

REPUBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión**

AUTO N° 233 de 2007

Referencia: Sentencia T-025 de 2004, y Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027, 082, y 109 de 2007

Pronunciamiento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, en particular el Auto 109 de 2007

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., siete (07) de septiembre 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.”*¹ 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 se resalta exclusivamente lo específicamente pertinente para contextualizar las decisiones que se habrán de adoptar en lo atinente a los indicadores de goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada. Los demás aspectos de la

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.

sentencia T-025 de 2004 y de los autos de cumplimiento serán objeto de otros autos que proferirá esta Sala de Revisión.

2. Que en la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional encontró que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*² y, en consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

3. Que a fin de asegurar la transparencia, seriedad, coherencia y eficacia de la política pública de atención a la población desplazada, de tal manera que ésta garantizara el goce efectivo de sus derechos, el gobierno debía adoptar los correctivos necesarios para superar la discordancia *“entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales.”*³

4. 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, que impedía dar cumplimiento y continuidad a la política, así como *“detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y (...) una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada,”*⁴ lo cual afectaba el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cada una de las fases del desplazamiento y en relación con todos los componentes y etapas de atención de la política pública.

5. Que en el auto 185 de 2004, se señaló que *“de conformidad con lo que establece el ordinal quinto de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada debía acreditar (i) haber concluido (ii) las acciones (iii) encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.”* Sin embargo, debido a la insuficiencia de la información presentada por las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD para acreditar la conclusión de dichas acciones, 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 había dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

6. 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*

² Sentencia T-025 de 2004, apartado 6, de las consideraciones de la Corte Constitucional.

³ Sentencia T-025 de 2004, apartado 2.2.

⁴ Sentencia T-025 de 2004, apartado 6.3.1.3.

permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida, así como el avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de atención.”

7. Que en el Auto 218 de 2006, la Sala Segunda de Revisión de 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.-.”*

8. 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.

9. Que en respuesta al requerimiento realizado por la Sala Segunda de Revisión de 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 se iniciaría a más tardar el 30 de marzo de 2007 y culminaría en diciembre de 2007.

10. Que el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y la Comisión de Seguimiento señalaron que los indicadores 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, lo que llevó a la Corte Constitucional a concluir 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.”*

11. Que por lo anterior la Sala Segunda de Revisión de 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 los indicadores empleados o diseñados por distintas entidades, y 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 el 12 de diciembre de 2006, 107 indicadores, y

posteriormente, el 24 de enero de 2007, el Departamento Nacional de Planeación propuso 9 indicadores de resultado “*con enfoque de derecho*”, relativos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, adicionales a los inicialmente presentados por el gobierno.

12. 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.*”

13. 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.

14. Que en la sesión pública de información técnica celebrada el 1º de marzo de 2007, el gobierno presentó 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.

15. Que al concluir la sesión técnica, 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, y respondidos por el gobierno el 14 de marzo de 2007.

16. Que mediante Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión sintetizó los criterios que serían tenidos en cuenta para la adopción de los indicadores de goce efectivo de derechos y señaló que éstos debían “*ser pertinentes, adecuados y suficientes a la luz de los parámetros que ha fijado esta Corte al respecto.*”⁵

17. Que en el considerando 20 del Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión transcribió un aparte del Informe de ACNUR, en el que se recogían de manera sintética y adecuada las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, sobre las características que debían cumplir los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada para poder ser considerados como pertinentes, adecuados y suficientes.

⁵ Auto 109 de 2007, considerando 19.

18. Que de conformidad con las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, los indicadores de resultado solicitados, deben permitir medir (i) el grado de avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional;⁶ (ii) los errores y obstáculos en el diseño e implementación de los distintos componentes de la política de atención y permitir su corrección adecuada y oportuna;⁷ (iii) el cumplimiento de los fines de la política, en particular, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en cada fase del desplazamiento y cada componente de atención de la política;⁸ (iv) el goce efectivo de los derechos de sujetos constitucionalmente protegidos que forman parte de la población desplazada.⁹ Y, desde un punto de vista técnico, deben, además, (v) responder a criterios homogéneos en su diseño, aplicación y validación;¹⁰ y (vi) ser significativos, confiables y aplicables.

19. Que de la batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, presentada por el gobierno, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional identificó tres grupos de indicadores: (1) los que debían ser rechazados por no cumplir con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación señalados en el Auto 109 de 2007; (2) los que a pesar de cumplir con algunos de estos criterios aún tenían vacíos significativos; y (3) los que podían ser adoptados porque cumplían con los requisitos señalados, así debieran ser en el futuro perfeccionados durante el proceso de su aplicación.

20. Que en el considerando 81.1. del Auto 109 de 2007, teniendo en cuenta los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, la Sala Segunda de Revisión rechazó los indicadores de resultado propuestos por el gobierno -indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados - para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad; a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar, y definió un procedimiento breve para superar el vacío generado por el rechazo de tales indicadores.

21. Que en relación con el derecho a la vida, la Corte señaló en el considerando 84.1. del Auto 109 de 2007, que dado el deber estatal de garantizar la vida de todos los desplazados y no solo de aquellos que solicitaran la protección especial del Estado, el indicador de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida debía, como mínimo, tener en cuenta el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: “*conservar la vida física*” y mencionó posibles alternativas para medir el derecho a preservar la vida de la población desplazada en general, **así como el de** los líderes de organizaciones de población desplazada. La Corte no impuso la adopción de los indicadores sugeridos, sino que dejó al gobierno en libertad de aceptarlos, o proponer “*un indicador de goce efectivo del derecho a la vida que atienda la necesidad de saber si la*

⁶ Corte Constitucional. Autos 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, apartado 6.1.1.3, Auto 178 de 2005, considerando 9; y Auto 218 de 2006, Sección IV.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, apartado 6.3.1.1, Auto 178 de 2005, considerando 9, Auto 218 de 2006, Parte III, Auto 065 de 2007, Pregunta 7.5.

⁹ Corte Constitucional, Auto 218 de 2004, Parte III, Auto 065 de 2007, Pregunta 7.6.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 218 de 2004, Parte III/4.1).

vida de los desplazados y de sus líderes ha sido preservada,” así como la definición técnica del universo relevante para medir el goce efectivo **del derecho a la vida de la población desplazada**. No obstante, advirtió que serían considerados como inadmisibles “*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.*” Los indicadores sugeridos por la Corte fueron los siguientes:

Criterio	Indicador	Fórmula
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)

22. Que en el considerando 81.2. del Auto 109 de 2007, teniendo en cuenta los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, la Sala Segunda de Revisión, identificó de los indicadores de resultado propuestos por el gobierno -indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados - aquellos que a pesar de cumplir con algunos de estos criterios y podían ser adoptados en el Auto 109 de 2007, pero tenían aún fallas significativas que debían ser llenados y destacó dos falencias principales: (i) Respecto de todos los derechos, la falta de indicadores de resultado con enfoque diferencial que midieran de manera sistemática el goce efectivo de derechos de los sujetos de especial protección constitucional, tales como las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad, los indígenas y los afrocolombianos; y (ii) en relación con los indicadores sobre el derecho al retorno, el que el gobierno sólo hubiera cobijado los aspectos de estabilización socioeconómica y dejado por fuera aspectos esenciales del derecho al retorno, y definió un procedimiento breve para superar las falencias identificadas.

23. Que también en el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión señaló que persistían ámbitos trascendentales para los desplazados respecto de los cuales no se presentaron indicadores que permitieran 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, como ocurría con los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata, y de ayuda humanitaria de emergencia, y definió un procedimiento breve para superar el vacío.

24. Que en el considerando 81.3 del Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión, encontró que los indicadores de resultado principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno en materia de estabilización socioeconómica y del derecho a la identidad podían ser adoptados por cumplir con los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, aun cuando en un futuro, durante su proceso de aplicación,

podieran ser perfeccionados y sin que dicha posibilidad de perfeccionamiento eximiera a las entidades gubernamentales del deber de empezarlos a aplicar de manera inmediata. En consecuencia, en el ordinal primero del Auto 109 de 2007, la Corte adoptó un total de 43 indicadores, distribuidos así: (i) Nueve (9) indicadores de goce efectivo para los derechos a la vivienda (1 indicador GED), a la salud (3 indicadores GED), a la educación (1 indicador GED), a la alimentación (2 indicadores GED), y a la identidad (1 indicador GED); (ii) Nueve (9) indicadores complementarios para los derechos a la vivienda (1 indicador complementario), a la salud (3 indicadores complementarios), a la educación (1 indicador complementario), a la alimentación (2 indicadores complementarios), a la generación de ingresos (1 indicador complementario) y a la identidad (1 indicador complementario) (iii) Veinticuatro (24) indicadores sectoriales asociados para los derechos a la vivienda (4 indicadores sectoriales asociados), a la salud (2 indicadores sectoriales asociados), a la educación (1 indicador sectorial asociado), a la alimentación (9 indicadores sectoriales asociados), a la generación de ingresos (4 indicadores sectoriales asociados) y a la identidad (4 indicadores sectoriales asociados); y, adicionalmente, (iv) un (1) indicador global de estabilización económica. La Corte sugirió el siguiente indicador, sometido al análisis técnico del gobierno:

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

25. Que en relación con el indicador sobre generación de ingresos presentado por el gobierno nacional, en la sección 84.2 del Auto 109 de 2007 la Corte señaló que si bien la adopción de dicho indicador constituía *“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.”* Por ello, señaló que el gobierno debía definir *“cuál es el nivel de ingresos adecuado que deberá tenerse en cuenta para determinar el goce efectivo del derecho y la manera técnica de medirlo.”*

26. Que en el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre 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, y consideró que algunos de ellos eran inaceptables, por lo cual señaló que *“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 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. ” Por lo tanto, en la parte resolutive ordenó:

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 fechas en los informes se deberá incluir lo relativo a la coordinación administrativa en los ámbitos nacional y territorial.

27. Que en el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión también se pronunció sobre el sistema de medición de los indicadores de goce efectivo de derechos que serían adoptados en dicho Auto, para los cuales el gobierno proponía que fueran indicadores binarios, y concluyó 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.”* Así lo ordenó en el numeral cuarto de la parte resolutive:

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.

28. Que ante los vacíos generados por (i) el rechazo de los indicadores de resultado propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad; a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar; (ii) la necesidad de que el indicador de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida tuviera en cuenta, como mínimo, el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: “*conservar la vida física*”; (iii) la omisión del gobierno de presentar indicadores de resultado con enfoque diferencial; y (iv) el hecho de que el gobierno enfatizara los aspectos de estabilización económica al diseñar los indicadores de resultado, con lo cual dejó por fuera aspectos esenciales para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata, de ayuda humanitaria de emergencia, y de retorno, el gobierno presentó el 22 de junio de 2007, una propuesta de ajuste de los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar los vacíos identificados por la Corte Constitucional.

29. Que con el fin de determinar si los nuevos indicadores de resultado propuestos por el gobierno, superan las falencias y vacíos señalados en el numeral anterior, la Sala Segunda de Revisión, tendrá en cuenta los criterios de adecuación, pertinencia y suficiencia señalados en el Auto 109 de 2007, y recogidos en los considerandos 17 y 18 del presente Auto, así como las observaciones y conclusiones presentadas el 19 de julio de 2007 por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento.

30. Que si como resultado del presente proceso de evaluación, la Sala Segunda de Revisión concluye que persisten vacíos que harán imposible el comprobar si el gobierno ha dado cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y a sus autos de seguimiento, para que la Corte Constitucional cuente con elementos de juicio suficientes 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, dará aplicación a lo señalado en el literal (e) del párrafo 3.4. del Auto 218 de 2006, en el sentido 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*”.

LOS NUEVOS INDICADORES PROPUESTOS POR EL GOBIERNO Y LAS OBSERVACIONES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL Y DE LA COMISION DE SEGUIMIENTO

31. Que con el fin de hacer una lectura integral de la propuesta del gobierno para corregir las falencias identificadas en el Auto 109 de 2007, y de las observaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento, a continuación se presentará un resumen de la propuesta gubernamental y se resaltarán, en cada punto de la propuesta, sin ánimo exhaustivo, algunas de las principales conclusiones presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento.

32. Que haciendo alusión a cada uno de los ordinales de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social, señalan lo siguiente:

32.1. En relación con el ordinal primero del Auto 109 de 2007, mediante el cual se adoptaron indicadores de resultado para medir el goce efectivo de algunos de los derechos de la población desplazada, el gobierno acoge integralmente la lista de 43 indicadores señalados por la Corte en dicho ordinal. Sobre este punto, la Comisión de Seguimiento indicó lo siguiente:

- (i) En relación con los indicadores del derecho a la vivienda, indicó que tal indicador debía tener en cuenta los elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada de conformidad con lo que establece el derecho internacional en la materia.¹¹ Adicionalmente ratifica las observaciones presentadas sobre el empleo del término “*legal*,” y la referencia a la “*autogestión del hogar*”, como calidades incluidas por el gobierno en la definición de tal indicador.
- (ii) En relación con los derechos a la salud, insiste en que el empleo de términos que restringen la medición del indicador de goce efectivo a las solicitudes que haga la población desplazada deben ser modificados para tener en cuenta la demanda real de servicios. En cuanto al derecho a la alimentación, insiste que se incluyan términos que tengan en cuenta el marco internacional en la materia.
- (iii) En cuanto al derecho a la educación, la Comisión resalta la importancia de que tales indicadores contemplen coberturas y resultados en los menores ubicados en la fase de primera infancia.

32.2. En relación con el ordinal segundo del Auto 109 de 2007, mediante el cual se rechazaron los indicadores presentados por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar, el gobierno propuso nuevos indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados, de la siguiente manera:

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida

32.2.1. Como indicador principal de goce efectivo del derecho a la vida el gobierno decidió “adoptar el indicador propuesto por la Corte en el párrafo 84.1 del Auto 109 de 2007”, reformulado de la siguiente manera: “**Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida**”, entendiéndose que tal indicador sólo mide la “*muerte por causa violentas asociadas a su situación de desplazamiento. Es decir, que este indicador no mide muerte por enfermedad, accidentes, riñas o causas naturales. Acogiéndose lo expresado por la Corte, el Gobierno entiende que el Estado en su conjunto debe garantizar la vida de todos los desplazados, y no sólo la de aquellos que*

¹¹ La Comisión cita entre otros instrumentos internacionales la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), la Decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos, mediante la cual se adoptó la Resolución 1991/26 del 29 de agosto de 1991 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y la Declaración de Nairobi de 2002, según los cuales además de la seguridad de la tenencia, exige la disponibilidad de servicios e infraestructura (acceso a agua potable y saneamiento), la posibilidad de manutención (durabilidad de la unidad habitacional), la habitabilidad (lo cual incluye un área suficiente para vivir), la accesibilidad, la ubicación, y la adecuación cultural.

así lo soliciten. En este sentido, el indicador de goce efectivo propuesto sigue dicha concepción, sin perjuicio de que sea posible hacer mediciones específicas sobre grupos especiales, como es el caso de los líderes de población desplazada.” Adicionalmente, propuso un indicador complementario y tres indicadores sectoriales asociados, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
- Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida. ¹²	Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD	- Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo - Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD - Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

En relación con estos indicadores, la Procuraduría General de la Nación señala en su XI Informe que el indicador propuesto por el gobierno “no corresponde al sugerido por la Corte, ni en su forma, ni en la totalidad de su contenido, por cuanto: (i) el indicador propuesto por el Gobierno se refiere a los miembros del hogar y no a la totalidad de las personas desplazadas, lo cual podría indicar que la fórmula de medición no sería la misma propuesta por la Corte; (ii) el Gobierno reduce el indicador a la medición de las causas de muerte violentas, dejando de lado otros factores como la enfermedad, accidentes o causas naturales, aun cuando esos eventos puedan tener su origen en la situación misma de desplazamiento; (iii) el Gobierno no presenta ninguna fórmula de medición del indicador de goce efectivo, ni señala explícitamente la adopción de la fórmula sugerida por la Corte.” Adicionalmente, señala algunas inconsistencias del documento en cuanto a los indicadores descritos en el documento del gobierno y los que aparecen en el cuadro anexo a dicho informe, así como el hecho de que el universo de protección al que se refiere el indicador registrado en la tabla anexa a las solicitudes de protección.¹³

Señala igualmente que “considera indispensable que Acción Social como coordinadora del SNAIPD y el Ministerio del Interior como responsable de brindar seguridad a la población desplazada, den a conocer su política en relación con los casos de personas que detentaron la calidad de desplazados y estuvieron incluidos en el RUPD pero luego

¹² Informe del Gobierno junio 22 de 2007, p.5.

¹³ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 5, dice: “Sobre los dos primeros indicadores sectoriales asociados, este Organismo de Control observa que su formulación es diferente en la respuesta a la orden segunda contenida en el informe y en la matriz anexa al mismo. En el primer caso, la demanda de la fórmula no limita las medidas de protección a las solicitudes presentadas sino que tiene en cuenta el universo total de personas en riesgo extraordinario o extremo. En el segundo caso, limita el universo de protección a aquellas personas inscritas en el RUPD y dirigentes de población desplazada que se encuentra en situación de riesgo extraordinario y solicitan protección”.

fueron excluidos de él y que actúan como líderes de organizaciones de la población desplazada. Puesto que no existe claridad sobre el universo de población a proteger, la Procuraduría no puede pronunciarse sobre la pertinencia y adecuación del indicador.”¹⁴

(...)

En conclusión, la Procuraduría considera que el Gobierno adoptó un indicador de goce efectivo de derechos diferente al sugerido por la Corte y que aún presenta dificultades para su implementación, por cuanto no es suficiente ni adecuado para medir la satisfacción del derecho a la vida. En primer lugar, no permitiría medir el grado de avance real en la superación del estado de cosas inconstitucional y, de otra parte, probablemente no sea posible su aplicación. Así mismo, la Procuraduría observa que el indicador complementario (que es el llamado según lo dicho por el Gobierno a medir porcentualmente el grado de avance en la satisfacción del derecho) no se corresponde con el indicador de goce efectivo de derecho formulado, por lo cual la Procuraduría concluye que el indicador propuesto no cuenta con una fórmula que permita medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.¹⁵

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la integridad

32.2.2. Para medir el goce efectivo del derecho a la integridad el gobierno propone como indicador “Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)”¹⁶ y, adicionalmente, propuso un indicador complementario y un indicador sectorial asociado, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
- Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)	Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD	Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección

En su XI Informe, la Procuraduría expresa que considera pertinentes, suficientes y adecuados los indicadores de goce efectivo y complementario del derecho a la integridad propuestos por el gobierno. En cuanto a la fórmula empleada para el indicador sectorial asociado, señala que ésta “restringe el universo de protección a los dirigentes que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo y que hayan solicitado protección, lo cual va en contravía de las observaciones hechas por las diversas entidades que participaron en la audiencia de información técnica y de las hechas por la Corte Constitucional, ya que limita la protección a las solicitudes de la misma. Por ello, consideramos que no es un

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.5-6.

¹⁶ Informe del gobierno de Junio 22 de 2007, p.6. El gobierno precisa que “Las acciones contemplan amenazas, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros.”

indicador suficiente para medir el avance en la satisfacción del derecho a la integridad de los dirigentes de población desplazada.”¹⁷

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la libertad

32.2.3. Para medir el goce efectivo del derecho a la libertad, el gobierno propone un indicador de goce efectivo de derecho formulado como *“ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria”* y además propone un indicador complementario y un indicador sectorial asociado, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria	Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas	Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

Para la Procuraduría, el indicador de goce efectivo propuesto por el gobierno para el derecho a la libertad *“es pertinente, suficiente y adecuado.”* En cuanto al indicador complementario considera que *“aunque es pertinente, no es suficiente para determinar las causas que originan la violación del derecho a la libertad.”*

Respecto del indicador sectorial asociado, la Procuraduría considera que no es pertinente ni suficiente, *“por cuanto sólo toma en cuenta una de las formas de violación del derecho a la libertad, lo que restringe el universo de las posibles violaciones y, por ende, de las mediciones que debería hacer el Gobierno.”¹⁸*

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la seguridad

32.2.4. Para medir el goce efectivo del derecho a la seguridad, el gobierno propone un indicador de goce efectivo de derecho formulado como *“El hogar habita en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento”* y además propone un indicador complementario y dos indicadores sectoriales asociados, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
El hogar habita en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento	Hogares que habitan en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento / Hogares incluidos en el RUPD	Municipios con presencia de la Fuerza Pública Personas desplazadas que habitan en comunidades declaradas en riesgo

En su XI Informe, la Procuraduría General de la Nación señala que ninguno de los indicadores propuestos por el gobierno es pertinente ni suficiente, porque (i) *“no se está midiendo la satisfacción del derecho a la seguridad de la población desplazada, sino el*

¹⁷ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.6.

¹⁸ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.6.

grado de cumplimiento de las instituciones encargadas de identificar el nivel de riesgo en una zona”; (ii) “los estudios del nivel de riesgo de una determinada zona deben practicarse para garantizar la seguridad en los procesos de retorno y reubicación, pero dichos estudios no contemplan el caso de las comunidades en riesgo y otras etapas como la de ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia, en las que la población desplazada presenta un alto grado de vulnerabilidad;” y (iii) “porque mediante ellos no se puede medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.”¹⁹

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la reparación

32.2.5. Para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, el gobierno propone (i) dos indicadores de goce efectivo formulados como “Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por el delito de desplazamiento”, y “La familia cumple gradualmente con los 9 criterios de estabilización”; (ii) dos indicadores complementarios y (iii) cinco indicadores sectoriales asociados, expresados como se observa en el siguiente cuadro resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
- Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por el delito de desplazamiento - La familia cumple gradualmente con los 9 criterios de estabilización ²⁰	-Personas desplazadas que acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD que solicitan acceso a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento - Hogares en situación de desplazamiento que cumplen gradualmente con los criterios de estabilización / Hogares incluidos en el RUPD	-Hogares en situación de desplazamiento que disponen de asistencia jurídica / Hogares en situación de desplazamiento que solicitan asistencia jurídica -Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que recuperan sus tierras abandonadas o usurpadas / Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos -Bienes con medidas de protección registrados en el Registro Único de Predios / Bienes con medidas de protección -Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente, beneficiadas con apoyo / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente -Familias desplazadas afectadas en actos terroristas que reciben Atención Humanitaria de Emergencia (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas) / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas (pérdida de bienes, heridas sin

¹⁹ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.7.

²⁰ En el Informe del gobierno, Junio 22 de 2007, p.7. se expresa que “Este indicador esta asociado a vida digna. Se entiende por condiciones dignas que el hogar tenga, como mínimo, acceso a educación, salud, alimentación, ingresos y esté protegida de amenazas contra los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal.”

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
		incapacidad permanente, secuestro, amenazas)

Adicionalmente, el gobierno incluye como indicador sectorial asociado del derecho a la reparación, un indicador para medir el goce efectivo del derecho a la reunificación familiar y otro para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la etapa de retorno. A estos dos indicadores se hará referencia más adelante.

En su XI Informe la Procuraduría señala que *“los indicadores diseñados por el Gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, si bien sufrieron algunas modificaciones positivas, no en todos los casos son pertinentes, suficientes ni adecuados, porque no contemplan todos los elementos del proceso de reparación y porque, en muchos casos, los indicadores propuestos no son claros ni aplicables.”*²¹

En cuanto a las características de los indicadores complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno señala, entre otras cosas, lo siguiente:

- (i) Respecto del indicador sobre mecanismos de justicia, *“reitera (...) la importancia de diferenciar el tipo de justicia a que se refiere el indicador, puesto que el tratamiento es distinto si se trata de justicia transicional o de justicia ordinaria. Adicionalmente, aunque el acceso a la justicia hace parte del proceso de reparación, sería importante que el indicador diferenciara entre acceso a mecanismos de justicia y acceso a mecanismos de reparación, dado que lo primero no conlleva necesariamente a lo segundo.*
- (ii) Sobre los indicadores relacionados con los nueve criterios de estabilización, resalta que *“están orientados a estabilizar social y económicamente a las víctimas del desplazamiento, pero no agotan el proceso de reparación, por lo cual, no resulta suficiente. Adicionalmente, para la Procuraduría no está claro cual sería la fórmula para aplicar este indicador, porque es multidimensional y heterogéneo.”*
- (iii) En relación con el primer indicador complementario, señala que el único ajuste que hizo el Gobierno fue restringir los mecanismos de justicia a aquellos delitos que causaron el desplazamiento, por lo que considera que tampoco es pertinente.
- (iv) Respecto de los indicadores sectoriales asociados sobre asistencia jurídica, considera que no es claro *“en qué consiste la misma, qué entidad debería prestarla y, por ende, a qué entidad se le aplicaría el indicador”* y, además, estima que es *“insuficiente porque “la fórmula de medición restringe esas acciones a las solicitudes de asistencia elevadas.”*
- (v) Sobre el indicador relacionado con recuperación de tierras abandonadas en los procesos de retorno, para Procuraduría no es *“claro cuál es el indicador propuesto, en tanto que en la respuesta a la orden segunda se formula un indicador diferente al planteado en la matriz anexa. En el primer caso, se refiere a las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas en relación con las personas*

²¹ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.11.

acompañadas en retornos, mientras que en la matriz anexa, se formula el indicador de las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas sobre aquellas que, siendo acompañadas en retornos, declararon el abandono o usurpación de sus tierras. Adicionalmente, los indicadores se restringen a medir la recuperación de tierras en procesos de retorno, pero no se refieren – ni estos indicadores, ni otro posterior – a otros procesos de estabilización, como la reubicación o el reasentamiento, ni a otras formas de reparación por las pérdidas de los bienes, como la permuta o la adjudicación de tierras.”

- (vi) En relación con el indicador sobre bienes registrados en el RUP, para la Procuraduría tampoco es claro “cuál es el indicador propuesto, dado que en la respuesta a la orden segunda el indicador se refiere a bienes con medidas de protección registrados en el RUP, en relación con bienes con medidas de protección, mientras que en la matriz anexa el indicador se formula sobre los bienes con solicitud de medidas de protección.”
- (vii) Sobre los dos indicadores relacionados con el apoyo a las familias desplazadas afectadas en actos terroristas, la Procuraduría señala que son indicadores que atienden a la condición de víctimas de algunos desplazados por actos terroristas y no por el hecho mismo del desplazamiento, por lo cual debe entenderse que los apoyos a los que se refieren los indicadores tienden a reparar los daños ocasionados por los actos de terrorismo, pero no por los eventos del desplazamiento.

La Contraloría General de la República indicó en su informe que sería importante que “además de medir el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los mecanismos judiciales de protección, se establezca un indicador que permita evaluar la efectividad del sistema judicial para resolver estos procesos y, de manera complementaria, se logre determinar el nivel de impunidad asociado a este delito.” Agrega que la concepción de este indicador debe por lo menos reflejar “los niveles de reparación alcanzados y pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento y si las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares.”²²

Por su parte la Comisión de Seguimiento expresa en su informe del 19 de julio de 2007 que “los indicadores propuestos por el gobierno en materia de reparación se refieren casi de modo exclusivo al tema de acceso a la justicia. Por tal motivo son insuficientes para medir el avance en el cumplimiento del gobierno en relación con el tema de verdad y reparación integral. Ni siquiera dan cuenta los indicadores propuestos, de una visión integral del derecho a la justicia, pues restringe de manera inadecuada el espectro de atención a los delitos que dieron origen al desplazamiento, desconociendo que en algunas ocasiones el desplazamiento no se origina necesariamente en delitos sino en amenazas u otro tipo de vulneraciones y al mismo tiempo restringe la actuación del gobierno al delito de desplazamiento, situación preocupante si se tiene en cuenta que la judicialización de dicho delito ha sido precaria debido al temor de la misma población desplazada, y de otro, a la inacción de la Fiscalía para encontrar mecanismos de judicialización de oficio.”²³

²² Informe de la Contraloría General de la República, Julio 19 de 2007, p.3.

²³ Informe de la Contraloría General de la República, Julio 19 de 2007, p. 4 y 5.

Adicionalmente, critica que el gobierno incluya como elemento de reparación una fórmula similar a la empleada en el artículo 47 de la Ley 975 de 2005, porque no debe entenderse como únicos componentes de la reparación, las prestaciones sociales entregadas por el estado en desarrollo de la política de atención a la población desplazada. *“Si bien las víctimas de crímenes atroces pueden y deben recibir atención humanitaria de parte del Estado, de ninguna manera puede considerarse que ésta cumple con los objetivos propios de la reparación integral. En efecto, la atención humanitaria busca simplemente estabilizar temporalmente la situación de las víctimas, sin garantizar que éstas sean restituidas en sus derechos. Por ello, si bien es cierto que en algunos casos (...) la atención humanitaria de víctimas de crímenes atroces se torna más permanente que temporal e incluye medidas más complejas que la atención inmediata o de urgencia – como la estabilización socioeconómica y el retorno -, es fundamental mantener la distinción entre ésta y la reparación integral, en la medida en que la fuente o título de una y otra son distintos, y los objetivos de la reparación integral no pueden ser cumplidos a través de medidas meramente encaminadas a estabilizar o menguar los efectos de la situación de crisis derivada de la violación de derechos.”*²⁴

Por lo anterior, la Comisión solicita a la Corte exigir al Gobierno *“la construcción de indicadores de verdad, justicia y reparación, de tal manera que tomen en cuenta todos los componentes de dichos derechos y los estándares internacionales en la materia, a fin de que la intención del gobierno no se reeduca a manifestar que la ayuda humanitaria de por sí configura ya la reparación.”*²⁵

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la participación

32.2.6. Para medir el goce efectivo del derecho a la participación, el gobierno propone (i) un indicador de goce efectivo formulado como *“El hogar en situación de desplazamiento conoce sus derechos y los mecanismos de participación”*; (ii) un indicador complementario y (iii) seis indicadores sectoriales asociados, expresados como se observa en el siguiente cuadro resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
El hogar en situación de desplazamiento conoce sus derechos y los mecanismos de participación ²⁶	Hogares en situación de desplazamiento que conocen sus derechos y los mecanismos para su participación / Hogares incluidos en el RUP	<ul style="list-style-type: none"> - Decisiones e iniciativas sobre el diseño de la política o reformas a la misma que han contado con la participación de las OPD / Decisiones e iniciativas estudiadas - Informes de la Mesa Nacional y Departamental de fortalecimiento a OPD difundidos entre las OPD - Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población indígena / Comités

²⁴ Informe de la Comisión de Seguimiento, Julio 19 de 2007, p.6.

²⁵ Informe de la Comisión de Seguimiento, Julio 19 de 2007, p.8.

²⁶ Informe del Gobierno Junio 22de 2007, p. El gobierno precisa que *“Las garantías de seguridad para la participación se relacionan con los indicadores que hacen seguimiento a los derechos a la vida, integridad y seguridad personales”*

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
		departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población indígena - Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población afro descendiente / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población afro descendiente - Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de mujeres de PD / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de mujeres de PD - Mesas de fortalecimiento a OPD (nacional y departamental) apoyadas por el Gobierno para el desarrollo de su gestión / Mesas de fortalecimiento a OPD conformadas

En cuanto a los indicadores propuestos por el gobierno, la Procuraduría General de la Nación señala en su XI Informe que *“el indicador de goce efectivo no es pertinente ni adecuado, dado que el núcleo esencial del derecho a la participación es la participación misma, no el conocimiento que las personas desplazadas tengan sobre los mecanismos para acceder a ella. En relación con el indicador complementario, aunque trae la fórmula ausente en el de goce efectivo, no supera las falencias señaladas para ese, por lo cual se reiteran las observaciones.”* En relación con los indicadores sectoriales asociados propuestos por el gobierno, la Procuraduría señala que *“persisten las fallas encontradas en los indicadores inicialmente propuestos, ya que no se puede, con los elementos que brinda, determinar la calidad de la participación de las organizaciones de población desplazada.”*²⁷

Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la reunificación familiar

32.2.7. Sobre este derecho el gobierno no propone ningún indicador de goce efectivo ni complementario del derecho a la reunificación familiar. Para superar este vacío propone incluir este derecho como un componente del derecho a la reparación²⁸ y como tal plantea que éste sea medido con un indicador sectorial asociado formulado como *“Núcleos familiares desintegrados beneficiados con asistencia para la reunificación / Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia.”*

Para la Procuraduría, dada la importancia y la magnitud de la violación de este derecho en el caso de la población desplazada, es importante que este derecho reciba un

²⁷ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 12.

²⁸ Informe del gobierno, junio 22 de 2007, p. 8.

tratamiento diferenciado del derecho a la reparación. Señala que el indicador propuesto no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el goce efectivo del derecho porque “*adolece de dos problemas: (i) no especifica en qué consiste la asistencia para la reunificación y (ii) el universo de atención se restringe a las solicitudes de asistencia y no a los hogares desintegrados,*”²⁹ por lo cual no permitirá medir el grado de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.

32.3. En relación con el ordinal tercero de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde se ordena considerar el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: “*conservar la vida física*”, como componente mínimo del indicador de goce efectivo del derecho a la vida, el gobierno remite a los indicadores propuestos para medir el goce efectivo del derecho a la vida, en donde se incluyó tal criterio.

32.4. En cuanto al indicador de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos al que hace referencia el ordinal tercero del Auto 109 de 2007, la Corte ordenó al gobierno definir el nivel de ingresos que debe alcanzar un hogar desplazado para que se considere que puede subsistir de manera digna y autónoma. En respuesta a dicha orden, el gobierno acoge la recomendación hecha por la Corte y reformula el indicador inicialmente propuesto, lo enuncia como “*El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado,*” y define que considera “*adecuado un nivel de ingresos que se ubique por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios).*”

Luego de citar el Documento CONPES No. 102 del 25 de septiembre de 2006, en donde se define cuál es el nivel de ingresos de quienes se encuentran en la línea de pobreza extrema,³⁰ la Procuraduría señala que dicho nivel de ingresos “*no es suficiente ni se compadece con la situación de vulnerabilidad y de víctima de la población desplazada.*” Y agrega,

“no es consecuente con las órdenes proferidas por la Corte Constitucional el que el derrotero sea ubicar a la población desplazada por encima de la línea de pobreza extrema (o de indigencia). Aceptar el concepto de ingreso adecuado propuesto por el Gobierno significaría admitir que el ingreso de la población desplazada (por lo menos por el tiempo que se apliquen los indicadores) ha de oscilar entre un poco más de la canasta normativa de alimentos (\$90.710 por persona por mes) y probablemente menos de la canasta básica de consumo (\$224.307 por persona por mes).”

Aunado a ello, no queda claro para este Organismo de Control a qué proximidad en los dos extremos de esas posibilidades se pretende ubicar el ingreso de la población desplazada. Eso significa que la superación de la línea de pobreza extrema propuesta por el Gobierno puede consistir en que una persona desplazada tenga ingresos levemente superiores a la canasta

²⁹ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 13.

³⁰ Documento Conpes No. 102 del 25 de septiembre de 2006, el índice de pobreza extrema “*se define como el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta normativa de alimentos (en 2005 era de \$90.710 por persona por mes), y el índice de pobreza es el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta básica de consumo, incluyendo vestuario y otros bienes y servicios de consumo básico (en 2005 era de \$224.307 por persona por mes).*”

normativa de alimentos (\$91.000 por ejemplo), con lo cual se superaría la línea de pobreza extrema dispuesta por el Gobierno, pero no el alto grado de vulnerabilidad a que está expuesta una población que requiere una consideración especial dado su carácter de víctima de un delito que se cometió por falta del Estado a su deber de garantía.

(...)

En conclusión, la Procuraduría considera que – bajo el concepto de ingreso adecuado propuesto – el indicador no es pertinente, suficiente ni adecuado, por cuanto limita al mínimo las obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada y, por ende, restringe la satisfacción de todos los derechos de la misma que se relacionan directamente con el ingreso, extendiendo como consecuencia los plazos para la superación del estado de cosas inconstitucional de forma indefinida.³¹

Por su parte la Contraloría General de la República señala que es “*fundamental que se analice y revise la definición de “ingreso adecuado” propuesta por el Gobierno, toda vez que ésta debe ser concordante con los principios rectores del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en particular con el enfoque restitutivo, el cual pretende que las acciones encaminadas a la estabilización socioeconómica, tengan como objetivo que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del desplazamiento.*”³²

32.5. En relación con el ordinal cuarto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde la Corte Constitucional ordenó remitir un informe común con las fórmulas para los indicadores adoptados que permitieran 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 dicho, el gobierno señaló:

El porcentaje de la población desplazada que fue efectivamente protegida en el correspondiente derecho se medirá con los indicadores complementarios los cuales permiten medir el estado de avance general, retroceso o estancamiento del goce efectivo de derecho con respecto al universo de atención.

El gobierno, en cada uno de los informes de aplicación de los indicadores que remita a la Corte, presentará las mediciones de los indicadores complementarios que incluirá la siguiente fórmula:

Numerador: Personas u hogares en situación de desplazamiento que gozan del derecho.

Denominador: El universo de atención identificado para cada derecho

³¹ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.14-15.

³² Informe de la Contraloría General de la República, Julio 19 de 2007, p. 2.

En relación con la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, la Procuraduría General de la Nación señala que *“la fórmula general es idónea³³, sin embargo, observa que para una correcta aplicación, el indicador o indicadores complementarios deberían ajustarse plenamente al indicador de goce efectivo, de tal forma que refleje el avance en la satisfacción del derecho que se pretende proteger.”* Señala adicionalmente que *“en algunos de los indicadores adoptados por el Gobierno, los indicadores complementarios no corresponden plenamente al indicador de goce efectivo,”* y a continuación identifica las falencias de los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la educación, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la identidad, así como el indicador general de estabilización socioeconómica.³⁴

32.6. En cuanto al cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde se ordena presentar 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, el gobierno precisa que *“los indicadores de GED propuestos por el Gobierno son transversales a cada una de las etapas del desplazamiento forzado. En esa medida, no se considera necesario diseñar nuevos indicadores de resultado para las etapas de Prevención y Protección y Atención Humanitaria de Emergencia. || Para estas etapas se cuenta con indicadores sectoriales (gestión y producto)(...) los cuales permiten identificar de qué manera la oferta del Gobierno, apunta a la materialización de los derechos. || Sin embargo, tal y como puede identificarse en la matriz, para las fases de Prevención y Protección y Atención Humanitaria de Emergencia se incluyeron indicadores que responden a las necesidades específicas de la PD en cada momento de la ruta de atención.”* A continuación, el gobierno propone dos nuevos indicadores sectoriales asociados para la fase de atención inmediata, formulados como *“Desplazamientos masivos atendidos dentro de las 72 horas siguientes a la emergencia / Total desplazamientos masivos”* y *“Hogares beneficiados con atención inmediata / Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el ministerio público.”*

No obstante esta afirmación, en la matriz anexa al informe, el gobierno incluyó nuevos indicadores sectoriales asociados en relación con algunos de los derechos de la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional. A continuación, se presentan los indicadores adicionales propuestos por el gobierno, para complementar los indicadores adoptados por la Corte Constitucional y para reemplazar los rechazados en el Auto 109 de 2007, se muestran en la siguiente tabla resumen para cada derecho y por fases de atención:

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)

³³ En el XI Informe de la PGN esta define la fórmula general de los indicadores adoptados por el gobierno como: *“Personas u hogares en situación de desplazamiento que gozan del derecho
El universo de atención identificado para cada derecho”*

³⁴ Ver XI Informe de la PGN, páginas 16-18.

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)
Vivienda	Bienes protegidos en zonas de riesgo inminente / Solicitudes de protección avaladas Titulación de terrenos baldíos ocupados en zonas de riesgo inminente / Solicitudes de titulación elevadas	Personas en situación de desplazamiento beneficiadas con alojamiento transitorio o apoyo monetario para arrendamiento	Hogares con subsidio de vivienda de interés social rural en el marco del retorno / Solicitudes de subsidio en el marco del retorno
Salud		-Personas remitidas para la atención de urgencia en salud -Personas en situación de desplazamiento atendidas por unidades móviles. Intervención en crisis. -Hogares apoyados en la reorientación de su plan de vida / Hogares incluidos en el RUPD a partir de 2006 -Cobertura de vacunación con pentavalente (dpt-hib-hb) en niños menores de un año	Hogares apoyados en la reorientación de su plan de vida / Hogares incluidos en el RUPD a partir de 2006 Cobertura de vacunación con pentavalente (dpt-hib-hb) en niños menores de un año
Educación			
Alimentación	Planes Integrales Únicos formulados / Zonas de riesgo de desplazamiento Planes Integrales Únicos con perspectiva étnica / Planes Integrales Únicos formulados Total familias vulnerables en riesgo de desplazamiento vinculadas a proyectos de seguridad alimentaria	-Desplazamientos masivos atendidos dentro de las 72 horas siguientes a la emergencia / Total desplazamientos masivos -Hogares atendidos con apoyo de alojamiento temporal / Total de hogares incluidos en el RUPD -Hogares atendidos con apoyo no alimentario / Total de	-Hogares atendidos con prórroga de la atención / Hogares que presentaron solicitud de ampliación de la atención -Hogares incorporados en programas de generación de ingresos después de haber sido atendidos con AHE / Hogares atendidos con AHE -Hogares reubicados o acompañados en

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)
	(Resa) - contratos firmados	hogares incluidos en el RUPD	retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD
Generación de Ingresos		Personas beneficiarias de alimentos por trabajo o capacitación / Personas vinculadas a proyectos de trabajo o capacitación	
Identidad			
Vida			
Integridad		Casos de violencia sexual reportados en albergues temporales Casos de violencia intrafamiliar reportados en albergues temporales	
Libertad			
Seguridad			
Participación e integración local			
Reparación		Hogares que han formado su plan de vida con orientación hacia la reunificación familiar / Hogares incluidos en el RUPD	Bienes con medidas de protección registrados en el Registro Único de Predios / Bienes con solicitud de medidas de protección
Estab. Socio-económica			

Sobre este punto, la Procuraduría General de la Nación resalta que el gobierno no propone ningún indicador para la fase de ayuda inmediata, y a continuación hace observaciones sobre aquellos indicadores adicionales incluidos por el gobierno en el documento de junio 22 de 2007, sobre los que no hubiera ya algún pronunciamiento específico por parte de ese organismo de control.

Frente a los dos indicadores propuestos por el gobierno para el derecho a la alimentación en la etapa de atención humanitaria de emergencia, los cuales fueron propuestos como indicadores sectoriales asociados, la Procuraduría General de la Nación concluye que son

insuficientes e inadecuados porque este componente de atención “*contiene otros elementos que deben ser satisfechos, como la educación, la personalidad jurídica, el alojamiento temporal, el vestuario y la atención en urgencias, entre otros.*” Igualmente señala que estos indicadores no miden “*oportunidad de la entrega de las ayudas, que debe hacerse inmediatamente después de la declaración, dado el altísimo grado de vulnerabilidad en que se encuentra esta población en ese momento en que acaba de ser obligado a abandonar su vida habitual para verse expulsado a un lugar en el que no dispone de medios de subsistencia.*”³⁵

Adicionalmente, se refiere a las falencias de los nuevos indicadores propuestos 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 la vida, a la integridad, a la libertad personal, a la seguridad personal, a la participación, a la reparación en las etapas de prevención, atención humanitaria de emergencia y de estabilización, dentro de las cuales destaca (i) la ausencia de fórmulas;³⁶ (ii) el hecho de que no cobijen componentes esenciales del derecho en las etapas críticas;³⁷ (iii) porque no se ajustan a las exigencias constitucionales,³⁸ (iv) porque en su contenido no son claros;³⁹ (v) porque no son aplicados en todas las fases del desplazamiento en las que son relevantes; o (vi) porque carecen de un universo relevante para su aplicación.⁴⁰

Por su parte, la Contraloría General de la República señala que en relación con la etapa de prevención y protección del desplazamiento “*ninguno de los indicadores señalados contempla las Alertas Tempranas como mecanismo para determinar la vulnerabilidad y riesgo de las poblaciones en donde se generan éstas. (...) Por lo tanto, sería relevante establecer algún indicador que relacione las alertas que se emitan en relación con posibles desplazamientos, como las acciones efectivas que se desarrollen en respuesta a ellas, así como los resultados concretos en materia de prevención de los hechos alertados.*”⁴¹

32.7. En cuanto al indicador de resultado para la etapa de retorno, el gobierno no propone un indicador de goce efectivo de derechos, sino que lo presenta como uno de los indicadores sectoriales asociados del derecho a la reparación, formulado como “*Hogares acompañados en retorno o reubicación que no registran nuevos eventos de desplazamiento/Hogares acompañados en retorno o reubicación.*”

En relación con este indicador, la Procuraduría considera que no es pertinente, “*en la medida en que no logra abarcar el universo total de población retornada a la cual tiene la*

³⁵ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.19.

³⁶ Por ejemplo ver el XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 19 en relación con el derecho a la vivienda en la etapa de atención humanitaria de emergencia.

³⁷ Por ejemplo ver el XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.20, en relación con el derecho a la salud.

³⁸ Por ejemplo ver el XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.22, en relación con el derecho a la alimentación.

³⁹ Por ejemplo ver el XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.21 en relación con el derecho a la alimentación.

⁴⁰ Por ejemplo ver el XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.22 en relación con el derecho a la generación de ingresos.

⁴¹ Informe de la Contraloría General de la República, Julio 19 de 2007, p. 3-4.

obligación de garantizar sus derechos (...) porque sólo contempla aquella población retornada que ha sido acompañada por el Estado y deja por fuera aquellas personas que retornan sin el apoyo estatal, ya sea porque no reportaron su voluntad de retorno, porque la reportaron y no obtuvieron respuesta del Estado o, porque asumieron la responsabilidad de retornar sin acompañamiento.”⁴²

32.8. En cuanto a la orden sexta del Auto 109 de 2007, en la que se rechazaron los plazos propuestos para la aplicación de los indicadores adoptados, el gobierno señala lo siguiente:

El Gobierno Nacional describe en su respuesta a este punto los obstáculos que deberá enfrentar para culminar el levantamiento de la línea de base para la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, así como las medidas adoptadas para lograr que los informes a la Corte se hagan en las fechas previstas por ésta. A continuación se transcriben los apartes más relevantes de esa respuesta:

“(…), el diseño de la estrategia tiene contemplada la implementación en 33 municipios en el año 2007 y una expansión en dos etapas en el año 2008. En este sentido, la primera fase del año 2008 incorporará los primeros 530 municipios entre marzo y mayo de 2008; y, en la segunda fase del año 2008, incorporará los 535 restantes entre agosto y octubre del mismo año. Por lo anterior, la totalidad de la línea base de Goce Efectivo de Derechos para la población en condición de desplazamiento, a través de la estrategia JUNTOS, quedará terminada completamente, en el escenario más flexible, una vez ingrese el último municipio en octubre de 2008; a lo anterior hay que agregar nueve meses adicionales que toma la recolección de la línea base para las cuatro cohortes, es decir julio de 2009.

(…)

Para efectos de los requerimientos de la Corte Constitucional, el plazo máximo aquí estipulado no significa que no se puedan presentar avances y entregar informes parciales. Como se presentó, la recolección de información es permanente en el tiempo y algunos municipios estarán terminados al 100% mucho antes de esa fecha, (p.e. los municipios de la prueba piloto, tendrán la línea base recolectada hacia finales de abril de 2008).

De acuerdo con lo anterior, puede anticiparse que, para junio de 2008 y a través de la RED Juntos no podrá obtenerse información de hogares incluidos en el RUPD ubicados en municipios donde no haya ingresado la RED o que no se hayan vinculado a Familias en Acción. En consecuencia, el Gobierno Nacional comenzará, a partir de julio de 2007, una acción masiva para localizar a estos hogares y aplicar la encuesta de levantamiento de línea de base sectorial que permita la identificación de necesidades desde la oferta.

(…)

⁴² XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.8-11.

De esta forma, a mediados del mes de diciembre de 2007 y en junio de 2008 se presentará a la Corte Constitucional un informe que refleje los resultados alcanzados hasta el momento por el Gobierno en materia de levantamiento de línea de base sectorial y de línea de base de Goce Efectivo de Derechos.⁴³

Sobre este punto, para la Procuraduría General de la Nación las explicaciones dadas por el gobierno sobre la necesidad de prolongar algunos de los plazos fijados por la Corte, *“está orientada a reiterar los plazos propuestos inicialmente y no a superar los obstáculos encontrados por la Corte Constitucional para su aplicación (ver párrafo 85 del auto 109 de 2007).” (...)* Es altamente preocupante para la Procuraduría que el Gobierno anticipe que para el plazo ordenado por la Corte Constitucional – junio de 2008 – no se tendrá sino un informe parcial y los subsiguientes seguirán siendo parciales hasta, por lo menos, julio de 2009. Es claro para este Órgano de Control que si no se cuenta con una línea de base homogénea en la aplicación de los indicadores, difícilmente se podrá establecer el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y del goce efectivo de derechos en relación con cada persona, hogar y la totalidad de la población desplazada.”⁴⁴

32.9. En relación con el ordinal decimoprimer de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde se ordena que el gobierno se pronuncie sobre la propuesta de adopción de nuevos indicadores presentados por la Corporación Casa de la Mujer y la Organización Plan Internacional, con el fin de que le presente un cronograma para la incorporación de indicadores diferenciales, el gobierno reitera que para la adopción de indicadores, éstos deberán (i) *“cumplir con características técnicas, a fin de garantizar su utilidad como instrumentos de medición;”* (ii) *“[ser] precisos y no [dar] pie a interpretaciones ambiguas;”* (iii) *“estar disponibles en un tiempo razonable;”* (iv) *“estar disponibles a un costo razonable para el Estado y ser susceptibles de validación independiente, de manera que no se desvíen recursos financieros y humanos en el desarrollo del seguimiento; y (v) su número debe ser el mínimo posible.”*

Concluye que los indicadores propuestos por la Corporación Casa de la Mujer y la Organización Plan Internacional *“están orientados, más que a medir resultados, a monitorear los procesos, acciones y operaciones adelantados para la implementación de la política de atención a la población desplazada. Si bien esto es útil no está acorde con los criterios técnicos mencionados anteriormente.”* Señala además, que algunos de los criterios contenidos en los indicadores propuestos, ya habían sido contemplados por el Gobierno Nacional en la batería de indicadores presentada a la Corte.

Sobre este punto, la Procuraduría considera que el Gobierno no acató la orden proferida por la Corte Constitucional porque (i) *“Sin hacer mayores consideraciones sobre cada uno de los indicadores presentados por las organizaciones, concluyó que éstos no eran idóneos para medir resultados y que no se ajustaban a los criterios mencionados anteriormente;”* y (ii) *“El Gobierno no presentó un cronograma para la incorporación de indicadores diferenciales y, en cambio, respondió refiriéndose a los que ya ha presentado a la Corte Constitucional. Así mismo, el Gobierno no explicó los motivos que lo llevaron a no presentar dicho cronograma. (...) Por lo anterior, (...) considera que no se acató la*

⁴³ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.24-25.

⁴⁴ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 25-26.

*orden proferida por la Corte Constitucional y que, con ello, el Gobierno cierra la posibilidad de adoptar nuevos indicadores que tiendan a la atención diferenciada de población especialmente vulnerable, como lo son las mujeres, las niñas, los niños y los jóvenes.*⁴⁵

32.10. Tanto la Procuraduría General de la Nación como la Comisión de Seguimiento incluyeron en sus informes consideraciones adicionales sobre aspectos no relacionados con los indicadores de resultado, los cuales no serán considerandos en el presente auto, sino que serán objeto de valoración por la Corte Constitucional en otros autos de seguimiento.

CONCLUSIONES Y DECISIONES

33. Que del recuento anterior de las propuestas del gobierno en respuesta al Auto 109 de 2007 y de las observaciones a los indicadores propuestos por el gobierno en su documento del 22 de junio de 2007, presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional concluye lo siguiente.

33.1 Que a pesar de los esfuerzos gubernamentales para corregir los vacíos y falencias de la batería de indicadores de resultado adoptada mediante Auto 109 de 2007 para medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, éstos no han fueron totalmente superados. Del análisis realizado, se identifican dos tipos de situaciones que deben ser examinadas por la Sala Segunda de Revisión:

(1) Persistencia de vacíos: (i) Porque en relación con ciertos derechos, aún no se cuenta con los indicadores de resultado solicitados, debido a que el gobierno no presentó una propuesta específica, o porque la Corte Constitucional rechaza los indicadores propuestos por no cumplir con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia señalados en el Auto 109 de 2007 y en los considerandos 17 y 18 del presente Auto; (ii) porque en relación con ciertos elementos esenciales solicitados por la Corte, el gobierno no presentó ninguna propuesta que los incorporara, o (iii) porque aunque el gobierno presentó una propuesta específica, el indicador formulado no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este evento, dada la carga probatoria que tiene el gobierno de demostrar que ha dado cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, considera la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional que la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado le impedirá al gobierno demostrar 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. No obstante, para que se cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para

⁴⁵ XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 26-27.

aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

Por lo tanto, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la superación del estado de cosas inconstitucional o la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

(2) Fallas en los indicadores: Porque tanto en los indicadores ya adoptados en el Auto 109 de 2007, como en algunos de los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de ciertos derechos, o respecto de un aspecto particular solicitado por la Corte Constitucional, no fueron incorporadas las sugerencias y correcciones señaladas por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento o el ACNUR, y no expresó las razones por las cuales no fueron incorporadas dichas sugerencias y correcciones.

Cuando las fallas se refieran a los indicadores ya adoptados y a falencias resaltadas anteriormente, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional avalará los comentarios críticos de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento y, por lo tanto, comunicará integralmente tales informes para que el gobierno incorpore las sugerencias y efectúe las correcciones y, en todo caso, si no lo hace, motive puntual y expresamente las razones por las que no acoge tales sugerencias y justifique por qué los indicadores criticados cumplen con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación exigidos. En todo caso, en los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, 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, junto con las estadísticas obtenidas.

Cuando se trate de fallas identificadas en los nuevos indicadores propuestos que sean adoptados por la Corte Constitucional en el presente Auto, se procederá de manera similar, a fin de que el gobierno incorpore las observaciones presentadas por los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, ajuste las fórmulas propuestas y aplique de manera inmediata los indicadores adoptados.

Lo anterior no obsta para que la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el ACNUR o la Comisión de Seguimiento consideren, al aplicar sus propios indicadores, incluir lo que estimen apropiado para obtener información suficiente, adecuada y significativa sobre la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, lo cual será valorado por la Corte Constitucional al adoptar las decisiones a que haya lugar.

33.2. En cuanto a la primera situación descrita – persistencia de vacíos - la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, identifica dos grupos de indicadores y falencias esenciales no superadas. Dentro del primer grupo – indicadores que serán rechazados - se encuentran los indicadores principales, así como los indicadores complementarios y sectoriales asociados, respecto de los siguientes derechos:

- El indicador propuesto por el gobierno para el derecho a la **reunificación familiar**, como quiera que no resulta pertinente ni suficiente incluir este derecho como un componente más del derecho a la reparación, pues se trata de derechos que tienen un contenido distinto y que requiere para su protección y garantía medidas específicas separables. Tampoco resulta adecuado para proveer a la Corte Constitucional información relevante para decidir si se está avanzando, retrocediendo o si hay estancamiento en el goce efectivo de este derecho o en la superación del estado de cosas inconstitucional.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos para el derecho a la **seguridad personal**, como quiera que no resulta pertinente medir el goce efectivo de este derecho a partir de la identificación del riesgo por parte de una comunidad, de la oferta estatal de servicios de seguridad o de la presencia de la fuerza pública en las distintas zonas del país. Los indicadores propuestos tampoco resultan suficientes para medir el derecho a la seguridad personal en las distintas fases del desplazamiento, ni adecuados para determinar el goce efectivo de este derecho desde el punto de vista del individuo.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos para el derecho a la **participación**, como quiera que no resulta pertinente medir el goce del derecho a la participación teniendo en cuenta el conocimiento que tenga el hogar desplazado de sus derechos y de los mecanismos de participación. Los indicadores propuestos tampoco son adecuados para medir la calidad de la participación de las organizaciones de desplazados, ni suficientes para medir el goce efectivo de este derecho como quiera que sólo se refieren a aspectos operativos de los comités territoriales, o a la presencia física de representantes de la población desplazada y no a la forma como es ejercida esa participación, de conformidad con los criterios señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para el derecho a la **reparación**, como quiera que no resultan adecuados, pertinentes ni suficientes para medir el derecho a la reparación integral que tiene la población desplazada como víctimas de un delito, pues se refieren sólo al acceso a la justicia por los delitos que dieron origen al desplazamiento y no por el desplazamiento mismo, porque no incluyen el derecho a la verdad como elemento esencial de este mismo, porque reduce la reparación a la provisión de atención por parte del estado y no tiene en cuenta elementos esenciales de la reparación integral tales como la restitución al estado anterior, o la indemnización cuando no es posible volver al estado anterior o la garantía de no repetición.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar 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. No obstante, para que se cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de

sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

33.3. Dentro del segundo grupo – falencias esenciales que no fueron superadas y que perpetúan los vacíos detectados -, se encuentra lo siguiente respecto de todos los indicadores propuestos y adoptados: (i) los indicadores presentados fueron concebidos, diseñados y expresados desde una perspectiva general de goce efectivo de derechos que no tiene en cuenta el enfoque diferencial solicitado. Aun cuando el gobierno incluye algunos indicadores sectoriales asociados que hacen referencia a los sujetos de especial protección para los derechos a la alimentación, a la salud, o a la educación (madres gestantes, menores de 5 años, personas de la tercera edad), esta inclusión no refleja una consideración sistemática para todos los derechos de la población desplazada ni en relación con todos los componentes de atención que demuestre una instrumentalización adecuada del elemento diferencial. Aun cuando algunos de los indicadores propuestos potencialmente podrían reflejar ese enfoque diferencial, la ausencia de una fórmula clara impide examinar su pertinencia, adecuación y suficiencia; (ii) los indicadores presentados fueron diseñados teniendo en cuenta la etapa de estabilización socioeconómica, sin consideración a las necesidades particulares y los grados de mayor vulnerabilidad de la población desplazada en las etapas de prevención, asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia y retorno. Aun cuando el gobierno señala que los indicadores propuestos son transversales a todas las etapas del desplazamiento, e incluye algunos indicadores sectoriales asociados en las etapas de prevención y ayuda humanitaria de emergencia, este ejercicio⁴⁶ no refleja una consideración adecuada, suficiente ni pertinente del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cada etapa como quiera que se refieren principalmente a la oferta de servicios o al número de solicitudes de la población desplazada para acceder a un determinado auxilio; (iii) El gobierno no ha presentado hasta ahora ningún indicador para medir la coordinación entre las entidades del nivel nacional ni la coordinación de esfuerzos entre el nivel central y el territorial.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar 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. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando** de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio

⁴⁶ Los nuevos indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para reflejar o bien un enfoque diferencial o su consideración sobre elementos de algunas de las etapas del desplazamiento fueron recogidos en la tabla resumen del numeral 34.6 del presente auto.

suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

33.4. En cuanto a la segunda situación descrita en el considerando 33.1. (2) – fallas en los en los indicadores ya adoptados y en los nuevos indicadores propuestos que serán adoptados en el presente Auto, dado que se refieren, entre otras cosas, a la necesidad de (i) clarificar algunas de las fórmulas; (ii) incluir ciertos componentes del derecho; (iii) precisar el universo relevante para su aplicación, (iv) aplicar el indicador en todas las fases del desplazamiento en las que es relevante; (vi) corregir discrepancias entre las fórmulas empleadas en la propuesta y en la tabla anexa, o (vii) modificar el empleo de ciertos términos para ampliar el contenido que debe ser medido, la Corte no hará un listado detallado de indicadores que deben ser ajustados, sino que comunicará integralmente los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento para que el gobierno incorpore las sugerencias y efectúe las correcciones y en todo caso, si no lo hace, motive puntualmente su decisión y exprese las razones por las que no acoge tales sugerencias y justifique por qué los indicadores criticados cumplen con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación exigidos. En todo caso, en los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, 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, junto con las estadísticas obtenidas.

Como quiera que dentro de esta categoría se encuentran los nuevos indicadores propuestos por el gobierno que pueden ser adoptados, aun cuando deban ser ajustados de conformidad con las observaciones presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, la Sala Segunda de Revisión precisará cuáles son los indicadores serán adoptados mediante este Auto:

- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados del derecho a la **vida**, pues aunque la fórmula propuesta por el gobierno difiere de la sugerida por la Corte Constitucional en el Auto 109 de 2007, tales indicadores resultan adecuados, suficientes y pertinentes para medir el núcleo esencial del derecho a la vida **de la población desplazada**.

La Corte Constitucional difiere en este punto de lo señalado por la Procuraduría General de la Nación, puesto que el gobierno no estaba obligado a adoptar la fórmula sugerida en el Auto 109 de 2007, sino a incluir el elemento “*preservación de la vida*,” tal como lo hizo el gobierno. Adicionalmente, la Sala Segunda de Revisión considera, contrario a lo que afirma la Procuraduría, que el uso de la expresión “*miembros del hogar en situación de desplazamiento*” permite medir la preservación de la vida de toda la población desplazada en general. También considera la Corte que la referencia a los “*dirigentes de la población desplazada*” y a las “*personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario*” empleada en los dos indicadores asociados propuestos, permitirán medir el goce efectivo de este derecho tanto de líderes como de otras personas víctimas del desplazamiento cuya vida esté amenazada. En cuanto al indicador complementario que mide el número de “*personas desplazadas víctimas de homicidio*”, y establece un indicador negativo del

goce del derecho a la vida, resulta adecuado, pertinente y suficiente para medir la efectividad de las medidas adoptadas por el gobierno para garantizar el goce efectivo de este derecho. En cuanto al empleo de la expresión “*causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento*”, la Sala Segunda de Revisión coincide con la Procuraduría en que resulta ambigua y podría ser interpretada para excluir homicidios acaecidos con posterioridad al desplazamiento en razón a la condición de desplazado cuando tengan un origen distinto (un actor armado distinto, un motivo distinto, etc.) al de la situación que generó el desplazamiento, o para excluir *a priori*, homicidios respecto de los cuales no haya certeza de su origen, así existan indicios de que estaban relacionados con la condición de desplazado de la víctima, y en esa medida, los indicadores propuestos deberán ser ajustados para medir las muertes violentas, independientemente de su origen y de que puedan hacerse mediciones especiales sobre las posibles causas de la muerte violenta.

Sobre este punto, tal como se señaló en el ordinal 33.1. (2), el gobierno deberá incluir en los informes que presente en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, una referencia expresa a la forma como fueron incorporadas las correcciones o expresar los motivos para no incorporarlas y presentará junto con las estadísticas solicitadas, junto con las estadísticas obtenidas..

- Los indicadores principales, complementarios y asociados de los derechos a la **integridad** y a la **libertad**, por ser pertinentes y adecuados para medir el goce efectivo de estos derechos, aun cuando deban ser ajustados para asegurar su suficiencia y medir su goce efectivo en relación con causas distintas a las consideradas por el gobierno en su propuesta.

Sobre este punto, tal como se señaló en el ordinal 33.1. (2), el gobierno deberá incluir en los informes que presente el 1 diciembre de 2007 y el 30 de junio de 2008, una referencia expresa a la forma como fueron incorporadas las correcciones o expresar los motivos para no incorporarlas, junto con las estadísticas obtenidas.

34. En relación con el indicador sobre el nivel de adecuado para que un hogar desplazado subsista de manera digna y autónoma, y fijado por el gobierno como “*por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios)*”, considera la Corte Constitucional que a pesar de que en él se emplea la expresión “*por encima*”, (i) no establece cuál es el valor superior que debe alcanzar ese ingreso mínimo para adquirir bienes y servicios básicos, e (ii) incluye la consideración “*subsidios*” como parte de ese nivel de ingresos mínimo, el criterio escogido por el gobierno resulta excesivamente bajo. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que un nivel de ingresos que perpetúe a la población desplazada en la línea de indigencia no garantiza el goce efectivo de sus derechos ni su subsistencia de manera digna y autónoma. Por lo tanto, instará al gobierno a que establezca otro criterio técnico para determinar el nivel de ingresos “*adecuado*”. Lo anterior, sin perjuicio de que se proceda a la aplicación de un indicador sobre nivel de ingresos para efectos de presentar los dos informes en las fechas fijadas.

35. En relación con los plazos para construir la línea de base rechazados en el Auto 109 de 2007, el gobierno presenta una explicación sobre los ajustes de la metodología y del cronograma para construir la línea de base para la aplicación de los indicadores de resultado adoptados y expresa las razones por las cuales no podrá contar en las fechas

fijadas por la Corte Constitucional con una línea de base que tenga en cuenta al 100% de la población desplazada, y plantea la adopción de correctivos para que esa línea de base tenga en cuenta el porcentaje de población desplazada más alto posible, así como la fecha probable en la que espera poder incluir a la totalidad de la población desplazada. Para la Procuraduría el gobierno está insistiendo en los plazos inicialmente planteados. La Sala Segunda de Revisión de la Corte no comparte esta conclusión y entiende que el gobierno entregará los informes solicitados en el ordinal sexto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007 en las fechas previstas, es decir, el 1 de diciembre de 2007 y el junio 30 de 2008, y que adoptará todos los correctivos que sean necesarios para que la construcción de la línea de base común para la aplicación de los indicadores adoptados sea lo más cercana posible al 100% de la población desplazada. En los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, 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, junto con las estadísticas obtenidas.

Relación de los indicadores que serán adoptados y los que serán rechazados en el presente Auto

36. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional:

(i). Adoptará los siguientes indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados para los derechos a la vida, a la integridad personal, y a la libertad:

DERECHO A LA VIDA

Indicador de GED:

- Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida.

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento /
Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados:

- Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo
- Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección /
Dirigentes de PD
- Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

DERECHO A LA INTEGRIDAD

Indicador de GED:

- Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD

Indicador sectorial asociado:

- Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección

DERECHO A LA LIBERTAD

Indicador de GED:

- Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas

Indicador sectorial asociado:

- Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

Los indicadores adoptados deberán ser aplicados de manera inmediata, así tengan que ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción, de conformidad con lo señalado en los considerandos del presente Auto.

(ii) Rechazará los indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación, por cuanto dichos indicadores no cumplieron con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia. Por lo tanto, para medir el goce efectivo de estos derechos aún subsiste el vacío en los indicadores propuestos por el gobierno.

(iii) Rechazará los nuevos indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la salud, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la integridad, a la alimentación, a la participación e integración local y a la reparación de la población desplazada en las fases de prevención, ayuda humanitaria de emergencia y retorno, los cuales fueron resumidos en la tabla incluida en el considerando 32.6, de este Auto puesto que, tal como fueron formulados, no es posible evaluar su pertinencia, adecuación y suficiencia. Igualmente rechazará los nuevos indicadores sectoriales asociados propuestos por el gobierno que supuestamente

tienen en cuenta el enfoque diferencial solicitado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, así como en sus autos de seguimiento.

Por lo tanto, aún subsisten los vacíos en los indicadores propuestos **por el gobierno para medir el goce** 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 para incorporar el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional que sean víctimas del desplazamiento forzado, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, las personas de la tercera edad, los indígenas y los afrocolombianos.

(iv) Dada persistencia de estos vacíos para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, se considera que el gobierno no estará en capacidad de demostrar 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. Por ello, de conformidad con lo señalado en el Auto 218 de 2006, para que la Corte Constitucional cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR, la Comisión de Seguimiento y otras entidades u organizaciones, siempre que se refieran a la efectividad de los derechos de la población desplazada.

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

RESUELVE

Primero.- RECHAZAR los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la **reunificación familiar**, a la **seguridad personal**, a la **participación**, y a la **reparación**. Igualmente, **RECHAZAR** los indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para introducir, en relación con algunos aspectos de la política, el enfoque diferencial o la consideración de las distintas etapas del desplazamiento, recogidos en la tabla resumen incluida en el numeral **32.6.** del presente Auto. En consecuencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado propuestos le impedirá al gobierno demostrar 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. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

Segundo.- DECLARAR que no fueron superados los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007, porque los ajustes propuestos no permiten 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 ni incorporan el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia, los indígenas y los afrodescendientes. En consecuencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos aspectos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar 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 en las etapas de prevención, asistencia inmediata, atención humanitaria, y retorno, o para demostrar el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que son víctimas del desplazamiento forzado. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

Tercero.- ADOPTAR los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados del derecho a la **vida, a la integridad y a la libertad** propuestos por el gobierno enunciados en el considerando 33.4. Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata, así deban ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción, de conformidad con lo señalado en los considerandos del presente Auto.

Cuarto.- REITERAR que la aplicación de los indicadores ajustados y corregidos deberá hacerse en las fechas fijadas en el Auto 109 de 2007, es decir, 1 de diciembre de 2007 y el junio 30 de 2008, aun cuando dicha aplicación no cubra al 100% de la población desplazada. En los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, 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, junto con las estadísticas obtenidas.

Quinto.- REITERAR que en los dos informes sobre el resultado de aplicar los indicadores, se deberá señalar el porcentaje de desplazados que gozan de cada derecho, así como el porcentaje que no goza de cada derecho.

Sexto.- En relación con el indicador sobre el nivel de ingresos adecuado, **NO ACEPTAR** que cualquier nivel superior a la línea de pobreza extrema sea considerado suficiente para demostrar el goce efectivo del derecho al mínimo vital, e **INSTAR** al gobierno a que establezca otro criterio técnico para determinar el nivel de ingresos "adecuado". Lo anterior, sin perjuicio de que se proceda a la aplicación de un indicador sobre nivel de ingresos para efectos de presentar los dos informes en las fechas fijadas.

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,

continúen verificando que los procesos de implementación de los indicadores adoptados son correctos y, adicionalmente, consideren la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores de manera autónoma.

Octavo.- CONSTATAR que el Señor Procurador General de la Nación ha decidido dar traslado a las Procuradurías Delegadas de los informes enviados por este Despacho a la Corte Constitucional, para que estudien la viabilidad de activar la competencia disciplinaria en los casos en que lo consideren pertinente. **INVITAR** a la Procuraduría General de la Nación a que siga aplicando los indicadores que ha venido empleando, así como otros que estime pertinentes, y haciendo seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

Noveno.- INVITAR a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que considere la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando de manera autónoma los indicadores que estime necesarios para llenar los vacíos mencionados, así como los demás que estime pertinentes.

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.

Decimoprimer.- DAR TRASLADO a la Directora del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social de los comentarios críticos presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, con el fin de que al presentar los dos informes, manifieste expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos de conformidad con las correcciones sugeridas, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General