

Auto 337/06

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Verificación órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada/**DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**-Indicadores de resultado de órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

POBLACION DESPLAZADA-No se cuenta con una batería de indicadores de resultados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos

POBLACION DESPLAZADA-Adaptación de metodología para contar con indicadores de resultado para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Convocatoria a sesión de información técnica para la adopción de indicadores de resultado para evaluar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, en lo que se refiere a indicadores de resultado

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (2006)

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

CONSIDERANDO

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,*”¹ por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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, en los siguientes términos:

La Corte constata que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos

¹ 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

problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes. Se analizará (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política. En el Anexo 5 sección 2, se encuentran las fuentes específicas que en las que se basaron las siguientes conclusiones.

6.3.1.1. En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas.

(...)

(ii) No se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros.

(...)

(iv) Se ha registrado la ausencia o grave insuficiencia de algunos elementos de la política considerados fundamentales por los que aportaron informes a este proceso. En este sentido, (a) no se establecen plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos, (b) no se señala el nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos, (c) no se prevé concretamente el equipo humano necesario para la implementación de las políticas, y (d), tampoco se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.

(...)

6.3.1.2. En cuanto a la implementación de la política de atención a la población desplazada, las organizaciones que enviaron documentación en el presente proceso señalan, de manera consistente, que la política pública de atención a la población desplazada continúa centrada en la formulación y que existe una brecha excesivamente amplia entre la expedición de normas y la redacción de documentos, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro. (...).

(iii) En cuanto al cumplimiento y la continuidad de la política, dado que no existen mecanismos de seguimiento de la gestión de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD, ni plazos de evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada, no es posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas. No obstante, se observan algunas carencias en la implementación de las políticas, en lo concerniente al tiempo de su ejecución. (...).

6.3.1.3. En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente:

(...).

(ii) No existen sistemas de evaluación de la política.² La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

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 Tercera de Revisión 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 había habido cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

4. Que en el Auto 178 de 2005, la Corte señaló lo siguiente como una de las causas que habían impedido avanzar adecuadamente en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno:

Que de conformidad con el análisis de la información y de las evaluaciones de las acciones adelantadas por las distintas entidades para superar el estado de cosas inconstitucional (...), las distintas entidades y organizaciones evaluadoras identificaron varios problemas comunes, que han retrasado la superación del estado de cosas

² La existencia de dichas herramientas es por decir lo menos, muy difícil si se tiene en cuenta que no existen objetivos precisos, metas claras, plazos para el cumplimiento de dichas metas ni responsables concretos acerca de su cumplimiento.

inconstitucional, a saber: (i) la indefinición en las metas de corto, mediano y largo plazo para los diferentes programas y componentes de atención a la población desplazada; (ii) la precariedad de los mecanismos o instrumentos orientados a corregir los problemas institucionales, administrativos, presupuestales, de coordinación, de evaluación y de seguimiento que se han señalado de manera reiterada como factores que han contribuido a la existencia de un estado de cosas inconstitucional; (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; (iv) la insuficiencia de instrumentos efectivos que permitan adoptar correctivos de manera oportuna frente a retrocesos o estancamientos de los programas y componentes de atención; (v) la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento permanente de los programas de atención a la población desplazada; (vi) la persistencia de problemas de coordinación interinstitucional, y entre el ámbito nacional y el territorial; (vii) la falta de información adecuada accesible e inteligible para los desplazados sobre los procedimientos y requisitos para acceder a los distintos programas de atención a la población desplazada, o sobre las responsabilidades institucionales; y (viii) las fallas en la respuesta oportuna a las peticiones y propuestas presentadas por la población desplazada.

5. Que debido a lo anterior, en el Auto 178 de 2005 la Corte señaló de manera detallada los correctivos que debían ser adoptados por las distintas entidades a fin de garantizar un avance acelerado y sostenido hacia la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, en los siguientes términos:

11. Que por lo anterior, es preciso que las distintas entidades responsables de programas o componentes de atención a la población desplazada, tanto del orden nacional como territorial, al adoptar correctivos a los problemas específicos señalados por las entidades y organizaciones evaluadoras, a fin de garantizar que el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional se haga a un ritmo más acelerado y sostenido, deben adelantar las siguientes acciones, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tienen y a partir del mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad:
 - i. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos
 - ii. Adoptar e implementar indicadores de resultado diferenciados para la población desplazada en relación con cada uno de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y sea posible identificar y hacer seguimiento permanente al tratamiento diferenciado y específico, distinto al resto de la población vulnerable, que debe darse a la población desplazada.
 - iii. Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema con el fin de que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
 - iv. Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
 - v. Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, a fin de que sea posible adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada.
 - vi. Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
 - vii. Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente

a los distintos componentes de atención a la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.

- viii. Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- ix. Enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR, sobre el avance de este proceso, en relación con el programa o componente de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus observaciones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

6. 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 más significativos, en los siguientes términos:

Cada uno de los informes de cumplimiento remitidos a la Corte individualmente por las entidades del SNAIPD contiene un capítulo sobre indicadores de resultado. Sin embargo, el contenido de tales capítulos dista de ser apropiado, por las razones siguientes:

4.1. No existe, hasta la fecha, una serie de indicadores que, a partir de las especificidades de cada componente de la política pública, responda a criterios homogéneos en su diseño, aplicación y validación por el contrario, cada una de las entidades integrantes del SNAIPD ha generado su propio conjunto de indicadores, en muchos casos modificándolo a lo largo de los distintos informes bimensuales de cumplimiento. De tal forma, se observa una completa falta de coordinación en el diseño, aplicación y validación de resultado de cumplimiento, que a su vez revela, nuevamente, un serio problema de fragmentación en la política pública de atención a la población desplazada así como de indefinición de los objetivos y de las metas a alcanzar, según las prioridades fijadas. La obligación de adoptar indicadores también fue recogida en el Decreto 250 de 2005, expedido el 7 de febrero de 2005; el incumplimiento de esta norma evidencia, con mayor claridad, que aún no se ha cumplido ni con el Plan Nacional adoptado, ni con lo ordenado por la Corte.

4.2. Los criterios para medir los resultados, presentados en una lista de indicadores, no han sido aplicados de tal forma que se muestre cómo han evolucionado los resultados de la política pública, y si tales resultados demuestran un cumplimiento de lo ordenado en la sentencia en lo atinente al goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta aplicación debía hacerse, a lo menos, a partir de la sentencia T-025 de 2004 para mostrar si se ha avanzado, o si por el contrario, si hay estancamiento o retroceso en cada componente de la política.

4.3. No es claro, en ninguno de los casos, si los indicadores de resultado son aplicables o significativos; de hecho, más allá de presentarse como simples criterios de cumplimiento de las metas fijadas por cada entidad del SNAIPD en los informes remitidos a la Corte, no parece claro que exista un funcionario o entidad encargado de darles aplicación, efectuar el seguimiento de la implementación de la política y orientarla de conformidad con sus resultados, introduciendo los correctivos o modificaciones a los que haya lugar.

De esta forma, subsiste una de las principales fallas ya identificadas por esta Corporación y se torna apremiante la necesidad de que se adopten diferentes series de indicadores de resultado, que más allá de ser simples enunciaciones de elementos inconexos o de criterios aislados relativos a algunas metas, sirvan como instrumentos para medir de manera transparente confiable y significativa la efectividad de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con dicha política como un todo y con cada uno de sus componentes, basados en la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en estado de desplazamiento. Son, así, tres (3) las series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005 y que se requieren para cumplir este propósito, 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 –v.g. garantía de la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, etc.-.

4.4. Habida cuenta de que la carencia de un sistema de indicadores hace imposible evaluar los resultados efectivamente alcanzados y por ende determinar si cada responsable ha avanzado con el ritmo adecuado en el cumplimiento de lo ordenado, la Corte decide que, en caso de que al finalizarse los términos otorgados en el Auto 178/05 no se haya aportado una serie de indicadores que cumpla con estos requisitos mínimos, la Corte habrá de explorar la posibilidad de adoptar indicadores elaborados por fuentes externas al SNAIPD.

8. Que por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión constató en el ordinal Quinto de la parte resolutive del Auto 218 de 2006, *“que, en relación con las órdenes comunes y específicas impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005 a las entidades que conforman el SNAIPD, aún no se ha demostrado que los indicadores de resultado requeridos hayan sido debidamente construidos o aplicados, ni que como resultado de su aplicación se haga el seguimiento necesario o se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública de atención al desplazamiento interno”*, por lo que 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 aportara elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005. Dicho informe, en relación con la adopción de indicadores debía tener las siguientes características, señaladas en la sección 3.4. del Auto 218 de 2006:

(c) El informe de cumplimiento debe tener como eje central la **aplicación**, por lo menos desde la fecha en que se profirió la sentencia T-025 de 2004, de 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 –v.g. garantía de la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, prevención específica, etc.-.

Las series de indicadores de resultado a ser enviadas a la Corte Constitucional no han de restringirse a la mera enunciación de los indicadores en cuestión, sino que deben incluir la aplicación de dichos indicadores a los resultados de cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada en sus diferentes dimensiones, por lo menos desde la fecha de adopción de la sentencia T-025 de 2004, de forma tal que le sea posible a todos los interesados analizar de manera transparente y clara los resultados alcanzados con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, y asimismo permitan evaluar

la evolución de los resultados frente a la situación preexistente a la sentencia T-025 de 2004.

(d) Como los indicadores de resultado han de referirse a (i) cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) la coordinación nacional de implementación de dicha política y (iii) la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a sus responsabilidades relativas a dicha política, las secciones correspondientes del informe no podrán exceder de veinte páginas de extensión cada una. Es posible que en cada sección se incluyan Anexos, pero dichos Anexos sólo podrán consistir en (1) cuadros, tablas o gráficos que ilustren la aplicación de los indicadores incluidos en las series aportadas a la Corte que permitan medir la evolución de los resultados de la ejecución de la política pública en cuestión, y (2) documentos debidamente aprobados que contengan las estrategias, planes, programas y cronogramas elaborados por las entidades del SNAIPD para materializar los distintos componentes de la referida política pública.

(e) En el evento de que los distintos segmentos del informe no incluyan los indicadores de resultado de conformidad con las especificaciones descritas en esta sección, la Corte Constitucional explorará la posibilidad de adoptar indicadores provenientes de fuentes externas al Gobierno, para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

(f) Cada parte del informe, y cada serie de indicadores, debe incluir –cabe enfatizar– una referencia específica a la forma como se ha atendido la situación de los sujetos de especial protección constitucional incluidos dentro de la población desplazada, a saber: grupos indígenas, grupos afrocolombianos, niños, ancianos y mujeres cabeza de familia.

(g) Cada parte del informe, y cada serie de indicadores, debe incluir una referencia específica a la participación de la población desplazada dentro de la formulación y ejecución de la política pública en cuestión, con señalamiento del ámbito, la cobertura, la representatividad y la efectividad de dicha participación.

9. Que de conformidad con lo ordenado el 13 de septiembre de 2006, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, remitió el informe común del Gobierno Nacional, avalado tanto en un Consejo de Ministros Extraordinario como por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, en el cual presentó las acciones desarrolladas por las diferentes entidades que conforman el SNAIPD para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y el Auto 218 de 2006, así como la “*batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SANIPD*”. En dicho informe conjunto, el gobierno 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, orientado a definir “*el contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales, el nivel de estabilización social y económica de la población en situación de desplazamiento.*”³ En lo pertinente, dicho informe dice:

Con el propósito de dar cumplimiento a las ordenes generales impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005, en lo que se refiere a la necesidad de fortalecer las series de indicadores para dar cuenta del goce efectivo de los derechos de la Población Desplazada y disponer de información válida y confiable para ajustar la implementación de la política de atención, el Gobierno Nacional se dispone a:

x. Con la asesoría técnica del ACNUR revisar la batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD con el propósito de ajustarlos a los requerimientos que solicita la Corte Constitucional.

xi. Con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, Acción Social y el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones continuar

³ Cfr. Informe de Cumplimiento Común, Septiembre 13 de 2006, Folio 77

desarrollando un sistema de indicadores que tiene como objetivo definir, a partir de los contenidos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales, el nivel de estabilización social y económica de la población en situación de desplazamiento.

A fin de determinar los contenidos básicos de los derechos humanos que las políticas públicas de atención deben garantizar, dicho sistema parte de una revisión cuidadosa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos aplicables a la población víctima de desplazamiento forzado. Con base en esta normatividad el Gobierno Nacional se encuentra elaborando un conjunto de criterios mínimos que las políticas públicas deben satisfacer en la perspectiva de garantizar el goce efectivo de los derechos a este grupo de población.

Una vez estos criterios hayan sido establecidos y discutidos con organizaciones de la Población Desplazada, organizaciones de la sociedad civil y un Comité Técnico que se proyecta estará conformado por Procuraduría General de la Nación, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación, entidades y ministerios responsables de la política, ACNUR y OIM, se diseñará el conjunto de indicadores que permitirá establecer el nivel de estabilización social y económica de la Población Desplazada a partir del criterio de goce efectivo de derechos.

El Gobierno Nacional considera que con el desarrollo de este sistema de indicadores, además de disponer de medidas objetivas para determinar el nivel de estabilización mencionado, el SNAIPD dispondrá de criterios a partir de los cuales perfeccionar las series de indicadores relativas a: 1) la coordinación nacional de los distintos componentes de la política; 2) la coordinación territorial de los distintos componentes de la política; y 3) los indicadores sectoriales de las diferentes entidades competentes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política pública de atención a este grupo poblacional.

Para finalizar, cabe destacar el firme convencimiento del Gobierno Nacional acerca de que con el desarrollo del sistema de indicadores mencionado, cuyos primeros resultados serán observables a partir de marzo de 2007, se está avanzando significativamente en acoger las recomendaciones proferidas por la Corte Constitucional en torno a disponer de medidas válidas, confiables y metodológicamente rigurosas para determinar el goce efectivo de derechos de la Población Desplazada.

Sin embargo, a partir de la Sentencia T025-04, todas las entidades del SNAIPD, construyeron indicadores, los cuales con el paso del tiempo, no han permitido evidenciar el avance efectivo en cuanto a gestión y goce de derechos. Por tal motivo, se ha desarrollado una herramienta inicial denominada: “Serie de indicadores del SNAIPD” (Anexo I) que permite una primera aproximación al goce de derechos teniendo en cuenta las acciones adelantadas por cada entidad en cada componente de la atención. Esta información se presenta impresa por componente de atención y en medio magnético podrá consultarse por cada derecho.

10. Que luego de revisada la información remitida por el gobierno en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 218 de 2006, la Corte encontró que era necesario clarificar varios aspectos generales, algunos de ellos relativos a los indicadores de resultado solicitados:

1. Necesidad de fijar plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento.

Como primera medida, observa la Sala Tercera de Revisión que en el informe común de cumplimiento a ella presentado se efectúan ciertos anuncios sobre el desarrollo futuro de actuaciones concretas por parte de las entidades que conforman el SNAIPD, pero para cuyo cumplimiento no se establecen plazos concretos. En esta medida, para evitar que la materialización de dichas actuaciones se difiera indefinidamente en el tiempo o se lleve a cabo en forma tardía o inoportuna, es indispensable que sean las mismas entidades del SNAIPD las que informen sobre el plazo dentro del cual las efectuarán. Las actuaciones en cuestión son las siguientes:

1.1. Definición conjunta entre el Departamento Nacional de Planeación, ACNUR y Acción Social de “*los indicadores sectoriales globales de resultado para medir el avance de cumplimiento de la satisfacción del goce de derechos de la población en situación de desplazamiento*”. No se establece un término preciso para el diseño de dichos indicadores.

(...)

2. Divergencias en la periodización de los cálculos y resultados presentados en el informe común de cumplimiento; inexistencia de una línea de base común.

2.1. Una vez revisados los distintos cálculos y cifras de resultados que se presentan en el informe común de cumplimiento, observa la Sala que éstos se han realizado tomando como referentes diferentes períodos de tiempo, circunstancia que dificulta su comparación, así como la obtención de una visión general homogénea sobre el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento. (...)

Con base en las anteriores observaciones, y en aras de garantizar la mayor claridad y transparencia en la presentación de los resultados de la política de atención a la población desplazada, así como la referencia a períodos comunes y homogéneos, se ordenará a las entidades del SNAIPD que provean, por intermedio del Director de Acción Social, una explicación sobre la ausencia de una periodización común para la realización de los cálculos y la presentación de los resultados pertinentes.

2.2. Por otra parte, observa la Sala que en la mayoría de los casos, no se ha suministrado a la Corte un punto de partida o una línea de base que permita establecer con total claridad cuál era la situación preexistente a la adopción de las medidas de avance que se reportan, cuándo se presentó dicha situación, y cómo ha evolucionado a partir del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004. Así, por ejemplo, si bien se proveen indicaciones sobre dicha línea de base en relación con algunos de los componentes de la política, no sucede lo mismo con todas las áreas de atención a la población desplazada. Se ordenará, entonces, a las entidades del SNAIPD que informen, por intermedio del Director de Acción Social, sobre cuál es la línea de base que se tendrá en cuenta al momento de presentar los resultados de la aplicación de la política, o en caso de que dicha línea de base sea inexistente, cuáles son las razones por las cuales no se cuenta con ella.

11. 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 señalan los plazos dentro de los cuales cumplirá las acciones propuestas en el informe presentado el 13 de septiembre de 2006. A continuación se transcriben los apartes pertinentes:

Con relación al punto: 1. Necesidad de fijar plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento.

1.1 Establecimiento de los términos para el diseño de los indicadores sectoriales globales de resultado para medir el avance de cumplimiento de la satisfacción del goce de derechos de la población en situación de desplazamiento.

Se informa a la Honorable Corte Constitucional que el Gobierno Nacional, por intermedio de Acción Social y el DNP, ha solicitado a ACNUR, una asesoría técnica dirigida, entre otros aspectos a revisar, de manera conjunta ACNUR – DNP y Acción Social, la batería de indicadores sectoriales, de coordinación nacional y de coordinación regional, presentados a la Corte Constitucional en el informe de cumplimiento común del Gobierno Nacional. Esto, con el propósito de que estos indicadores contribuyan a la medición del avance de cumplimiento de la satisfacción del goce de derechos de la población desplazada.

Una vez realizada tal revisión, se realizarán los ajustes a que haya lugar, dichos indicadores se encontrarán diseñados y podrán aplicarse a partir del 1 de abril de 2007.

1.2- Establecimiento del término para definición de los criterios mínimos que permitirán determinar los contenidos básicos de los derechos fundamentales de la población desplazada a garantizar por la política de atención a la población desplazada, así como la indicación de la fecha de conformación del Comité Técnico y el proceso de discusión de tales criterios con las organizaciones de la población desplazada y de la sociedad civil.

(...)

Al respecto se precisa que: el documento contentivo de (i) los criterios mínimos, a partir de los cuales un hogar en situación de desplazamiento alcanza la estabilización social y económica y (ii) de los de indicadores que permitirán establecer dicho nivel de estabilización, estará listo a más tardar el **30 de marzo de 2.007**.

Con respecto a la conformación del Comité Técnico y el proceso de discusión de los criterios mínimos, con las organizaciones de la población desplazada y de la sociedad civil, cabe anotar lo siguiente:

El Comité Técnico del cual hará parte la Procuraduría General de la Nación, la Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios y las Entidades responsables de la política, ACNUR y OIM se integrará el día **1º de marzo de 2007**, fecha a partir de la cual se iniciará el análisis de los criterios mínimos y de los indicadores de estabilización socioeconómica realizados por el Gobierno Nacional.

La función del Comité será estudiar el documento de criterios mínimos y de indicadores propuestos por el Gobierno Nacional, con el propósito de hacer los comentarios y las recomendaciones que consideren necesarias. Para esto, durante **el mes de marzo de 2007**, se realizarán jornadas de trabajo con las siguientes instancias y organizaciones:

- Departamento Nacional de Planeación.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Unidad Técnica Conjunta-UTEC
- Entidades del SNAIPD
- Organización Internacional para las Migraciones - OIM
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR
- Procuraduría General de la Nación
- Representantes de la población desplazada
- Organizaciones sociales y centros académicos que trabajen esta problemática

(...)

Con relación al punto: 2. Divergencias en la periodización de los cálculos y resultados presentados en el informe común de cumplimiento; inexistencia de una línea de base común.

2.1 Explicación sobre la ausencia de una periodización común para la realización de los cálculos y la presentación de los resultados pertinentes.

A través de la coordinación realizada por Acción Social para elaborar el informe de cumplimiento común presentado a la Honorable Corte el pasado 13 de septiembre, se concertó con las Entidades y se llegó a acuerdos básicos para presentar la misma.

Uno de estos acuerdos tiene que ver con la periodización en los resultados de la gestión adelantados por las diferentes entidades del SNAIPD durante las vigencias 2002 a 2006, la cual se determinó trabajar así:

- El Anexo 1: “Serie de Indicadores del SNAIPD -Componentes de política y aproximación a goce efectivo de derechos” del Informe de cumplimiento común, presenta el avance año tras año en cifras generales de forma anual o acumulada para las vigencias 2002 a 2006 (Enero a Diciembre para las vigencias 2002 a 2005 y Enero – Agosto para el 2006) a excepción de Acción Social cuya información reportada para el 2002 en atención humanitaria se registra desde febrero de 1.998; en cuanto a mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad se tienen en cuenta avances desde 1999 y el Banco Agrario, al mismo corte, presenta información relativa al valor desembolsado bajo la modalidad de crédito individual desde Junio de 1.999.

Así mismo tanto el SENA como el Banco Agrario presentan información para la vigencia 2006 con corte a Julio.

- De otro lado el Anexo 3. Avances Cuantitativos y Cualitativos, del Informe de cumplimiento común, presenta los avances acumulados para cada periodo así:

1. Un primer periodo recoge todas las acciones de las Entidades durante la vigencia del año 2.002 (Enero a Diciembre), a excepción de Acción Social cuya información reportada para el 2002 en Atención Humanitaria se registra desde febrero de 1.998, para mejoramiento de condiciones de habitabilidad reporta avances desde 1999 y del Banco Agrario que presenta información acumulada relativa al valor de la cartera desembolsada bajo la modalidad de crédito individual, desde Junio de 1.999.

Lo anterior con el objeto de brindar un parámetro de comparación con lo realizado antes de sentencia T-025 de 2004.

2. Un segundo periodo que además de los avances registrados durante el primer periodo, comprende las vigencias completas 2.003 y 2.004 (Enero a Diciembre)⁴

3. Un tercer periodo que recoge las acciones realizadas por todas las entidades desde el primer periodo (acumulado a 2002) hasta Agosto de 2006, a excepción del Ministerio de Protección Social cuya información presenta corte a 31 de Diciembre de 2005 en lo relativo al número de personas afiliadas al régimen subsidiado y al número de personas atendidas con recursos de otros convenios. Bancoldex presenta su información con corte a 31 de mayo de 2.006 y el SENA y Banco Agrario presentan toda la información con corte a julio 2.006

Los cortes de información en los periodos anteriormente citados obedecen a la intención de mostrar el incremento en los avances y acciones adelantadas por el SNAIPD, a partir de la sentencia T-025 de 2004 y los autos posteriores.

En ese sentido, se considera que se concertó con todas las entidades del SNAIPD una periodización común por cuanto la información presentada en los anexos 1 y 3 corresponde a las gestiones adelantadas por las diferentes entidades entre el periodo 2002 y 2006; no obstante, en el informe de cumplimiento común para algunos componentes de la política de atención, se hubiere querido resaltar las gestiones realizadas antes y después de la Sentencia T-025 expedida por la Honorable Corte Constitucional, haciendo alusión a la gestión adelantada en otros periodos de tiempo.

12. Que en el Sexto Informe, el Procurador General de la Nación, señala en varias ocasiones los problemas en el desarrollo de indicadores de resultado. A continuación se transcriben los apartes pertinentes:

1. Componente de prevención y protección

(...)

a. Seguridad:

(...)

(...). Nuevamente y como ocurría en los informes de cumplimiento entregados con anterioridad al Auto 218 de 2006, no se presentan indicadores, ni parámetros que permitan determinar si se ha avanzado o no en el cumplimiento de las metas establecidas. El informe únicamente reporta indicadores sobre los operativos de la Fuerza Pública en municipios

⁴ Cabe señalar que para el Banco Agrario los saldos de cartera desembolsada bajo la modalidad individual son dinámicos en el sentido que se van cancelando obligaciones adquiridas y a la vez se registran nuevos desembolsos. Por ende el saldo reportado tanto en el segundo como en el tercer corte comprende obligaciones desembolsadas desde Marzo de 2000. a diferencia del primer corte donde se incluían desembolsos desde Junio de 1999 fecha en la que se creo la entidad.

con riesgo de desplazamiento (2064 para el 2006) y el número de efectivos dispuestos para estas zonas (192.540 para 2006), pero no relaciona estas medidas con la reducción efectiva del número de personas desplazadas, por lo cual la PGN considera imposible medir el grado de cumplimiento en esta orden y alerta sobre la inocuidad de estos indicadores.

(...)

b. Emisión y atención de alertas tempranas

(...)

En relación con estas acciones, reitera la Procuraduría que se están presentando como cumplimiento acciones que corresponden a un período anterior al que se está evaluando, sin parámetros que permitan medir el avance en el cumplimiento.

Tampoco logra demostrar el informe común que se hubiera acatado la orden del Auto 178 de 2005 de subsanar falencias en la coordinación con las entidades nacionales, locales y territoriales, la ausencia de indicadores y la falta de instrumentos para corregir los problemas de diseño e implementación, para lo cual la Corte dispuso un plazo máximo de seis meses contados a partir de la notificación del Auto –hasta el 13 de marzo de 2006 –.

(...)

La Procuraduría considera que no se ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, en tanto que de la información entregada no se puede deducir que se hayan implementado acciones tendientes a superar las falencias encontradas en el Auto 178 de 2005 y por este órgano de control en los informes referidos, así como indicadores de resultado que permitan medir y evaluar la efectividad de su gestión.

c. Protección humanitaria y promoción de la convivencia pacífica

(...)

Según esa información, el resultado de esas gestiones se refleja en i) la conformación de la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la Atención Integral con enfoque diferencial de la población indígena desplazada ubicada en Bogotá; ii) la formulación y puesta en marcha del Plan de Acción correspondiente a la Estrategia de Promoción y Coordinación de mayores esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales, con su respectivo cronograma de actividades, en el que se incluyen metas a corto, mediano y largo plazo, indicadores y tareas para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Estrategia, dentro del Sistema de Fortalecimiento de la Gestión del Gobierno Central, SIGOB, para el seguimiento público permanente, sobre la base de los indicadores planteados y; iii) el Sistema de Seguimiento y Evaluación periódica mediante la Formulación y aplicación de cuatro instructivos metodológicos.

(...)

Finalmente, en relación con los indicadores presentados en el anexo No. 1 del informe común, la Procuraduría observa que persisten falencias que impiden hacer un control y seguimiento a la efectividad de las medidas adoptadas desde un enfoque de derechos. Por ejemplo, no se incluyen indicadores sobre planes de prevención y contingencia actualizados y en ejecución; en el caso de las medidas de protección en favor de líderes y dirigentes amenazados, se reporta la inclusión en el Programa de Protección de 131 líderes en el 2006, sobre un total de solicitudes de inclusión de 635 personas, esto es, del 20.62%. Los indicadores no establecen las causas de inclusión y exclusión a dicho Programa, ni permiten medir la eficacia de las medidas adoptadas en la cuarta parte de la población solicitante, en particular de las medidas emprendidas por la Policía, que dan cuenta de un sobre-cumplimiento del 300%. La PGN reitera, entonces, que en materia preventiva el cumplimiento de las metas no puede medirse con base en el número de acciones iniciadas, sino en la efectividad de las mismas.

d. Fortalecimiento de las Condiciones de Arraigo

(...)

La Procuraduría considera preocupante que el anexo No. 1 del informe común no muestre indicadores sobre protección de bienes por ruta colectiva, ni protección de bienes a tenedores, ocupantes y poseedores. Asimismo, este órgano de control resalta la ausencia de indicadores que den cuenta del número de solicitudes individuales de protección de bienes y la respuesta del Inceder, en relación con la inscripción en el Registro de Bienes Abandonados y las demás gestiones que debe emprender el Instituto para que efectivamente sean protegidos los bienes de los propietarios.

2. Componente de atención humanitaria

(...)

(...), este órgano de control dista de los resultados presentados en el anexo No. 1 del informe común, que reportan la prestación de la atención de emergencia al 82.3% de la población desplazada en el 2006. Al respecto, la Procuraduría considera que no pueden tenerse como suficientes esos indicadores, por las siguientes razones: (i) no diferencian los componentes de la atención y, salvo en el caso de niñas y niños y adultos mayores, no es posible medir la satisfacción de los derechos a la alimentación y al alojamiento; (ii) no dan cuenta del esfuerzo que deben realizar las entidades territoriales; (iii) no miden la oportunidad en el suministro de la atención: aunque existe un indicador que pretende establecer este aspecto “Número de atenciones entregadas en 60 días calendario o menos / Total atenciones entregadas en el periodo”, la Procuraduría considera que a través suyo no se puede determinar si todas las familias recibieron los beneficios de alimentación y alojamiento de manera oportuna durante las tres veces que, en principio, el Estado está en la obligación de brindar.

3. Componente de estabilización socioeconómica

(...)

a. Acciones humanitarias – retornos

(...)

En cuanto a los indicadores sobre retorno y restablecimiento, de acuerdo con la información reportada, en el 2004 fueron acompañadas 17.458, sobre un total de 326.541 familias registradas en el RUPD, mientras en el 2006 éste número se incrementó a 31.899 sobre un total de 413.533 familias inscritas. Sobre 2005 no hay información, lo cual dificulta el análisis en esta materia y reduce la confiabilidad en las cifras reportadas.

(...)

De acuerdo con esa información, la Procuraduría considera que: (i) Acción Social debió reportar el porcentaje de retornos en los cuales no fue formulado dicho plan. Esta información resulta fundamental para el análisis del cumplimiento en este componente, teniendo en cuenta que los planes de retorno son uno de los insumos para la formulación de los indicadores, y que- como se verá mas adelante en el informe sobre desplazamientos masivos- hay retornos que no contaron con la formulación de un plan de retornos, (ii) si bien hubo retornos que no fueron acompañados por el gobierno éstos deben ser registrados.

(...)

La Procuraduría dista de esas conclusiones. Por el contrario, considera que no han sido acatadas las órdenes de la Corte Constitucional en la materia, puesto que no se demostró la superación de las deficiencias por ella anotadas o que estuvieran en proceso de ser superadas, ni que en la práctica se hayan acompañado procesos de retorno o reubicación cumpliendo con los tres requisitos básicos ya expuestos.

b. Derecho a la salud

(...)

En relación con los indicadores que se reportan en el anexo No. 1, el Ministerio de Protección Social reportó que en la asignación presupuestal para la atención en salud a la población desplazada, para el 2004 se presentó una asignación de 16.030 millones, para el 2005 de 15.001 y para el 2006 hay una resolución en proceso de 33.000 millones. La estimación de población desplazada no afiliada atendida por el SGSSS, fue en el 2004 de 87.272 personas, para el 2005 de 161.403 personas y para el 2006, la estimación está aún en proceso. La ejecución de convenios para la atención a la población desplazada no afiliada al SGSSS y rubros no cubiertos por el POS, está también en proceso para el presente año, la justificación para esta demora, según el anexo 3 (avances cualitativos y cuantitativos) es que “la información del 2006 está en proceso de auditoria y ésta, fue afectada por la demora en contratación derivada de la ley de Garantías”.

(...)

c. Derecho a la educación

(...)

- De lo anterior es fácilmente deducible que aunque hay un aumento importante en los cupos educativos para población desplazada, aún son insuficientes si se compara con la demanda. La Procuraduría considera que la falta de información aportada por el Ministerio en relación con la demanda de la población desplazada a la oferta educativa, atenta contra la claridad y transparencia exigida por la Corte Constitucional en su Auto 218 de 2006. Esta misma falencia se encuentra en los indicadores presentados en el anexo No. 1.

(...)

- No se establecen metas ni indicadores en relación con número de alumnos exentos de costos académicos, indicadores diferenciales teniendo en cuenta la etnia, el género y la

discapacidad, ni indicadores que permitan evaluar la permanencia en el sistema educativo.

Por las anteriores razones, la Procuraduría concluye que las metas establecidas en el corto y mediano plazo no dibujan un esfuerzo progresivo para hacer efectiva, en el menor plazo posible, la orden de garantizar acceso y permanencia de la niñez desplazada al sistema educativo, de la forma como lo ha establecido la Corte y extraña la información sobre las metas a largo plazo que permitan superar el estado de cosas inconstitucional.

(...)

d. Acceso a crédito y proyectos productivos y programas de generación de ingresos

(...)

Este órgano de control considera que los esfuerzos reportados por las diversas instancias del SNAIPD competentes en la formulación de la política para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de estabilización económica son a todas luces insuficientes para esos fines, lo cual evidencia el incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia. Además, preocupa la ausencia de indicadores de resultado que permitan evaluar el acceso a créditos urbanos por medio de la línea creada por Bancóldex, en tanto que gran parte de la población desplazada se encuentra y tiene voluntad de reubicación en zonas urbanas.

(...)

ii. Acción Social

(...)

Acción Social informa sobre el diseño de la estrategia de mejoramiento de condiciones de habitabilidad, ejecutada en alianza con la USAID. Aunque suministra información sobre las metas esperadas, dado que no se reportan los resultados obtenidos ni los indicadores de resultado, la Procuraduría considera que no es posible pronunciarse sobre el grado de avance alcanzado en el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional por vía de este programa.

(...)

e. Coordinación con las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior

(...)

i. Evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales.

(...)

La Procuraduría considera que no hay avances claros hacia el acatamiento de la orden de incluir en cada serie de indicadores una referencia a la forma como se ha atendido a los sujetos de especial protección, pues el Ministerio se limita a enunciar acciones aisladas, sin datos sobre su desarrollo e impacto en la superación de la falta de énfasis en ellos. Las únicas actividades que enuncia, sin reportar su aplicación son: (i) la “Directriz para la atención diferencial a la población desplazada indígena”, (ii) la conformación de la mesa de trabajo interinstitucional para la atención integral con enfoque diferencial en población indígena en Bogotá, (iii) la realización de los talleres “*formulación de modelos de atención para la unificación de criterios y lineamientos de política para garantizar la atención diferencial a la población indígena*” y (iv) el plan para la reubicación temporal de indígenas.

(...)

Esta situación resulta más preocupante al analizar los indicadores de coordinación nacional del Ministerio del Interior, que reporta un Plan de atención para población indígena en alto grado de vulnerabilidad y señala que ese plan ya se implementó. La Procuraduría encuentra que: (i) dicho plan no ha tenido una continuidad en el tiempo ya que, según los indicadores, solo fue implementado en el 2006, (ii) ese indicador no contempla la atención a otros grupos en extrema vulnerabilidad dentro de la población desplazada y (iii) en el informe del Ministerio no hay ninguna referencia sobre la implementación de este plan, es decir que este indicador no concuerda con la información aportada por dicha entidad.

Por estas razones, la Procuraduría considera que el Ministerio no ha acatado la orden de establecer medidas específicas para estas poblaciones. Considera que, a la fecha, deberían dar cuenta por lo menos de avances preliminares en la ejecución de estas medidas y no limitarse a su enunciación.

(...)

EN RELACIÓN CON EL PROCESO DE REGISTRO Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

(...)

ii. Caracterización por parte de las entidades del SNAIPD:

(...)

Aunque esas gestiones son importantes, la PGN considera que el proceso de aplicación de esta línea se encuentra bastante retrasado, teniendo en cuenta los plazos concedidos por la Corte Constitucional. Adicionalmente, considera que constituye una falla muy grave el que aún estén en proceso de revisión y ajustes esos mecanismos, sin sugerir siquiera un plan de aplicación con indicadores claros y transparentes, que permita a los órganos del control del Estado, a la Corte Constitucional y a la ciudadanía en general, hacer seguimiento al cumplimiento del deber de caracterizar de manera adecuada a la población desplazada.

(...)

f. Avances en el proceso de caracterización

Acción Social dedica buena parte de su informe sobre avances en el proceso de registro y caracterización a enunciar las bondades de éste, porque le ha permitido la focalización de los grupos poblacionales más vulnerables, diseñando estrategias especiales hacia los más representativos entre ellos (niños y ancianos), así como el aumento y consolidación de la información sobre salud. La PGN considera que esa información se deriva directamente del proceso de caracterización, pero no está demostrando avances que puedan cuantificarse ni indicadores que permitan su medición, de tal forma que esta información no conduce a evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte en este aspecto.

(...)

g. Plan establecido para concluir el proceso de caracterización

(...)

De manera general, este órgano considera que Acción Social no ha dado cumplimiento a la orden proferida por la Corte Constitucional en relación con el deber de culminar el proceso de caracterización, especialmente porque: (i) no se han definido metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso y para corregir las dificultades detectadas en el Auto y; (ii) no se han adoptado e implementado indicadores de resultado que permitan determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

La Procuraduría General de la Nación concluye que el informe presentado por Acción Social no contiene información completa, clara y verificable con la cual se pueda dar por cumplidas las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada. El informe no indica ni da cuenta de las metas puntuales a corto, mediano y largo plazo adaptadas para culminar los procesos de registro y caracterización y para corregir las dificultades detectadas en el Auto 178 de 2005, así como tampoco suministra información sobre los indicadores de resultado que permitirán evaluar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Finalmente, tampoco se demostró que la población desplazada hubiera participado en el proceso de adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes proferidas por la Corte.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría concluye que Acción Social no ha dado cumplimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en materia de registro y caracterización.

(...)

CONCLUSIONES GENERALES

(...)

22. No hay avances claros hacia el acatamiento de la orden de incluir en cada serie de indicadores una referencia a la forma como se ha atendido a los sujetos de especial protección.

(...)

25. Acción Social no ha dado cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional en relación con el deber de culminar el proceso de caracterización, especialmente porque: (i) no se han definido metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso y para corregir las dificultades detectadas y; (ii) no se han adoptado e implementado indicadores de resultado que permitan determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

13. Que el Contralor General de la República, en su informe, señala lo siguiente en relación con los indicadores presentados por el gobierno:

En general, los indicadores presentados permiten determinar el cumplimiento con respecto a una meta determinada por la Entidad, pero no responde a valorar el cumplimiento efectivo respecto al total de la población que requiere atención para cada una de las líneas de acción. Para algunos casos, los indicadores reflejan el cubrimiento de asignaciones efectuadas pero no permiten determinar el goce efectivo del derecho por parte de quienes han sido beneficiados (subsidios de vivienda y proyectos productivos).

Finalmente, es de resaltar que no existe diseño de indicadores que permitan valorar el impacto que se está generando con cada programa ejecutado para atender a esta población vulnerable, en últimas el informe no presenta información sobre el seguimiento posterior a la acción, una vez el beneficiario culmina el proceso de atención en el respectivo programa, con el fin de establecer la mejora de sus condiciones de autosostenimiento.

De acuerdo con lo anterior, la CGR recomienda que se generen los mecanismos que permitan establecer metodologías e indicadores que posibiliten monitorear y evaluar la superación del estado de cosas inconstitucional en la atención estatal a la población desplazada por la violencia, declarado por la Corte Constitucional en la sentencia de referencia.

14. Que el Defensor del Pueblo, en su informe señala lo siguiente, en relación con los indicadores presentados por el gobierno:

Del análisis de la respuesta estatal, se observa que no existen consensos acerca de cómo entender el desplazamiento forzado, cómo atenderlo y además no existe un marco claro de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento.

Pese a la consagración y existencia legal de las expresiones *beneficios*, *beneficiarios*, *ayudas*, éstas deben ser interpretadas dentro del marco de la Ley 387 de 1997, en el sentido de ser medidas especiales y excepcionales de atención como garantía del derecho de protección para las víctimas del desplazamiento forzado.

Las cifras de resultado presentadas por Acción Social sobre el número de personas “beneficiadas” con los programas de atención, resultan incontrastables, dada la ausencia de una caracterización y un consolidado nacional que dé cuenta de la magnitud real del problema del desplazamiento, por lo que resulta difícil determinar el impacto de la cobertura de los programas y la efectividad de los mismos.

(...)

En respuesta a las inquietudes formuladas por la Corte Constitucional acerca de (i) si las entidades han demostrado apropiadamente que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, o que se ha avanzado en forma significativa en la protección de los derechos de la población desplazada, y (ii) si la información reportada reúne las condiciones para ser tenida como prueba de cumplimiento de las ordenes dadas, es claro que los informes presentan serios vacíos e inconsistencias, por lo cual no permiten determinar si efectivamente se está avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional. Por ello, con la respuesta actual no se ha superado el estado de cosas inconstitucional y no es claro de que manera las acciones programadas por el Gobierno, contribuyen a la cesación del desplazamiento y a la garantía de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

Si bien, la respuesta estatal actual ha hecho avances y establecido planes de acción para la superación del estado de cosas inconstitucional, aún no permite sobrepasar la situación de vulnerabilidad ni recuperar la autonomía, libertad y dignidad de las

personas víctimas del desplazamiento forzado, dificultando la cesación del mismo y propiciando que su reestablecimiento no se desarrolle de manera adecuada.

Resulta preocupante que luego de 32 meses de declarado el estado de cosas inconstitucional, y tras más de diez años de existencia de la problemática, las entidades responsables del SNAIPD aún se encuentre en fase de diseño y planeación, perpetuando la situación y desconociendo los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado ante la ausencia de respuestas efectivas.

Llama la atención que el proceso de seguimiento generado con ocasión de la declaración del estado de cosas inconstitucional respecto de la crisis humanitaria ocasionada por el desplazamiento forzado, la atención de las entidades del gobierno y de la Corte Constitucional se haya concentrado en la planeación y diseño de estrategias de atención, descuidándose la atención que actualmente se da a la población y ocultando la imperiosa necesidad de reconsiderar de que forma lo que se ha hecho y dicho hasta el momento, contribuye no solo a la superación del estado de cosas inconstitucional, sino también a la cesación del desplazamiento y a la garantía de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

15. Que en su informe la Comisión de Seguimiento, señala lo siguiente, en cuanto a los indicadores de resultado presentados por el gobierno:

El gobierno ha solicitado un plazo a 31 de diciembre para atender los requerimientos del Auto 218 sobre los sistemas de indicadores de resultado basados en el criterio de realización efectiva de derechos y sobre los procesos de coordinación institucional a nivel nacional y territorial. Esto significa que el sistema de indicadores presentado por el gobierno a la Corte Constitucional el día 13 de septiembre de 2006 sólo tiene un carácter preliminar y que aun están por determinar tanto los indicadores sectoriales de resultado para medir el avance de cumplimiento de la satisfacción de goce de derechos y los criterios mínimos para determinar los contenidos básicos de los derechos fundamentales de la población desplazada. Significa igualmente que el gobierno reconocer que las políticas desarrolladas hasta el momento no están fundadas en estos criterios y sistemas de evaluación de resultado, lo cual hace aún más crítica la estructura de la respuesta institucional. Esta situación se corrobora con la heterogeneidad de los indicadores implícitos en el informe de contenido de la política gubernamental, los cuales son diferentes en cada programa e institución y están referidos a ofertas institucionales y no a condiciones efectivas de realización de derechos. Más aún, los reportes en materia de vivienda y salud hacen referencia a ofertas institucionales a las que los desplazados no han podido acceder por razones que nos se explican, pero que ponen en evidencia la propia incapacidad gubernamental para hacer efectivas sus propias metas y para aplicar recursos disponibles. Adicionalmente, este hecho indica que el plazo solicitado por el gobierno para obtener los recursos no puede generalizarse a todos los campos de la respuesta, pues la disponibilidad de recursos es diferencial. Es necesario que se delimite cuáles son los componentes que se pueden aplazar y cuáles aplazamientos contribuyen al deterioro de la calidad de vida o afectan de forma sustantiva la posibilidad de supervivencia digna de las comunidades.

16. Que por lo anterior, concluye la Sala de Tercera de Revisión que en la actualidad no se cuenta con una batería de indicadores de resultado adecuada para 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.

17. Que si se aceptará que la definición y aplicación de los 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, sólo tendrá efecto hasta dentro de varios meses, ello implicaría que en el transcurso de ese término la Corte Constitucional no contaría con información adecuada sobre el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional ni en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, lo cual iría en desmedro de sus derechos.

18. Que la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional constata que la Procuraduría General de la Nación, cuenta con un sistema de seguimiento a la política de atención a la población desplazada que ha venido aplicando desde el año 2004, y con base en el cual ha elaborado los informes de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176,177, 178 de 2005, 218 y 266 de 2006. Igualmente, constata la Sala Tercera que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado constituida en noviembre de 2005, ha propuesto y adoptado una batería de indicadores de resultado con base en el goce efectivo de los derechos, cuya primera aplicación fue remitida a la Corte el 27 de octubre de 2006 para evaluar el Informe de cumplimiento común. Adicionalmente, otras organizaciones y entidades cuentan con sistemas de información y seguimiento de la política pública de atención a la población desplazada, que podrían ser adecuados para proveer a la Corte Constitucional con información adecuada sobre 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.

19. Que dado que el gobierno aún tardará varios meses en adoptar y aplicar indicadores de resultado que den cuenta del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y a fin de dar aplicación a lo señalado en el literal (e) del párrafo 3.4. del Auto 218 de 2006, en el sentido de explorar la posibilidad de “*adoptar indicadores provenientes de fuentes externas al Gobierno, para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005*”, la Sala Tercera de Revisión adoptará la siguiente metodología a fin de contar en el corto plazo con indicadores de resultado que permitan 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:

1. Solicitará al gobierno, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la Nación que remitan a la Corte Constitucional, a más tardar el 12 de diciembre de 2006, un documento que contenga (i) la batería de indicadores de resultado diseñados y aplicados hasta el momento; (ii) la aplicación de esos indicadores de resultado ya diseñados; y (iii) la batería de indicadores de resultado propuestos, así no hayan sido aplicados, que permitirán medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
2. Igualmente invitará al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados como entidad que ha acompañado al gobierno en el proceso de diseño y adopción de indicadores de resultado, para que remita a la Corte Constitucional sus observaciones y recomendaciones sobre los indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que podrían ser adoptados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.
3. De los documentos allegados, la Corte Constitucional dará traslado a las demás entidades para que éstas elaboren un documento con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos, el cual deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.
4. De las observaciones que se remitan, se dará traslado a todas las entidades que intervengan en este proceso, a fin de que cuenten con todos los elementos de juicio para proponer la batería de indicadores de resultado que deberían ser adoptados, y para participar en una sesión técnica donde se considerará la pertinencia de adoptar los indicadores diseñados y ya aplicados por las distintas entidades, así como de los nuevos indicadores propuestos en el curso de este proceso de discusión técnica.

20. Que una vez concluido este proceso, se convocará a una sesión de información técnica ante la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en la cual se considerará la adopción de los indicadores de resultado más adecuados según los expertos convocados de cada entidad y organización, así como de la Comisión de Seguimiento, con base en los cuales se podrá evaluar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. En el evento en que en dicha sesión de información técnica deseen participar las organizaciones de población desplazada que han enviado sus informes de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, éstas deberán indicar el nombre del experto que participará en dicha sesión.

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

RESUELVE

Primero.- ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se solicite al Director de Acción Social como coordinador del Informe de Cumplimiento común, al Procurador General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República que remitan a la Corte Constitucional, a más tardar el 12 de diciembre de 2006, un documento que contenga (i) la batería de indicadores de resultado diseñados y aplicados hasta el momento; (ii) la aplicación de esos indicadores de resultado ya diseñados, cuando la haya; y (iii) la batería de indicadores de resultado propuestos, así no hayan sido aplicados, que permitirán medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Segundo.- ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, de los documentos allegados en cumplimiento de lo que establece el ordinal primero, se de traslado al Director de Acción Social como coordinador del Informe de Cumplimiento común, al Procurador General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a la Defensoría del Pueblo, y a la Contraloría General de la Nación y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para que éstas entidades elaboren un documento con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos, el cual deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.

Tercero.- ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, de los documentos allegados en cumplimiento de lo que establece el ordinal segundo, se dé traslado inmediato al Director de Acción Social como coordinador del Informe de Cumplimiento común, al Procurador General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a la Defensoría del Pueblo, y a la Contraloría General de la Nación y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, a fin de que cuenten con todos los elementos de juicio para proponer la batería de indicadores de resultado que deberían ser adoptados, y para participar en una sesión de información técnica donde se considerará la pertinencia de adoptar los indicadores diseñados y ya aplicados por las distintas entidades, así como de los nuevos indicadores propuestos en el curso de este proceso de análisis técnico, sesión que será convocada oportunamente, después de que a través del proceso anteriormente señalado se disponga de un listado preliminar de indicadores de resultado que deberían ser adoptados.

Cuarto.- DISPONER que por Secretaria General se comunique el contenido del presente Auto al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, al Director de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, y a la 'Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento', la 'Mesa Nacional de Desplazados', 'Los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo', y 'La Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño', organizaciones que participaron en la audiencia de junio 29 de 2005, quienes han enviado informes de evaluación sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

Quinto.- ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se invite al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados como entidad que ha acompañado al gobierno en el proceso de diseño y adopción de indicadores de resultado, para que remita a la Corte Constitucional sus observaciones y recomendaciones sobre los indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, que podrían ser adoptados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.

Comuníquese y cúmplase

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General