar las necesidades diferenciales de cada uno de los integrantes de la familia como tampoco de qué manera se destinarán las ayudas a menores no*

<sup>56</sup> ACNUR. “El proceso de construcción de instrumentos de medición de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, en función del criterio de Goce Efectivo del Derecho” Documento presentado por solicitud de la Corte Constitucional. Bogotá diciembre 2006.

*acompañados y a aquellas personas que se separan del grupo familiar con posterioridad a la inclusión en el registro.”*

72. La Comisión de Seguimiento también se refiere la indicador propuesto por el gobierno en lo que tiene que ver con la reunificación familiar y señala la necesidad de incorporar los elementos previstos en el Nuevo Código de Infancia y Familia, Ley 1098 de 2006, en particular a los artículos 20.6, 20.11, 41.28, y 52.4 Al respecto señala:

En criterio de la Comisión, el indicador sobre reunificación familiar propuesto por el gobierno se refiere únicamente al apoyo económico que se le brinde a las familias para lograr el reencuentro familiar, pasando por alto el conjunto de garantías que a ese respecto deben ofrecer institutos como el de Bienestar Familiar. (...)

En la propuesta del indicador sobre reunificación familiar, el gobierno no ha tomado en cuenta el Nuevo Código de Infancia y Familia. En efecto, la ley 1098 de 2006 consagra instrumentos de protección integral a la niñez y a la adolescencia en dos dimensiones: de un lado, la garantía de los derechos y, del otro, su restablecimiento cuando quiera que se den situaciones que los afecten.

Bajo un esquema de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, la nueva ley protege a la niñez en condiciones de riesgo. Una de las innovaciones de dicha ley es justamente la inclusión de las situaciones de guerra y el desplazamiento como categorías de riesgo para la infancia y la adolescencia.

### **Derechos de los sujetos de especial protección constitucional**

Sobre éstos sujetos, además de lo resaltado por ACNUR (párrafo 32 de este Auto) y otros intervinientes (párrafos 28 a 31 de este Auto) sobre la necesidad de incorporar el principio de diferenciación, cabe resaltar los siguientes comentarios específicos.

73. En cuanto a los derechos de la niñez víctima de desplazamiento forzado, la Comisión de Seguimiento hace las siguientes observaciones:

La Comisión insta a la Corte para exigir del Gobierno que los indicadores que se propongan para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia desplazada, tomen en cuenta todas las dimensiones de la protección y las herramientas que brinda el ordenamiento legal para su aplicación.

La Comisión entiende que aunque se trata de una de las tareas en las que el gobierno tiene más rezago, y consecuentemente con lo anotado en los párrafos anteriores, en la construcción de sistemas de medición referidos a los derechos de la niñez desplazada se debe tener en cuenta:

- La creación de indicadores y su aplicación, deben estar orientados desde una perspectiva de protección integral, que contenga enfoques que reconozcan las dimensiones de protección, subsistencia, desarrollo y participación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

- El establecimiento de indicadores desde la perspectiva de la garantía plena de los derechos, asumiendo un enfoque intersectorial e integral.
- Definir indicadores de seguimiento de las acciones de prevención y protección de riesgo específicas, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño: trabajo infantil (...), explotación sexual, deserción escolar, desnutrición, reclutamiento infantil, y la separación familiar.
- Construir indicadores sobre las acciones que favorezcan el fortalecimiento de los factores protectores para la infancia presentes en las comunidades en situación de desplazamiento.
- Construir indicadores que den cuenta de la atención integral al impacto psicosocial en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.
- Incluir indicadores diferenciales que contengan, desde la perspectiva de la Convención: el desarrollo según el ciclo vital, la dimensión de género, las discapacidades físicas, las características étnicas y culturales.
- Diseñar indicadores que permitan verificar la garantía de los derechos a la participación, que incluyen proceso y mecanismos de consulta y toma de decisiones teniendo en cuenta la opinión de los niños, las niñas y los adolescentes.

74. En cuanto a la protección frente a prácticas discriminatorias, la Defensoría del Pueblo señala que *“se deben explicitar mayores esfuerzos para la integración del enfoque diferencial a manera de acciones afirmativas de inclusión e integración a nivel local, además de incentivar los mecanismos de participación de la población víctima de desplazamiento en los espacios en los cuales se está definiendo la oferta pública, para que su diseño responda a las necesidades de protección de las víctimas del desplazamiento.”*

75. En cuanto al enfoque diferencial relativo al género, y en especial a las mujeres, la Comisión de Seguimiento señala lo siguiente:

En criterio de la Comisión de Seguimiento, y a partir del análisis de las respuestas del gobierno en este tema, el Gobierno Colombiano continúa diluyendo su responsabilidad de protección en la protección, ampliación y restitución de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado.

El Gobierno no ha tenido en cuenta en su política aspectos como: promover la no discriminación para el ejercicio de los derechos de las mujeres, su inclusión y acceso equitativo a los recursos y servicios del Estado; actuar de forma diferencial para la atención de las mujeres y de las niñas, teniendo en cuenta las diversidades étnicas, regionales y de edad; promover el acceso equitativo de las mujeres a las organizaciones; desarrollar acciones positivas que permitan a las mujeres proceso de formación para la autoafirmación y la autonomía y eliminar los estereotipos culturales que obstaculizan el libre ejercicio de los derechos de las mujeres y su inclusión social y política.

El Gobierno, al no tener en cuenta los elementos anteriormente mencionados, reduce a las mujeres al papel de madres, situación en la que evidentemente se encuentran algunas mujeres desplazadas, pero que no da cuenta integral de los derechos que ante todo, como ciudadanas en la plenitud de sus derechos, poseen las mujeres desplazadas. En este sentido, los indicadores propuestos hacer referencia fundamentalmente a su rol reproductivo, a excepción del referido a la

participación en los Comités departamentales de atención integral a la población en situación de desplazamiento.

Tampoco están siendo considerados mecanismos de reparación específicos para otros delitos de lesa humanidad cometidos a la par del desplazamiento como la violencia sexual contra las mujeres, ya que ni siquiera las condiciones de búsqueda de la verdad hacen posible que los victimarios incluyan estos delitos dentro de sus confesiones.

(...)

Por las razones anteriores, recomendamos que sean acogidos por la Corte Constitucional los indicadores propuestos por la Corporación Casa de la Mujer, contenidos en el documento remitido por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional el 11 de enero de 2007.

76. Por su parte, la Corporación Casa de la Mujer presentó a la Corte Constitucional un documento con indicadores de voluntad política, de proceso, y de resultado teniendo en cuenta la visión de género y propuso que se incorporaran varios indicadores al respecto.

77. Adicionalmente, la Organización Plan Internacional presentó el 27 de abril de 2007 un documento en el que examina cada uno de los indicadores propuestos por el gobierno y señala que todos ellos hacen invisible la condición del niño y de la niña víctima del desplazamiento forzado interno, y propone una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos por parte de los menores desplazados. El día 3 de mayo de 2007, esta organización presentó un informe actualizado sobre la evaluación de la política pública de atención a la niñez desplazada, así como la serie de indicadores propuesta a la luz de los criterios internacionales al respecto.

78. Con el fin de que el gobierno se pronuncie sobre la propuesta de indicadores presentados por la Corporación Casa de la Mujer y por la Organización Plan Internacional, se correrá traslado de dichos documentos.

79. La Sala Segunda de Revisión resalta que en relación con otros sujetos de especial protección tales como los indígenas, los afrocolombianos, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad, no hay propuesta específica de indicadores elaborada por una organización de la sociedad civil. No obstante, en los Autos 101 y 102 de 2007 se previó la posibilidad de convocar sesiones de información para cada uno de estos sujetos de especial protección, en las cuales se examinarán las especificidades de la problemática que vive cada uno de ellos cuando son víctimas del desplazamiento forzado interno, y dentro de las cuales es posible que surjan elementos relevantes para la construcción de indicadores de goce efectivo de sus derechos. Además, en los indicadores desde la perspectiva de niñez y de género se incluyeron algunos que se refieren a los indígenas, los afrocolombianos, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad, en la medida en que, por ejemplo, un menor afrocolombiano tiene una doble vulnerabilidad, o una

mujer indígena también tiene necesidades específicas y esta expuesta riesgos agravados por su doble condición.

## CONCLUSIONES Y DECISIONES

80. Que del análisis de las observaciones generales y específicas a los indicadores propuestos por el gobierno presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y el ACNUR, así como de los comentarios que dichas organizaciones y entidades hacen del cronograma propuesto por el gobierno, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional concluye lo siguiente.

81. Que desde el punto de vista de la pertinencia, adecuación y suficiencia de los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la luz de las pautas fijadas por la Corte, es posible distinguir tres grupos de indicadores: (1) indicadores que deberán ser rechazados por no cumplir con los requisitos señalados en los considerandos 20 y 21 de este auto; (2) indicadores que a pesar de cumplir con algunos criterios aún tienen vacíos significativos; (3) indicadores que pueden ser adoptados porque cumplen con los requisitos señalados, así deban ser en el futuro perfeccionados.

81.1. Dentro del primer grupo – indicadores que serán rechazados - se encuentran los indicadores principales, así como sus indicadores complementarios y sectoriales asociados, respecto de los siguientes derechos:

- Los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad, como quiera que no resulta pertinente medir con el mismo indicador o grupo de indicadores derechos que tienen contenido distinto y que requieren para su protección y garantía medidas específicas separables. Tampoco resultan adecuados para proveer a la Corte Constitucional información relevante para decidir si se está avanzando, retrocediendo o si hay estancamiento en el goce efectivo de cada derecho o en la superación del estado de cosas inconstitucional. Y además, tal como lo señalan las distintas entidades y organizaciones que participaron en el proceso de discusión de los indicadores, los indicadores propuestos resultan insuficientes dado que sólo se refieren a un aspecto puntual del contenido del derecho, que deja por fuera aspectos fundamentales que hacen parte del núcleo esencial de cada derecho. Dada la importancia del derecho a la vida, la Corte tomará una decisión adicional al respecto. (Ver párrafo 85.1 del presente auto)
- Los indicadores propuestos para el derecho a la reparación, puesto que sólo se refieren al derecho a acceder a la justicia, y no a aspectos esenciales de la reparación, y no presentan un panorama completo de todos los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. Son

inadecuados, porque no conducen a aportar información relevante a la Corte Constitucional para evaluar la situación de la población desplazada en cuanto a la satisfacción de sus derechos como víctimas de delitos. Además no resultan suficientes porque dejan por fuera de la medición aspectos fundamentales del derecho a la reparación. Tampoco comprenden todos los derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación y no repetición) distinguiendo los elementos esenciales específicamente relevantes desde el punto de vista del goce efectivo de estos derechos por parte de los desplazados.

- Los indicadores propuestos para el derecho a la participación, puesto que resultan insuficientes ya que reducen el derecho a la participación a la mera asistencia de los representantes de la población desplazada a las distintas reuniones, no evalúa la existencia de espacios para la participación, ni de las garantías para el ejercicio oportuno y efectivo del derecho a la participación; no permiten examinar las condiciones para el ejercicio de la participación; son, además, inadecuados para proveer información relevante para la evaluación de la participación de las organizaciones de población desplazada en los espacios y procesos de toma de decisiones.
- Los indicadores relativos a la reunificación familiar, pues son insuficientes para medir los aspectos de la reunificación familiar que hacen parte del núcleo esencial del derecho; inadecuados porque se concentran en medir la provisión de recursos para el reencuentro; e impertinentes porque no proveen a la Corte con información relevante para determinar el avance, retroceso o estancamiento en lograr que efectivamente las familias se reunifiquen, lo cual es determinante habida cuenta de que los programas a los cuales se incorporarán los desplazados tienen como eje la familia.

81.2. En el segundo grupo - indicadores que a pesar de cumplir con algunos de estos criterios, por lo cual pueden ser adoptados en el presente Auto, aún tienen vacíos significativos que deben ser llenados – sobresalen dos falencias. En este grupo se encuentran los indicadores principales, complementarios o asociados relativos a lo siguiente:

- Respecto de todos los derechos, el gobierno no ha introducido de manera sistemática el enfoque diferencial respecto de los sujetos de especial protección constitucional, tales como las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad, los indígenas y los afrocolombianos. Para su corrección resultan particularmente relevantes las observaciones y recomendaciones presentadas por ACNUR y por la Comisión de Seguimiento. Igualmente, en materia de género es necesario incorporar indicadores que muestren que las acciones gubernamentales están respondiendo de manera efectiva a las necesidades específicas de las mujeres, vacío resaltado por la

Corporación Casa de la Mujer, por la Ruta del Pacífico y otros intervinientes. Para la adopción de los indicadores de resultado que midan el goce efectivo de derechos con enfoque diferencial, se seguirá un procedimiento breve y participativo, una vez el gobierno proponga una serie de indicadores que corrijan esta falencia.

- Los indicadores sobre el derecho al retorno, pues los presentados sólo han cobijado los aspectos de estabilización socioeconómica y han dejado por fuera aspectos esenciales del derecho al retorno, como se deduce de los considerandos plasmados en los párrafos 28 a 31 de este auto. Para la adopción de los indicadores de resultado que midan el goce efectivo de derechos en la etapa de retorno, se seguirá un procedimiento breve y participativo, una vez el gobierno proponga una serie de indicadores que corrijan esta falencia.

81.3. En el tercer grupo se encuentran los indicadores relativos a la estabilización socioeconómica y al derecho a la identidad, los cuales cumplen con los requisitos señalados y por lo mismo serán adoptados en el presente auto como parámetro para medir el cumplimiento de una de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. La Corte advierte que el hecho de que estos indicadores puedan ser perfeccionados, no exime a las entidades gubernamentales del deber de empezar a aplicarlos de manera inmediata sin que los ajustes puntuales puedan ser invocados como pretexto para postergar su efectiva implementación. Para el 1 de diciembre de 2007, fecha en la cual se presentará el informe sobre la aplicación en el terreno de estos indicadores y los resultados obtenidos, el gobierno deberá además informar a la Corte Constitucional sobre la forma como fueron perfeccionados los indicadores. Sin embargo, respecto del indicador sobre generación de ingresos, la Corte adoptará una decisión adicional (Ver párrafo 85.2 del presente auto)

82. Que persisten ámbitos trascendentales para los desplazados respecto de los cuales no se presentaron indicadores que permitan medir el goce efectivo de derechos de los desplazados en los momentos críticos para evitar el desplazamiento de personas y mitigar los efectos negativos inmediatos del mismo. Tal es el caso de la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia, así como de la prevención del desplazamiento. Para la adopción de los indicadores de resultado que midan el goce efectivo de derechos en las etapas de prevención y ayuda humanitaria de emergencia y asistencia humanitaria, se seguirá un procedimiento breve y participativo, una vez el gobierno proponga una serie de indicadores que corrijan esta falencia.

83. Que por lo anterior, es necesario adelantar un proceso acelerado para corregir las falencias de los indicadores propuestos, llenar los vacíos señalados y presentar nuevos indicadores para los que fueron rechazados, sin perjuicio de que de manera inmediata se proceda a la aplicación de los indicadores adoptados en el presente auto así como a efectuar los demás avances necesarios respecto de las fallas señaladas. Para el efecto, resultan

especialmente relevantes las observaciones presentadas por los organismos de control, por la Comisión de Seguimiento y por el ACNUR a lo largo de este proceso de discusión de los indicadores. El listado de esos documentos se encuentra resumido en el párrafo 18 de este auto. Este proceso de ajuste y corrección de la batería de indicadores deberá culminar antes del 22 de junio 2007. Reitera la Corte que este proceso no impide que los indicadores que sí son adoptados, sean aplicados de manera inmediata y que el informe sobre su perfeccionamiento se presentará junto con el balance de su implementación el 1 diciembre de 2007.

84. Que en relación con el derecho a la vida y a la generación de ingresos, la Corte estima que se deben acoger de manera inmediata algunas de las observaciones y comentarios de los participantes en la discusión sobre los indicadores, en consonancia con lo decidido en la sentencia T-025 de 2004.

84.1. Que en relación con el derecho a la vida, dado que todos los comentarios y observaciones, en concordancia con lo decidido en la sentencia T-025 de 2004, apuntan al deber estatal de garantizar la vida de todos los desplazados y no solo de aquellos que soliciten la protección especial del Estado, y que además, el indicador propuesto no mide el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida - vgr. conservar la vida física - la Sala Segunda de Revisión estima que se debe considerar la adopción de, al menos, los siguientes indicadores de goce efectivo del derecho a la vida, presentados según la metodología seguida por el propio gobierno:

<b>Criterio</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fórmula</b>
Preservación de la vida de la población desplazada	Todos los desplazados preservan su vida física	# de personas desplazadas fallecidas en un período específico / total población registrada.
Preservación de la vida de los líderes de organizaciones de población desplazada	Todos los líderes de las organizaciones de población desplazada preservan su vida física	# de líderes de organizaciones de desplazados fallecidos / # total de organizaciones de población desplazada (o de líderes de población desplazada)

Estos indicadores, con fórmulas de contenido negativo, permitirán saber si integrantes de la población desplazada han conservado su derecho a la vida. Dado que las causas de la muerte pueden ser distintas, este indicador podría contar con indicadores complementarios que distingan según la causa de la muerte del desplazado (i.e. violenta, enfermedad, natural, accidental, etc.).

En el caso del segundo indicador propuesto, si bien la determinación del universo con el cual se comparará el número de líderes fallecidos es un asunto técnico sobre el cual la Corte Constitucional no se pronunciará, el gobierno deberá determinar la forma como se construirá dicho universo a fin de que la

información que se obtenga sea relevante para medir el goce efectivo del derecho a la vida de los líderes de los desplazados.

La Corte no impone la adopción de dichos indicadores en aras de respetar las competencias del Ejecutivo. En todo caso, si el gobierno decide no adoptar un indicador dentro de este enfoque, deberá expresar las razones por las cuales no lo hace y proponer un indicador de goce efectivo del derecho a la vida que atienda la necesidad de saber si la vida de los desplazados y de sus líderes ha sido preservada.

En ningún caso, son admisibles indicadores para demostrar el goce efectivo del derecho a la vida que se basen exclusivamente en medios para protegerla o que partan de la demanda por medidas de protección, sin perjuicio de que estos aspectos sean relevantes respecto al derecho a la seguridad personal. El Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, disponen hasta el 22 de junio de 2007 para informar a la Corte sobre estos indicadores, de lo contrario se entenderán adoptados.

84.2. Que el indicador sobre generación de ingresos propuesto por el gobierno, si bien constituye un avance importante, aún no mide adecuadamente el goce efectivo del derecho, como quiera que no es posible determinar si el ingreso al que hace referencia el indicador tiene el nivel necesario para sustentar las necesidades más básicas del hogar desplazado. Así lo señalaron en sus informes los participantes en el proceso de discusión de indicadores y propusieron algunas alternativas y criterios para determinar el nivel mínimo de ingresos que debe tener un hogar víctima del desplazamiento forzado interno. Si bien a la Corte Constitucional no le corresponde definir, a priori, cuál es el nivel de ingresos adecuado que deberá tenerse en cuenta para determinar el goce efectivo del derecho ni la manera técnica de medirlo, sí es deber del gobierno hacer dicha definición. Por lo cual, se ordenará al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, como responsables del diseño de indicadores de resultado, que a más tardar el 22 de junio de 2007 presenten una propuesta de indicador de resultado que mida el nivel de ingresos adecuado que debe alcanzar un hogar desplazado. Si para dicha fecha no se ha presentado, se entenderá adoptado el siguiente indicador que ofrece el margen suficiente para ser llenado técnicamente, el cual parte de la fórmula inicialmente presentada por el gobierno y se la adiciona el criterio de adecuación del nivel de ingreso.

Criterio	Indicador
Ocupación remunerada <b>adecuada</b> o acceso a fuente de ingresos autónoma <b>y adecuada</b>	Al menos un miembro del hogar en edad de trabajar tiene una ocupación remunerada o fuente de ingresos autónoma <b>de un nivel adecuado</b>

El criterio e indicador propuesto sigue la estructura presentada por el gobierno en la sesión de información técnica y en él se resalta el ajuste requerido, en

aras del respeto a las competencias del Ejecutivo como responsable del diseño y ejecución de la política pública, lo cual no significa que este indicador sea óptimo.

85. En cuanto a los plazos propuestos por el gobierno para la aplicación de los indicadores presentados teniendo en cuenta el número de familias que ingresen a los Programas Familias en Acción y Juntos, encuentra la Sala Segunda de Revisión que algunos son inaceptables tal como han sido planteados, por varias razones. En primer lugar, porque en relación con la población desplazada que a diciembre de 2007 no haya ingresado al Programa Familias en Acción, el plazo del año 2010 coincide con los cronogramas entregados por el gobierno hace dos años, por lo que aceptarlos implicaría que no se ha avanzado en la capacidad administrativa para la superación del estado de cosas inconstitucional. En segundo lugar, porque aceptar que los plazos propuestos para aplicar los indicadores son razonables, dejaría la Corte Constitucional sin información relevante para saber si se está avanzando, retrocediendo o si ha habido estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional, o en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada habida cuenta de que la culminación del proceso de aplicación sería en el año 2010. En tercer lugar, porque admitir dichos plazos implicaría aceptar que en el transcurso de los mismos subsistiría el estado de cosas inconstitucional y la vulneración de los derechos de la población desplazada, a la luz de los criterios sugeridos por el propio gobierno.

Para la Sala Segunda de Revisión, la aplicación de los indicadores adoptados para la primera línea de base propuesta por el gobierno – los 300.000 hogares que ingresen al Programa de Familias en Acción – deberá para el 1 de diciembre de 2007, fecha en la cual el gobierno deberá remitir un informe a la Corte Constitucional con la aplicación de los indicadores, sus resultados y sus consecuencias. Para esa fecha también deberá informarse como fueron estos indicadores perfeccionados, y en el evento de que algunas de las sugerencias y observaciones de quienes participaron en la sesión de información técnica del 1 de Marzo de 2007 no sean acogidas, se deberá suministrar a la Corte las razones específicas y puntuales por las cuales cada sugerencia u observación aunque fue valorada no fue acogida. En relación con la segunda línea de base –para quienes ingresen al Programa Juntos -, la aplicación deberá hacerse antes del 30 de junio de 2008, fecha para la cual deberá presentar un nuevo informe sobre la aplicación de los indicadores adoptados respecto de toda la población desplazada. No obstante, si el avance en la recolección de la información y en la construcción de las líneas de base se alcanza antes de esas fechas, el cronograma de aplicación podrá ser adelantado por el propio gobierno. Se toman estas dos fechas por las siguientes razones: a) porque en relación con la primera línea de base, el gobierno señaló que estaría en capacidad de aplicar los indicadores propuestos para el mes de diciembre de 2007; b) porque ninguno de los ajustes que deban hacerse a los indicadores impide su aplicación inmediata; y, en relación con la segunda línea de base, c) porque el gobierno ha expresado que existe una mayor dificultad en la

recolección de la información necesaria para la aplicación de indicadores, pero el plazo de 2010 para culminar este proceso es inaceptable por las razones anteriormente indicadas; d) porque el gobierno reconoce estar en capacidad de presentar informes semestrales sobre la aplicación de los indicadores; e) porque la presentación de informes semestrales aplicando los indicadores de resultado es indispensable para determinar si efectivamente se está avanzando a un ritmo acelerado en asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados; y f) porque sin dicha información cualquier determinación acerca de la continuación o superación del estado de cosas inconstitucional carecería de uno de sus presupuestos esenciales.

86. Que en relación con la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos que serán adoptados en el presente Auto y respecto de los cuales el gobierno propone que sean binarios, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional concluye lo siguiente: (a) tales indicadores sólo podrán dar una respuesta positiva cuando todos los desplazados hayan satisfecho su derecho. En ese sentido, se entiende que el indicador binario busca proteger los derechos de la totalidad de la población desplazada y por lo mismo lleva implícita esa meta. (b) No obstante, mientras se logra proteger a la totalidad de los desplazados, el gobierno informará sobre el porcentaje de la población desplazada que fue efectivamente protegida en el correspondiente derecho y qué porcentaje no lo fue, a la luz del indicador correspondiente. (c) Para el efecto, el gobierno incluirá la fórmula correspondiente que permita la valoración porcentual en los informes de aplicación de los indicadores que remita a la Corte, de tal manera que sea posible ver los avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo de los derechos.

87. Que dado que la estrategia planteada por el gobierno para la recolección de la información requerida para la aplicación de los indicadores propuestos depende de programas a cargo de Acción Social, o de información existente en el RUPD, que administra esta misma entidad, la responsabilidad de ajustar la batería de indicadores y presentar las modificaciones que considere pertinentes para cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de cumplimiento, así como de lograr su implementación adecuada y oportuna corresponde al Director de esa entidad.

88. Que con el fin de promover la transparencia en la aplicación de los indicadores adoptados, se deberá invitar a los organismos de control para que dentro del ámbito de sus competencias verifiquen que los procesos de implementación de los indicadores adoptados son correctos.

89. Que, igualmente, con el fin de garantizar la adecuación de la información recolectada para la aplicación de los indicadores que se adopten en el presente auto, se solicitará a la Comisión de Seguimiento que en los mismos plazos (1 de diciembre de 2007 y junio 30 de 2008), haga una verificación en el terreno que permita determinar si la calidad de información recolectada es adecuada. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social deberá facilitar el

acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

90. Que la adopción de indicadores en el presente Auto no impide que en el futuro se adicionen nuevos indicadores, bien sea porque el gobierno mismo proponga indicadores adicionales, o porque del proceso de aplicación de los que hoy se adopten surja la necesidad de adicionar otros indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, complementarios o asociados. Al respecto advierte la Corte que en lo que respecta a la coordinación nacional y territorial el gobierno admitió que los indicadores de goce efectivo de derechos se proyectarán a los aspectos de la coordinación y que así lo informarán a la Corte de manera oportuna. Por esta razón en los informes del 1 de diciembre de 2007 y del 30 de junio de 2008 se habrá de incluir la aplicación de los indicadores correspondientes tanto en el ámbito de la coordinación nacional como en el de la coordinación de las entidades territoriales. Este último ámbito es responsabilidad del Ministerio de Interior y de Justicia.

91. Que a partir de la adopción de estos indicadores, los informes que presente el gobierno para mostrar el avance de este proceso deberán basarse en los indicadores adoptados por la Corte, sin perjuicio de lo que determine sobre otros aspectos esta Sala en los autos relativos a otras órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de cumplimiento.

92. Que las decisiones adoptadas en la presente providencia se circunscriben a los resultados atinentes al goce efectivo de derechos. Por lo tanto, en lo que respecta a los medios para alcanzar tales resultados, así como a los mecanismos para lograr el goce efectivo de derechos, las decisiones aquí adoptadas en ningún caso impiden que las entidades efectúen ajustes en tales medios o mecanismos, siempre y cuando se cumpla lo ordenado por la Corte y se presenten informes basados en la aplicación de los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos. En el mismo sentido, el que varios de los programas gubernamentales mencionados como medios para levantar la información necesaria para aplicar los indicadores de resultado se refieran a familias, no implica que los indicadores dejen de ser aplicados a individuos desplazados, en tanto titulares de los derechos constitucionales protegidos en la sentencias T-025 de 2004. Sin embargo, advierte la Corte que es necesario que en ejercicio de sus competencias, las diversas entidades que conforman el SNAIPD verifiquen si las políticas que están implementando incorporan de manera explícita la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos de los desplazados y si sus instrumentos son idóneos para alcanzar dicho fin.

93. Que la adopción de indicadores de resultado no exime a las entidades gubernamentales de aplicar otros indicadores de gestión, de proceso, de insumos, o de otra índole para demostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte en lo que sea pertinente. Al respecto, este otro tipo de indicadores son especialmente relevantes en lo atinente a la coordinación nacional y territorial,

así como a la superación de las falencias en la capacidad administrativa, al igual que en el aspecto presupuestal.

94. Que la adopción de indicadores de resultado obliga esencialmente a las entidades gubernamentales en sus respectivos ámbitos de competencia y, en especial, al Director de Acción Social, y al Director del Departamento Nacional de Planeación. Entonces la adopción de estos indicadores, no impide que la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, dentro del ejercicio de sus competencias, continúen con el proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, y continúen aportando elementos de juicio con base en los sistemas de información y seguimiento que han venido desarrollando y aplicando. Por lo tanto, los organismos de control pueden aplicar los indicadores que estimen adecuados, de conformidad con su misión institucional, sin perjuicio de que decidan, además, velar por la correcta aplicación de los indicadores adoptados por parte de las entidades gubernamentales. En el mismo sentido, la Corte resalta el valor de la batería de indicadores diseñados y aplicados de tiempo atrás por la Procuraduría General de la Nación y estima que la continuidad de este valioso e importante esfuerzo es indispensable para evaluar las acciones gubernamentales en materia de desplazamiento forzado.

95. Que igualmente, la Corte resalta los aportes técnicos realizados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en el proceso de construcción de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Por ello, la invitará a presentar los informes que considere pertinentes cuando lo considere oportuno a fin de garantizar el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

96. En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

## **RESUELVE**

**Primero.- ADOPTAR** los siguientes indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios y asociados:

### **VIVIENDA**

#### **Indicador de goce efectivo**

- *Habitación legal del predio* – Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

#### **Indicador complementario**

- [Hogares con subsidios otorgados (gobierno)+ Otras fuentes de soluciones de vivienda + autogestión del hogar ] /Hogares incluidos en el RUPD

#### **Indicadores sectoriales asociados**

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes
- Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural

### **SALUD**

#### **Indicadores de goce efectivo**

- *Acceso al SGSSS* – Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS
- *Acceso a asistencia Psicosocial* – Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron
- *Acceso al esquema de vacunación* – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo

#### **Indicadores complementarios**

- Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD
- [Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios] / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial
- [Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años)

#### **Indicadores sectoriales asociados**

- Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal
- Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más)

### **EDUCACION**

#### **Indicador de goce efectivo**

- *Asistencia regular a niveles de educación formal* – Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)

#### **Indicador complementario**

- Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados) ]/ Niños incluidos en el RUPD

#### **Indicadores sectoriales asociados**

- Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)

### **ALIMENTACION**

**Indicador de goce efectivo**

- *Disponibilidad de alimentos en forma suficiente* – Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos
- *Cuidado infantil* – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor

**Indicador complementario**

- [Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Hogares incluidos en el RUPD
- [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años)

**Indicadores sectoriales asociados**

- Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD
- Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD
- Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)
- Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias
- Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público
- Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias
- Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles
- Niños beneficiarios de restaurantes escolares
- Niños beneficiarios de programas de atención al menor

**GENERACIÓN DE INGRESOS****Indicador complementario**

- Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros) / Hogares incluidos en el RUPD

**Indicadores sectoriales asociados**

- Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral
- Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural)
- Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno
- Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)

**IDENTIDAD**

**Indicador de goce efectivo**

- *Posesión de documentos de identidad* – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos

**Indicador complementario**

- Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD

**Indicadores sectoriales asociados**

- Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD
- Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD
- Personas con registro civil
- Libretas militares entregadas a población desplazada

**INDICADOR DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA**

- Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social – Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los 9 criterios de estabilización

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata, así deban ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción.

**Segundo.- RECHAZAR** los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar. En consecuencia, el Director de Acción Social, deberá remitir a la Corte Constitucional a más tardar el 22 de junio de 2007, la serie de indicadores que reemplacen los inicialmente propuestos y que midan de manera adecuada, pertinente y suficiente el goce efectivo de tales derechos, para lo cual son relevantes las observaciones presentadas por los participantes en la sesión pública de información técnica resumidas en los párrafos 57 a 72 del presente Auto. La presente decisión de rechazo no obsta para que después de incorporar las observaciones y sugerencias que implique una reformulación global de tales indicadores, algunos de ellos puedan ser mantenidos.

**Tercero.- ORDENAR** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que consideren la aplicación de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos **(i) a la vida y (ii) a la generación de ingresos** para subsistir de manera digna y autónoma, de conformidad con lo señalado en los apartados 84.1 y 84.2 de este Auto, para lo cual son relevantes las observaciones y comentarios resumidos en los párrafos 49 a 52, y 57 a 60 de este Auto. La decisión gubernamental al respecto, con la debida justificación, deberá ser remitida a la Corte Constitucional a más tardar el 22 de junio de 2007.

**Cuarto.- ORDENAR** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que a más tardar el 22 de junio de 2007, remitan un informe común con las fórmulas para los indicadores adoptados en el presente Auto, que de conformidad con lo señalado en el párrafo 86, permitan la valoración porcentual sobre el avance, retroceso o estancamiento en el goce efectivo de los derechos a (i) la vivienda, (ii) la salud, (iii) la educación, (iv) la alimentación, (v) la generación de ingresos, (vi) a la estabilización económica y (vii) a la identidad, así como sobre los demás derechos respecto de los cuales es necesario adoptar indicadores para llenar los vacíos y corregir las falencias advertidas en el presente auto.

**Quinto.- ORDENAR** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que a más tardar el 22 de junio de 2007, presente indicadores de resultado que permitan medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno, así como que se pronuncie sobre los indicadores que incorporarán el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional.

**Sexto.- NO ACEPTAR** los plazos propuestos por el gobierno en el documento de respuesta a los interrogantes planteados por la Corte en el Auto 082 de 2007. En consecuencia, la aplicación de los indicadores ajustados y corregidos deberá hacerse para el 1 de diciembre de 2007 en relación con la primera línea de base según lo señalado en el párrafo 85 de este Auto, y para el junio 30 de 2008 en relación con la segunda línea de base mencionada en el mismo párrafo. No obstante, si el avance en la recolección de la información y en la construcción de las líneas de base se alcanza antes de esa fecha, el cronograma de aplicación podrá ser adelantado por el propio gobierno. En los informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores adoptados, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas por quienes participaron en la sesión de información técnica del 1 de Marzo de 2007. Para esas fecha en los informes se deberá incluir lo relativo a la coordinación administrativa en los ámbitos nacional y territorial.

**Séptimo.- INVITAR** a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, verifiquen que los procesos de implementación de los indicadores adoptados son correctos.

**Octavo.- INVITAR** a la Procuraduría General de la Nación a que siga aplicando los indicadores que ha venido empleando y haciendo seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

**Noveno.- SOLICITAR** a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que para el 1 de diciembre de 2007 y el 30 de junio de 2008, haga una verificación en el terreno concerniente a que la información recolectada para la aplicación de los indicadores adoptados sea adecuada y presente a la Corte Constitucional un informe sobre ese proceso y sus resultados. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social y las demás entidades del SNAIPD deberá facilitar el acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

**Décimo.- INVITAR** a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

**Décimo primero.- CORRER TRASLADO** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación de los informes presentados por la Corporación Casa de la Mujer y la Organización Plan Internacional, a fin de que se pronuncie sobre las propuestas de adopción de nuevos indicadores presentadas por estas organizaciones sociales, con el fin de que le presenten a la Corte Constitucional el 22 de junio de 2007, un cronograma para la incorporación de indicadores diferenciales.

Comuníquese y cúmplase.

**MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**  
Magistrado Ponente

**JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**  
Magistrado

**RODRIGO ESCOBAR GIL**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
Secretaria General  
(A-109/2007)