

TEMAS-SUBTEMAS

Auto A-1869/22

DESPLAZAMIENTO INTERNO-Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04

INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS PARA POBLACION DESPLAZADA-Criterios de idoneidad

INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS PARA POBLACION DESPLAZADA-Función sustancial y función instrumental

INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS PARA POBLACION DESPLAZADA-Ajuste y complementación de la batería de indicadores

Auto 1869/22

Referencia: Convocatoria de la mesa técnica interinstitucional de revisión y concertación de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

Magistrada sustanciadora:

NATALIA ÁNGEL CABO.

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

La suscrita magistrada, como presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente decisión con base en los siguientes,

ANTECEDENTES

1. Los autos 373 de 2016¹, 266 de 2017² y 331 de 2019³ ordenaron a los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) ajustar, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la batería de indicadores de goce efectivo (IGED) para que la misma resulte adecuada para valorar el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (ECI).

2. El auto 859 de 2022 evaluó la idoneidad de la batería de IGED presentada por el Gobierno Nacional en virtud de los autos 373 de 2016 y 331 de 2019. En consecuencia, adoptó los indicadores que acreditaron el cumplimiento los criterios establecidos por esta Corporación; y, ordenó el ajuste de los indicadores que lo requerían y la formulación de indicadores adicionales necesarios para garantizar que la batería de IGED permita una valoración completa y objetiva de la superación del Estado de Cosas

¹ En esta providencia la Sala Especial evaluó los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Esto, en el marco del seguimiento a los autos 008, 385 de 2010 y 219 de 2011.

² El auto 266 de 2017 realizó una evaluación acerca de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

³ En esta decisión, la Sala Especial precisó los criterios de idoneidad de los IGED y dictó un conjunto de órdenes para verificar la idoneidad de los indicadores.

Inconstitucional. En respuesta a esta providencia, el Gobierno Nacional presentó su informe de cumplimiento⁴.

3. Paralelamente, el Gobierno Nacional allegó en agosto de 2021 un informe titulado “*Batería y medición de indicadores étnicos*”⁵, mediante el cual presentó los IGED étnicos en respuesta a lo ordenado por el auto 266 de 2017. El auto 925 de 2021 remitió dicho informe a los acompañantes permanentes del proceso, quienes presentaron sus observaciones sobre la batería de indicadores étnicos y las mediciones expuestas por la Unidad para las Víctimas en el año 2022.

CONSIDERACIONES

1. El presente auto tiene por objeto armonizar y unificar los procesos de consolidación de los indicadores de goce efectivo generales y aquellos específicos para derechos étnicos. Lo anterior, con el propósito de contar con los mecanismos de medición idóneos para la valoración de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Con tal fin, ordenará la constitución de una mesa técnica interinstitucional en la que participen los distintos actores permanentes del proceso para que, en el marco de un proceso dialógico, evalúen la idoneidad de los IGED formulados por el Gobierno Nacional en respuesta a los autos 266 de 2017 y 859 de 2022. Lo anterior, con el objeto de concertar las modificaciones, ajustes o adiciones que consideren necesarias en relación con los indicadores frente a los cuales esta Corporación no se ha pronunciado.

Para ello, y con el objetivo de presentar insumos útiles en las discusiones que adelanten los actores en la mesa técnica interinstitucional, esta providencia: (i) reiterará los criterios de idoneidad de los IGED; y, (ii) precisará las pautas que

⁴ Informe allegado a la Secretaría General de esta Corporación el viernes 7 de octubre de 2022.

⁵ Gobierno Nacional. *Batería y medición de indicadores étnicos* (Agosto de 2021). Informe allegado por vía correo electrónico el 27 de agosto de 2021 y tramitado por la Secretaría General de esta Corporación el 30 de agosto del mismo mes.

deberá seguir la mesa técnica interinstitucional en el proceso dialógico de revisión y consolidación de los IGED.

Criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

2. Los IGED cumplen dos funciones principales en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional: la primera, denominada *función sustancial*, consiste en que aquellos resulten aptos para evaluar la efectividad y eficiencia de los programas, proyectos y estrategias implementadas en el marco de la política pública dispuesta para la atención, asistencia y reparación a la población desplazada. Dicha función busca remediar la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación a la política advertida desde la sentencia T-025 de 2004, la cual constituía una barrera en la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada⁶. La segunda, denominada *función instrumental*, se relaciona con la demostración de la satisfacción de los derechos de la población desplazada en el marco del seguimiento que adelanta esta Sala Especial. Esto es, los indicadores deben fungir como medios de prueba idóneos en el seguimiento, que permitan una valoración objetiva del avance, rezago o retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional.

3. Ahora bien, la *función sustancial* de los IGED se cumple cuando aquellos permiten a las autoridades estimar la efectividad o eficiencia de las políticas dispuestas para garantizar los derechos de la población y, en tal sentido, ajustarlas conforme a los resultados de sus evaluaciones. También, cuando –en conjunto con otros elementos de juicio presentados en el marco del seguimiento– permiten a esta Corporación establecer la conducencia de las gestiones gubernamentales en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Para lo anterior, se requiere que los IGED hayan cumplido, igualmente, su *función instrumental*, esto es, que constituyan mediciones fidedignas del goce efectivo de los derechos de la población desplazada contra la cual se pueda constatar la eficacia o no de los

⁶ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.

programas dirigidos a lograr dicho resultado. En tal sentido, esta Corte ha valorado los IGED puestos a su consideración, a la luz de los criterios de idoneidad conforme a su *función instrumental*⁷.

4. Conforme a ello, este despacho reiterará los criterios de idoneidad con que deben contar los IGED, con el objetivo de que aquellos orienten la discusión técnica que adelantará la mesa técnica interinstitucional a efectos de determinar la necesidad de ajustar o reformular los IGED propuestos. Estos criterios son: (i) rigor técnico en la formulación; (ii) pertinencia; (iii) adecuación; (iv) suficiencia; y, (v) coherencia.

4.1. El *rigor técnico* en la formulación de los IGED consiste en la exigencia de garantizar que su diseño y construcción se realice mediante los procedimientos técnicos establecidos para ello. Lo anterior, de conformidad con los estándares que en la materia adopte la entidad rectora de las políticas públicas. Para ello, la Sala Especial ha llamado la atención sobre el procedimiento técnico incluido en la *Guía metodológica para la formulación de indicadores* del Departamento Nacional de Planeación⁸. Este establece que la formulación de indicadores debe: (i) indicar el objetivo; (ii) definir la tipología del indicador; (iii) estar redactado de acuerdo con su objetivo; (iv) ser relevante, económico y medible; y, (v) contar con una hoja de vida⁹.

4.2. La *pertinencia* de los IGED está determinada por la correspondencia entre el disfrute del derecho y las observaciones que son recogidas por el indicador. Esto es, se consideran pertinentes los indicadores que miden el goce efectivo del derecho, en contraposición a aquellos que miden aspectos accesorios o secundarios, como las gestiones realizadas para garantizarlos o la información sobre la oferta estatal. La pertinencia, entonces, constituye el criterio principal

⁷ Cfr. Auto 859 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 2.2; y, Auto 859 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 7.

⁹ Departamento Nacional de Planeación. *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá, 2009.

de idoneidad pues su ausencia implica que el indicador no permite valorar el goce efectivo del derecho.

4.3. La *suficiencia* de los IGED está presente en la medida en que el conjunto de indicadores para determinado derecho permita evaluar de manera comprensiva la extensión total de aquel. Lo anterior implica si el o los IGED propuestos para determinado derecho resultan suficientes en dos dimensiones: (i) que los indicadores den cuenta integral del contenido del derecho, de conformidad con los parámetros sobre los cuales se adelanta el seguimiento; y, (ii) que los indicadores midan el goce efectivo para el universo total de beneficiarios o acreedores de aquel, en el marco del seguimiento.

4.4. La *adecuación* de los IGED se relaciona con la sensibilidad y consistencia de la información recogida por los indicadores. En concreto, los indicadores son considerados adecuados si resultan sensibles frente a variables de interés para el seguimiento, lo que incluye características de la población que enfrenta riesgos diferenciados como pueblos y comunidades étnicas o personas con discapacidad, al igual que variables geográficas o temporales. También, para considerarse adecuados, deben ser consistentes en su medición.

4.5. Por último, la *coherencia* demanda que los indicadores para determinado derecho o componente sean planteados en términos homogéneos de forma tal que permita un análisis integral. Así, cuando la medición del goce efectivo de un derecho requiera de la medición de varios indicadores, estos deberán resultar coherentes entre sí de manera tal que su sumatoria sea congruente.

Pautas de trabajo de la mesa interinstitucional para la consolidación de los IGED

5. La Corte Constitucional dispuso un modelo dialógico para el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004. En consecuencia, esta Corporación ha ordenado la conformación de diferentes mecanismos para el impulso de su

cumplimiento. Dentro de estos escenarios se encuentran las mesas de trabajo como mecanismos para la deliberación técnica entre diferentes actores del proceso. A partir de las experticias técnicas de cada actor, estos escenarios permiten ajustar y complementar las propuestas dirigidas a solventar los factores que inciden en el ECI. Entre aquellos, se incluye la consolidación de los indicadores de goce efectivo de derechos¹⁰.

6. En consecuencia, la mesa técnica interinstitucional cuya convocatoria se ordenará en esta providencia tiene por objeto congrega a los distintos actores del proceso para que, en un espacio propicio para la discusión técnica, verifiquen los criterios de idoneidad de los indicadores propuestos para los derechos étnicos (en cumplimiento del auto 266 de 2017) y los indicadores complementarios (presentados en respuesta al 859 de 2022).

Bajo ese entendido, los intervinientes en el proceso de seguimiento podrán identificar de manera conjunta aspectos susceptibles de mejora de los indicadores planteados, y formular ajustes o indicadores alternativos que garanticen la idoneidad de aquellos, previo a la valoración que realice la Sala Especial. Esto, de manera tal que el proceso de revisión y ajuste que adelante la mesa técnica interinstitucional concluya con la consolidación de los IGED étnicos y complementarios que reúnan las cualidades necesarias para considerarse idóneos, de conformidad con los criterios establecidos por esta Corporación y reiterados en esta providencia.

7. Para tal fin, el Gobierno Nacional, por medio de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, convocará a los órganos de control y a la Comisión a participar en la mesa técnica interinstitucional. También fijará, de manera concertada, un cronograma y metodología para la revisión de los IGED. Dicho cronograma y metodología deberán ser presentados por el Gobierno Nacional a la Sala Especial a más tardar el 15 de enero de 2023.

¹⁰ Cfr. Autos 331 de 2019 y 166 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

8. Con independencia de la metodología de revisión que se acuerde por parte de los intervinientes para la revisión y ajuste de los indicadores, una vez finalizada dicha labor el Gobierno Nacional deberá presentar, junto con las baterías de indicadores, un informe de conclusiones que incorpore: (i) las recomendaciones presentadas por los actores; (ii) las modificaciones adoptadas con ocasión de aquellas recomendaciones; y, (iii) la justificación de la no adopción de ajustes o de indicadores adicionales recomendados por los demás actores del proceso.

9. Frente a este último, la suscrita magistrada reitera que la justificación para no acoger las recomendaciones presentadas por los demás actores debe sustentarse adecuadamente. Particularmente, con base en los siguientes motivos: (i) que el ajuste o indicador no es pertinente o conducente para la medición del goce efectivo del derecho o para suplir el vacío advertido por esta Sala en el auto 859 de 2022; (ii) que resulta técnicamente inviable, aclarando los motivos de dicha inviabilidad; (iii) la capacidad institucional actual limita la adopción del ajuste en el corto y mediano plazo; o, (iv) los instrumentos de recolección de la información o las condiciones para realizar la medición del indicador no permiten incorporar los ajustes señalados¹¹.

10. Igualmente, esta Corporación debe reafirmar que el cumplimiento de las decisiones judiciales es de obligatorio cumplimiento. En consecuencia, el Gobierno Nacional deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento todos los indicadores complementarios ordenados en el auto 859 de 2022. Sólo podrá solicitar que las órdenes de la citada providencia se modifiquen cuando se presenten las circunstancias señaladas en el auto 855 de 2022. En concreto, cuando la orden: (a) no garantice un derecho fundamental; (b) implique afectar de manera grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público; o, (c) resulte evidente que será imposible de cumplir¹².

¹¹ Cfr. Auto 116 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.

¹² Cfr. Auto 855 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 6.

11. Bajo ese entendido, los indicadores complementarios ordenados en el auto 859 de 2022 deben formularse, salvo por las razones expuestas, previa motivación ante la Corte Constitucional. Así las cosas, este despacho reafirma que los IGED deben formularse a partir de “*la identificación de los titulares del derecho, la extensión de la obligación y las responsables de su garantía*”¹³.

En mérito de lo expuesto, la suscrita magistrada,

RESUELVE

Primero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora de la Unidad para las Víctimas y al director del Departamento Nacional de Planeación convocar a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado para conformar una mesa técnica interinstitucional. Lo anterior, con el objeto de, por medio de un diálogo técnico, revisar la idoneidad los indicadores de goce efectivo de derechos propuestos en respuesta a los autos 266 de 2017 y 859 de 2022 y, ajustarlos conforme a los resultados de dicho diálogo.

Segundo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora de la Unidad para las Víctimas al director del Departamento Nacional de Planeación remitir a esta Corporación el cronograma y la metodología prevista para los diálogos técnicos a sostener en la mesa técnica interinstitucional. Dicho documento deberá ser allegado a este Tribunal a más tardar el treinta y uno (31) de enero del 2023.

¹³ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 96.

Tercero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado participar de la mesa técnica interinstitucional que convocará el Gobierno Nacional en cumplimiento de la orden primera de la presente providencia, para lo cual deberán delegar funcionarios con la idoneidad técnica requerida.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Presidenta

Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004