

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

AUTO N° 334 de 2006

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

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

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

C O N S I D E R A N D O

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*”¹ por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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

2. Que en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartió la siguiente orden:

***TERCERO – COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004.*

3. Que en la parte motiva de la sentencia T-025 de 2004 se explicó, como fundamento de la orden impartida en el numeral tercero recién citado, lo siguiente:

“...uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. Por ello, es preciso que tales entidades adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado, según el parágrafo 3 de dicho artículo. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano”.

4. Que a pesar de que como consecuencia de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, era preciso que este funcionario remitiera a la Corte Constitucional un reporte completo, organizado y sistemático sobre las acciones llevadas a cabo, así como de sus resultados, la información enviada era incompleta, dispersa y fragmentada, compuesta principalmente por fotocopias de los intercambios de cartas con algunos alcaldes y gobernadores.

5. Que debido a lo anterior, mediante auto del 27 de abril de 2004, en el que se dio respuesta a la solicitud del gobierno de otorgar nuevos plazos para el cumplimiento de algunas órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional reiteró la importancia de que el Ministerio del Interior y de Justicia promoviera un mayor compromiso de las entidades territoriales en la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, a fin de que adoptaran *“las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales”* e impartió la siguiente orden:

“Sexto.- INSTAR al Ministerio del Interior y de Justicia el envío de los informes a los que hace referencia el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada pueda tenerlos en cuenta en la definición del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir con los compromisos de atención definidos por la Ley 387 de 1997.”

6. Que a pesar de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el auto del 27 de abril de 2004, los informes enviados por el Ministro del Interior y de Justicia continuaron siendo manifiestamente incompletos, reducidos al envío de copias de las circulares emitidas por el Ministerio a las entidades territoriales y de las respuestas recibidas, sin que de dichas comunicaciones pudiera obtenerse información pertinente sobre la forma como ese Ministerio había promovido la adopción de decisiones por parte de los gobernadores y alcaldes que mostraran un mayor compromiso en la atención a la población víctima de desplazamiento forzado interno, ni sobre los resultados obtenidos gracias a esa promoción.

7. Que en el Auto de 27 de mayo de 2005, mediante el cual se convocó a una Audiencia Pública para el día 29 de junio de 2005 con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, se señaló como uno de los motivos para su convocatoria, la escasa información que se había aportado a la Corte sobre el cumplimiento de la orden impartida al Ministro del Interior y de Justicia en el numeral tercero de la parte resolutive de la referida sentencia, debido a que la documentación remitida se reducía a *“fotocopias de los intercambios de cartas con algunos alcaldes y gobernadores, sin que exista un informe sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a dicha orden y los resultados alcanzados.”*

8. Que en la Audiencia de información celebrada el 29 de junio de 2004, el Ministro del Interior y de Justicia, reiteró que las acciones de coordinación realizadas por dicho Ministerio habían consistido en (i) promover y gestionar el desarrollo y la ejecución de políticas públicas locales en materia de población desplazada a través de reuniones realizadas durante el año 2004; (ii) exhortar a las autoridades territoriales para que priorizaran el gasto social, y reactivaran los comités territoriales; (iii) monitorear comunicaciones y elaborar una matriz de seguimiento de la correspondencia y los oficios enviados, así como de las llamadas hechas por ese Ministerio a distintas autoridades locales. Esta misma información se presentó en el informe escrito enviado el 1 de julio de 2005.

9. Que en los considerandos 13 y 15 del Auto 177 del 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión declaró que *“uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales”*, y señaló que las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia eran insuficientes y precarias por tres razones

principales: “(i) Porque tales acciones fueron diseñadas a partir de una concepción excesivamente restringida de lo que significa “promover, que no corresponde a la prioridad que tiene la superación del estado de cosas inconstitucional de la situación en que se encuentra la población desplazada. (ii) Porque para sustentar que no es posible una mayor incidencia del gobierno nacional en las decisiones presupuestales de las entidades territoriales, el Ministerio parte de una concepción de autonomía territorial que extiende a temas de interés nacional, criterios aplicables exclusivamente a lo local y, además, traslada a los recursos transferidos o exógenos los parámetros aplicables a los recursos endógenos, lo cual no se ajusta a la jurisprudencia constitucional sobre estas materias. (iii) Porque las acciones adelantadas no son en sí mismas efectivamente conducentes.” Como consecuencia de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluyó que “las acciones efectuadas por el Ministro del Interior y de Justicia, con las efectuadas por otras entidades del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada que fueron destinatarios de órdenes específicas en la sentencia T-025 de 2004, se concluye que el cumplimiento de este Ministro es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes.”

10. Que como consecuencia de lo anterior, en el Auto 177 de 2005, la Sala Tercera de Revisión ordenó:

Segundo.- ORDENAR que el Ministro del Interior y de Justicia, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, para lo cual deberá realizar las siguientes acciones, dentro de los plazos que se señalan a continuación:

1. Realizar, en el plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto, una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales (i) la situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento, (ii) la evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población vulnerable en general, (iii) la infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial; (iv) las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir, (v) las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad, (vi) los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos, y (vii) la evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.

2. *Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permita saber (i) cuál es la situación de la población desplazada a nivel territorial; (ii) cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada; (iii) cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad; (iv) cuál es la oferta de servicios a nivel local; (v) con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada; (vi) cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido; (vii) la forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales; y (viii) cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no.*
3. *Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada, con (i) indicadores de resultado, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional; y (ii) con estímulos positivos y negativos para quienes avancen, se estancuen o retrocedan.*
4. *Definir, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.*
5. *Diseñar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.*
6. *Diseñar e implementar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*
7. *Hacer una divulgación periódica de información adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.*
8. *Adoptar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.*
9. *Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre el avance de este proceso. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.*

11. Que a pesar de las órdenes precisas impartidas en el Auto 177 de 2005, los informes periódicos enviados por el Ministro del Interior y de Justicia no daban cuenta de acciones idóneas para avanzar adecuadamente en el cumplimiento de dicha orden, tal como lo constató la Corte en el Auto 218 de 2006, en donde resaltó la deficiente coordinación de los esfuerzos de las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia como uno de las diez áreas en las que presentaban los problemas mas graves y los rezagos mas significativos, en los siguientes términos:

9.1. En la sentencia T-025 de 2004, se ordenó al Ministerio del Interior promover “que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.”

9.2. La Corte Constitucional estableció en el Auto 177 de 2005 órdenes puntuales y plazos razonables para que el Ministerio del Interior y de Justicia diseñara, implementara y aplicara prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que condujera efectivamente a que las entidades territoriales asumieran un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos. Sin embargo, los informes presentados a la Corte no demuestran que los esfuerzos del Ministro del Interior y de Justicia hayan comprendido acciones idóneas para avanzar adecuadamente en el cumplimiento de dicha orden.

9.3. Las principales falencias se presentan, según se deduce de los informes de cumplimiento, en las siguientes áreas: (a) la interpretación que ha hecho el Ministerio de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, que es restrictiva y desconoce la posición central que ha de ocupar dicho Ministerio en los esfuerzos de coordinación, según se ordenó en el Auto 177 de 2005; (b) en particular, la referencia constante que se ha hecho a la autonomía de las entidades territoriales en tanto factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos por tales autoridades, desconociendo que se trata de un asunto de interés nacional que, por lo mismo y de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia C-579 de 2001) justifica un mayor nivel de intervención por las autoridades del nivel central; (c) el enfoque que se ha dado a la función de coordinación a cargo del Ministerio, que se ha centrado en el envío de comunicaciones y exhortos, la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que den cumplimiento a lo ordenado; (d) el escaso análisis de la información aportada por las entidades territoriales respecto de su compromiso para la atención de la población desplazada; y (e) el retraso en la generación de indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional, como la efectividad de las labores de coordinación adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

9.4. Así mismo, nota la Corte que la información enviada por el Ministro del Interior y de Justicia hasta el momento es extensa, confusa, en muchos casos irrelevante, desordenada, y en ocasiones desactualizada e incompleta. Más aún, observa la Sala que se ha enviado directamente a la Corte la información remitida al Ministerio por las entidades territoriales, sin que dicho Ministerio actúe como un filtro analítico de la referida información dentro de su rol de coordinador.

9.5. A la fecha, la Corte no ha recibido los siguientes documentos:

- *La primera y segunda evaluaciones sobre situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, solicitadas en el numeral primero del ordinal segundo de la parte resolutive del Auto 177 de 2005. Esas evaluaciones debieron haber sido entregadas el 13 de octubre de 2005 y el 13 de marzo de 2006. Con posterioridad a ese plazo, en los informes de mayo, junio y julio de 2006, se han entregado informes parciales y*

matrices de seguimiento, algunas de ellas con información incompleta, con un análisis inicial de la situación en los departamentos del Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda, Guainía, Casanare, Meta y Arauca.

- *Las estrategias de coordinación y promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos de las entidades territoriales, con la información y características señaladas en los numerales dos, tres, cuatro, cinco y seis del ordinal segundo de la parte resolutive del Auto 177 de 2005, de tal manera que sea posible identificar las metas puntuales en el corto, mediano y largo plazo, el cronograma fijado, los indicadores para evaluación y seguimiento, los mecanismos de coordinación y seguimiento y las medidas concretas, efectivamente conducentes adoptadas por el Ministerio del Interior y de Justicia para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.*

Las anteriores falencias ameritan que, dentro del término que resta para que se cumpla el plazo de un año conferido en el Auto 178 de 2005, el Ministerio del Interior subsane las deficiencias en la información presentada a esta Corporación y demuestre efectivamente que ha adoptado las acciones conducentes a coordinar los esfuerzos territoriales para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada.

En consecuencia, ordenó a todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, incluido el Ministerio del Interior y de Justicia, la inclusión de elementos de juicio significativos para demostrar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178, en el informe conjunto común:

Sexto.- ORDENAR a las distintas entidades que integran el SNAIPD que, en el término que resta para que se venza el plazo de un (1) año otorgado en el Auto 178 de 2005 –el cual se cumplirá el día 13 de septiembre de 2006-, envíen a esta Corte, por intermedio del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, avalado por el Consejo y que no podrá exceder de 60 páginas, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan en el apartado 3.4 del presente Auto, atinentes a que los indicadores de resultado confiables y significativos no solo sean diseñados sino aplicados, a lo menos, a partir de la fecha en la que se profirió la sentencia T-025 de 2004.

Copia de este informe común y breve será remitido simultáneamente a las entidades y organizaciones mencionados en el apartado 3.4. (i) del presente auto.

12. Que a pesar de haberse solicitado un informe común, en la respuesta enviada a la Corte Constitucional, el Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi envió un informe separado de las acciones adelantadas por el “doctor Sabas Pretelt de la Vega en ejercicio de sus funciones como Ministro y bajo la dirección de la doctora Sandra Devia, en cabeza de la Dirección de Orden Público y Asuntos Territoriales”, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 177 de 2005.

13. Que en el informe remitido por el Ministerio del Interior y de Justicia, se anexaron los siguientes documentos:

- (1) Un escrito de 23 folios denominado “Análisis y seguimiento de la información reportada por los 32 departamentos”, que tan sólo contenía un resumen general descriptivo de la información recibida por el Ministerio durante los últimos 12 meses, pero sin ningún diagnóstico que

diera respuesta a las siete preguntas planteadas en el numeral 1 de la orden segunda del Auto 218 de 2006;

(2) Una copia del *Acuerdo del CNAIPD No. 06 del 06 de septiembre de 2006*, mediante el cual se solicita a los gobernadores y alcaldes un mayor esfuerzo presupuestal para la atención integral a la población desplazada, cuyo contenido es muy similar al de las circulares enviadas por el Ministerio del Interior y de Justicia a las entidades territoriales para que le remitieran información sobre la atención de la población desplazada a nivel territorial en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004;

(3) Una tabla denominada “*Estrategia de Coordinación y Promoción de Esfuerzos Territoriales y Nacionales para la Atención Integral de la Población en Situación de Desplazamiento*”, con un cronograma de acciones a realizar a partir del segundo semestre del año 2006 y hasta el año 2008, y en el cual se describen como metas del “Plan de Acción”:

(i) Realizar una “*evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales*” que correspondería a la evaluación solicitada en el numeral 1 de la orden segunda del Auto 218 de 2006 y que debió haber sido entregada el 13 de octubre de 2005;

(ii) “*Rediseñar el instrumento metodológico de recolección de información para el seguimiento presupuestal y administrativo de las entidades territoriales en materia de desplazamiento forzado*”;

(iii) “*Diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de promoción de mayores esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención integral de la población desplazada*”, y que corresponde a la estrategia solicitada por la Corte en el numeral 3 de la orden segunda del Auto 218 de 2006, el cual debió haber sido entregado a la Corte el 13 de noviembre de 2005, pero cuyo cumplimiento, según el cronograma ocurrirá en el año 2007 y 2008;

(iv) “*Diseñar un mecanismo de seguimiento y evaluación periódico para hacer ajustes al proceso y estrategias diseñadas*”, y que corresponde a la estrategia solicitada por la Corte en el numeral 5 de la orden segunda del Auto 218 de 2006, el cual debió haber sido entregado a la Corte el 13 de noviembre de 2005, pero cuyo cumplimiento, según el cronograma ocurrirá en el año 2007 y 2008;

(vi) “*Diseñar una estrategia de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención*”, que corresponde a la estrategia solicitada por la Corte en el numeral 7 de la orden segunda del Auto 218 de 2006, el cual debió haber sido entregado a la Corte el 13 de noviembre de 2005, pero cuyo cumplimiento, según el cronograma ocurrirá en el año 2007 y 2008;

(vii) “Diseñar mecanismos para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de la población desplazada en el ámbito territorial en las distintas instancias de coordinación”, y que corresponde a la estrategia solicitada por la Corte en el numeral 8 de la orden segunda del Auto 218 de 2006, el cual debió haber sido entregado a la Corte el 13 de noviembre de 2005, pero cuyo cumplimiento, según el cronograma ocurrirá en el año 2007 y 2008;

Esta tabla incluye además una serie de indicadores generales, orientados a medir actividades preparatorias, personal destinado o de recolección de información, pero que no constituyen indicadores de coordinación ni permiten medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional. Entre otros indicadores el Ministerio del Interior y de Justicia incluyó los siguientes: *“número de matrices de seguimiento presupuestal y administrativo diseñadas”, “número de entidades territoriales que aplicaron las matrices de seguimiento”, “número de entidades territoriales que aplicaron las matrices de seguimiento, con la información filtrada, analizada y evaluada”, “número de entidades territoriales que reportaron la información relacionada con las variables presentadas en la matriz que evalúa y monitorea la situación actual de la población desplazada”, “número de entidades territoriales que aplicaron la matriz de seguimiento presupuestal ajustada”, “número de funcionarios de enlace designados en cada una de las gobernaciones”, “número de asesores regionales de la Dirección de Orden Público y Asuntos Territoriales asignados”, “número de CNAIPD creados y en funcionamiento”, “número de entidades territoriales que no contaban con PIU formulado y que lo diseñaron”, “proyecto de acuerdo”, “número de departamentos/municipios que han realizado una mayor destinación de recursos propios.”*

(4) Dos evaluaciones semestrales presentadas a la Corte en octubre de 2005 y el 13 de marzo de 2006, que fueron tenidas en cuenta en el Auto 218 de 2006, para señalar como área crítica la precaria promoción y coordinación de esfuerzos territoriales realizada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

(5) Cuadros Excel con resúmenes de la información departamental, similares a los remitidos a la Corte Constitucional en los informes periódicos mensuales presentados por el Ministerio del Interior en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 177 de 2005.

14. Que en los considerandos del Auto 266 de 2006, al solicitar información adicional, en relación con la coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales para la atención de la población en estado de desplazamiento por parte del Ministro del Interior y de Justicia, la Sala Tercera de Revisión señaló lo siguiente:

3. No envío de una estrategia de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales para la atención de la población en estado de desplazamiento. Necesidad de establecer plazos para el cumplimiento de las acciones anunciadas en este campo.

3.1. Si bien el informe presentado a la Corte contiene un paquete de documentos enviados por el Ministerio del Interior y de Justicia en relación con la coordinación y promoción de los esfuerzos territoriales para la atención de la población desplazada, dentro del cual se incluye una tabla que lleva por título “Estrategia de coordinación y promoción de esfuerzos territoriales y nacionales para la atención integral de la población en situación de desplazamiento”, observa la Sala que no se envió el documento contentivo de la estrategia de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales. Además, dicha tabla (a) en gran parte se refiere a actividades que se habrían de desarrollar antes del tercer trimestre de 2006, y (b) anuncia la realización de actividades de diseño, implementación y puesta en marcha de la referida estrategia dentro de los años 2006, 2007 y 2008.

Por la importancia de contar con un documento claro y transparente en el que conste el contenido, el cronograma de aplicación, la racionalidad y la justificación de dicha estrategia, la Sala ordenará a la funcionaria del Ministerio del Interior designada como responsable de esta área, a saber, Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales, que dentro del término de tres (3) días hábiles remita a la Corte la estrategia en cuestión, en caso de existir un documento que la contenga, indicando la fecha de su elaboración, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte en el Auto 177 de 2005.

3.2. Adicionalmente, se afirma en el informe de cumplimiento común que uno de los aspectos a mejorar en la aplicación de la política pública en cuestión es “la coordinación y el esfuerzo territorial, a pesar de tener algunos avances en este sentido, se requiere un mayor compromiso, esfuerzo presupuestal por parte de las Entidades Territoriales y trabajo coordinado con el Gobierno Nacional. El Ministerio del Interior y de Justicia ha determinado la creación de una Dirección especial dentro de la institución para garantizar este proceso de coordinación y seguimiento con los municipios y departamentos”. Sin embargo, no se establece un término concreto para la creación de dicha Dirección especial, ni se indica si ésta corresponderá a una función específica y prioritaria de la Dirección de Orden Público y Asuntos Territoriales, que venía siendo la responsable del tema en el Ministerio. Por lo tanto, se solicitará a la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia que efectúe, dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, las aclaraciones pertinentes.

3.3. Finalmente, observa la Sala que se proporcionó una copia del Acuerdo 06 del 6 de septiembre de 2006, adoptado por el Consejo Nacional de atención Integral a la Población Desplazada, en el cual se solicita a los Gobernadores y Alcaldes que desarrollen “un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo que se traduzca en una mayor destinación de recursos propios y una gestión dentro del marco de una política pública territorial sostenible, que permita la atención integral a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos”, y se les insta a que lideren el tema de la atención integral a la población desplazada por la violencia “a través de la conformación, trabajo efectivo y habitual de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales que presiden, y el diseño de los Planes Integrales Únicos como instrumento de coordinación y establecimiento de alianzas estratégicas”. Sin embargo, no se informa sobre los términos temporales precisos para el desarrollo de las actuaciones allí descritas. En esa medida, también es necesario que la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales señale, dentro del mismo término de tres días, si se habrán de fijar plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006.

Y en consecuencia se impartió la siguiente orden:

Segundo.- ORDENAR a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia, que (a) dentro del término perentorio de tres (3) días hábiles, remita a la Corte, de existir, un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada; (b) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, provea las aclaraciones que se solicitan en el numeral 3.2. de la Sección III de esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del

Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y (c) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, indique si se han fijado plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD, y cuáles son tales plazos.

15. Que Sandra Patricia Devia Ruiz Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia, remitió la siguiente información el 28 de septiembre de 2006 en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 266 de 2006:

(1) Un documento denominado “*Estrategia de Coordinación y Promoción de Esfuerzos Territoriales y Nacionales para la Atención Integral de la Población en Situación de Desplazamiento*”, supuestamente presentada ante el Consejo Nacional de Desplazados el día 7 de marzo de 2006, en el cual se describen las mismas metas, actividades e indicadores contenidos en la tabla entregada en respuesta al Auto 218 de 2006, y en el que tampoco se incluyen actividades concretas de coordinación, ni indicadores específicos de coordinación. Según la funcionaria Sandra Patricia Devia Ruiz, “*la estrategia en comento se construyó con base en el mandato del Auto 177 de 2005 y se perfeccionó a partir del mandato del Auto 218 de 2006 en dos frentes especiales: La necesidad de posicionar el tema políticamente en cabeza de gobernadores y alcaldes y el diseño de instrumentos normativos y de política que permitan armonizar las políticas nacionales con las políticas y acciones territoriales, que establezcan herramientas vinculantes para lograr los mayores esfuerzos administrativos y presupuestales que la Corte demanda de los mandatarios locales.*”

(2) Un escrito del Ministerio del Interior y de Justicia en el que se resumen las decisiones y acciones emprendidas para dar respuesta al Auto 218 de 2006, y en las cuales se destaca:

(i) la Creación de un Grupo de Trabajo especial para coordinar y hacer seguimiento de la estrategia y que “*estará encargado de promover, coordinar y hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los mandatarios seccionales y locales, en materia de atención a la población desplazada por la violencia, en desarrollo de los lineamientos esbozados por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005 y 218 y 266 de 2006,*” sin especificar si este Grupo de Trabajo reemplaza a la Dirección especial que se iba a crear dentro del Ministerio del Interior y de Justicia y mencionada en el informe común como mecanismo “*para garantizar la coordinación y seguimiento con los municipios y departamentos.*”

(ii) En cuanto a la determinación de los plazos precisos solicitados en el Auto 266 de 2006, el documento presentado por la funcionaria Sandra Patricia Devia Ruiz menciona la expedición de “*la Circular No. 09 del 26 de septiembre de 2006, mediante la*

cual se da un plazo perentorio a gobernadores y alcaldes para incluir lo solicitado por el CNAIPD en el Acuerdo 06 de 2006, en los respectivos proyectos de ordenanza y acuerdo que se encuentran en curso en estos momentos en las diferentes corporaciones públicas territoriales, mediante los cuales se adoptarán los presupuestos para la vigencia 2007.” El plazo perentorio fijado es de 8 días.

(3) Copia del Acta No. 8 del 7 de marzo de 2006, del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en donde se destaca (i) la intervención del Viceministro del Interior y de Justicia señalando que *“en el gobierno central y en el SNAIPD no tenemos un herramienta o mecanismo jurídico, ni metodológico para poder organizar con las entidades territoriales la participación presupuestal en la atención y prevención de la población desplazada, ante esta dificultad, las federaciones pueden ayudar mucho, también se ha encontrado que hace falta información de parte de los mandatarios regionales, se ha encontrado que hay desconocimiento de la norma y que no existe la voluntad política suficiente, motivo por el cual va a ser necesario pensar en una reforma legal que ayude a priorizar el tema presupuestal en las entidades territoriales para la población desplazada;”* y (ii) la intervención de la Directora Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos, quien afirmó que *“la federación sirve de puente entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, pero igualmente también pide que envíen a la Federación un documento corto en el que se sinteticen cuáles son los deberes que tienen que cumplir los gobernadores en ese sentido. Existe una matriz que se debe presentar el próximo 15 de marzo y no se conoce. La Federación está ayudando a recordarle a los gobernadores que devuelvan esa información; es importante mencionar que los entes territoriales intermedios creen que deben dar servicio prioritario a personas que llegan de otros entes territoriales es dejar por fuera a sus raizales, en esta materia hay que sopesar cuidadosamente. Sobre el particular, sugiere que los Secretarios de los Departamentos impartan instrucciones claras.”*

16. Que en su Sexto Informe, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, hace las siguientes observaciones sobre las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia en cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 177 de 2005 y 218 y 266 de 2006:

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

(...)

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

política para garantizar la atención diferencial a la población indígena” y (iv) el plan para la reubicación temporal de indígenas.

Ahora bien, aunque la Procuraduría reconoce que es muy positivo el anuncio de estrategias hacia la población indígena, considera, por una parte, que esto es un mero enunciado que aún no se aplica y por otra, que el énfasis en sujetos de especial protección constitucional no debe restringirse a dicha población. La única relación que se hace sobre otros grupos especialmente vulnerables es la “formulación de un protocolo diferencial y especial de alertas tempranas sobre desplazamiento haciendo énfasis en la población indígena o afrodescendiente”, del cual no hay reporte sobre su aplicación.

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

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

i. Estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque este órgano reconoce el valor de la información recopilada para determinar el nivel de cumplimiento del desarrollo de los PIU en las entidades territoriales, considera que no es clara la labor del Ministerio en su promoción, pues tampoco hay información sobre la manera en que los funcionarios delegados por parte de la Dirección de Asuntos Territoriales están acompañando la formulación de estos planes y tampoco de la evolución y los avances de esta tarea de promoción, dado el bajo número de PIU formulados.

El resto de actividades programadas para la promoción de mayores esfuerzos por parte de las entidades territoriales, están planteadas para desarrollarse en el último trimestre del año 2006 y durante el año 2007, a excepción de los denominados “Encuentros regionales”.

Así las cosas, la Procuraduría encuentra preocupante, que en el Cronograma del Plan de Acción que reporta el Ministerio del Interior, la mayoría de actividades planteadas se encuentran apenas diseñadas y su implementación está programada para el último trimestre de 2006 y para el año 2007, lo cual muestra un serio retraso en el avance hacia el cumplimiento de las órdenes correspondientes en el marco de la sentencia T-025.

La falta de una estrategia concreta de promoción de mayores esfuerzos presupuestales, no permite conocer tampoco las acciones que el Ministerio del Interior ha emprendido para superar otros aspectos como la falta de especificidad en la asignación de rubros para la población desplazada, tal como lo reconoce la propia entidad. Cabe resaltar que el único avance explícito hacia la especificidad de recursos para la atención a la población desplazada en las entidades territoriales, es la propuesta de “obligar que los gobernadores y alcaldes hagan la respectiva apropiación presupuestal con las especificidades de la población desplazada (mujeres cabeza de familia, niños, ancianos, indígenas, y/o afrodescendientes)” en el marco del Proyecto de Ley de Presupuesto. Como muestra de las acciones emprendidas para la realización de esta propuesta el Ministerio anexó al informe de cumplimiento del Auto 266 de septiembre de 2006, una comunicación remitida al Ministro de Hacienda, dentro de la cual le reitera la obligación citada arriba.

(...)

Para la Procuraduría es preocupante que, como ocurre en muchas de las acciones reportadas por el Ministerio, éstas no hagan parte de una estrategia planificada, sino que respondan de manera circunstancial a las órdenes de la Corte en los Autos de seguimiento 218 y 266 de 2006. La Procuraduría queda pendiente de los resultados de las acciones reportadas del decreto 06 de 2006 en el marco del CNAIPD.

ii. Documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención a la población desplazada.

(...)

Considerando lo anterior, la Procuraduría considera que aunque el Ministerio del Interior logró identificar algunas falencias mediante su proceso de evaluación y seguimiento a las entidades territoriales, tales como la falta de especificidad en los rubros, aún no ha logrado diseñar una estrategia con mecanismos definidos, pues para reportar verdaderos avances en la materia, no basta con la emisión de respuestas circunstanciales a la Corte, como el decreto 06 de 2006, o la enunciación de proyectos o propuestas aisladas. Así, a pesar de que el Ministerio señaló que “no se puede trazar una estrategia homogénea por cuanto cada departamento tiene su dinámica propia”², la Procuraduría no encuentra en los distintos informes de cumplimiento una estrategia que contemple las características de cada región, a lo cual se suma el rezago en la realización de los encuentros regionales, que podrían ser un insumo importante para la consolidación de dichas estrategias.

Así las cosas, para éste órgano de control persiste el incumplimiento del Ministerio del Interior en la formulación de la estrategia de coordinación y promoción que le compete, pues el documento enviado por la entidad no resulta satisfactorio como medida planificada para el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, dentro de los plazos establecidos por la Corte.

iii. Mecanismo de seguimiento y evaluación periódico para hacer ajustes al proceso y estrategias diseñadas.

El Ministerio del Interior propuso seis actividades para el seguimiento a esas estrategias, dentro de las cuales se encuentra la aplicación trimestral de las matrices ajustadas a cada entidad territorial. Para ese monitoreo, el Ministerio propone un cronograma que comprende el último trimestre de 2006 y todo el año 2007. Ahora, si bien es de gran importancia el seguimiento continuo a las entidades territoriales en materias presupuestal y administrativa, esas actividades debieron ejecutarse dentro del plazo mencionado por la Corte, es decir, un año después de la notificación de los Autos 176,177 y 178 de agosto de 2005.

Se puede decir entonces que esta actividad está apenas en su fase inicial, de diseño y planeación, pero no existe evidencia de su ejecución. Lo mismo sucede con la consolidación de los resultados de esas evaluaciones trimestrales, así como la adopción de acciones correctivas de acuerdo con los insumos del seguimiento a cada entidad territorial.

La única gestión de monitoreo que reporta el Ministerio es la realización de seis visitas de asesoría y acompañamiento a entidades territoriales, pero sin reporte de resultados.

iv. Estrategia de divulgación periódica de información para la población desplazada.

El Ministerio plantea una estrategia de divulgación compuesta por siete actividades, entre las cuales están la creación de canales de comunicación y la divulgación audiovisual por medio de espacios como la página WEB del Ministerio. Según la entidad, en esa página es posible encontrar un vínculo denominado “Señor Alcalde, señor Gobernador, éste es su espacio”, por medio del cual los ciudadanos tienen acceso a la información de las entidades territoriales en materia de desplazamiento forzado. La Procuraduría ingresó a esa página y no fue posible encontrar dicho

² Acta N° 8 de marzo de 2008 del Consejo Nacional de Atención a la Población desplazada, Documento anexo a la respuesta del Ministerio del Interior al Auto 266.

vínculo, el cual, de acuerdo con el cronograma del Ministerio, ya está creado y en funcionamiento a partir del tercer trimestre de 2006.

El Ministerio reporta además una serie de actividades encaminadas a establecer intercambios trimestrales de información de los procesos que se llevan a cabo en las entidades territoriales en materia de desplazamiento con las distintas entidades del SNAIPD; sin embargo, no reporta ningún nivel de ejecución.

Esta estrategia de divulgación tampoco incluye mecanismos de difusión hacia grupos especialmente vulnerables de la población desplazada, como grupos étnicos, ancianos y mujeres cabeza de hogar.

v. Mecanismos para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de la población desplazada.

(...)

En conclusión, considera la Procuraduría que la única actividad en relación con la participación ciudadana que ha cumplido el Ministerio, dentro de los plazos establecidos por la Corte, es el envío de informes de cumplimiento de los Autos a organizaciones como CODHES y a organizaciones de la población desplazada.

En conclusión, el Ministerio del Interior tiene una doble obligación en relación con la coordinación: las que le atribuye la ley que lo transformó de Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior y las que con base en sus obligaciones constitucionales y legales le exige la Corte Constitucional en su sentencia y Autos en análisis.

En efecto, su carácter de Ministerio del Interior lo convierte en articulador de la política del gobierno nacional, lo cual le otorga funciones generales sobre temas que a su vez son objeto del accionar de otras instituciones. Es el caso de la relación con las entidades territoriales, la participación ciudadana, el orden público, los asuntos étnicos y de las minorías y el orden público, para mencionar solo algunos de los que directamente competen a sus funciones en relación con la población desplazada. La función de relación con las entidades territoriales es lo que le confiere el carácter de cancillería del interior, como efectivamente se considera ese Ministerio.

Esas funciones le confieren un carácter especial a su deber de coordinación, la cual debe darse de manera integral con las entidades territoriales para que éstas cumplan con sus obligaciones con la población desplazada. Es decir, es una articulación que debe darse en relación con los asuntos que constituyen la razón de ser de ese Ministerio y entre ellas, la de la participación ciudadana, meollo de sistema político que nos rige, sin la cual se desvirtuarían los principios y derechos fundamentales que consagra la Constitución.

Es eso lo que la Procuraduría General no encuentra ni en los reportes de ese Ministerio ni en las visitas de seguimiento y control preventivos a las entidades territoriales, donde el Ministerio del Interior no aparece relacionado en ninguna de las actividades de las distintas secretarías, ni en las de la Fuerza Pública. Constituye esto motivo de la mayor preocupación para este órgano de control, puesto que mientras esa articulación no exista, lo máximo que podrá darse en relación con la atención al desplazamiento serán actividades aisladas. Si se piensa que el Ministerio del Interior cumple además la función de secretaría técnica del SNAIPD, esta ausencia representa una falta mayor.

17. Que teniendo en cuenta lo anterior, el Procurador General de la Nación, concluye lo siguiente sobre la forma como el Ministerio del Interior y de Justicia ha dado cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005 y 218 y 266 de 2006, para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno:

19. En materia de coordinación, la información es imprecisa y fragmentada. No se han superado las falencias encontradas por la Corte.

20. El Ministerio del Interior diseñó unas herramientas para recolección de información de las entidades territoriales, de cuya aplicación no hemos visto resultados. Así, a la fecha no ha podido establecer si las entidades territoriales han destinado rubros específicos para la población desplazada. Tampoco puede establecer si las entidades territoriales captan información y brindan atención especial a grupos en situación de especial vulnerabilidad (grupos étnicos, mujeres cabeza de familia, niños, ancianos y discapacitados).

21. Si bien el Ministerio del Interior ha cumplido de manera formal con el diseño de herramientas para la evaluación de los esfuerzos presupuestales y administrativos de las entidades territoriales, a la fecha el Ministerio no ha superado la fase de exploración.

18. Que por su parte el Contralor General de la Nación, Julio César Turbay Quintero, señala en el documento denominado “*Evaluación del Informe Conjunto de Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos complementarios en relación con la Atención Estatal a la Población Desplazada por la Violencia*”, lo siguiente en relación con la coordinación territorial a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia:

Dentro de los mandatos impartidos por la Corte Constitucional en el Auto 177 de 2005, al Ministerio del Interior y Justicia –MIJ–, se estableció el diseño e implementación de “una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención de la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos.” Lo anterior requería un diagnóstico territorial de la población desplazada, los recursos de que disponían los entes territoriales, la capacidad instalada de infraestructura, la creación de programas específicos destinados a la población desplazada, y la demanda y oferta de servicios de atención.

La asignación de recursos para la atención de la población desplazada, no evidencia que en las vigencias 2004 y 2005, se definieran rubros específicos y en la mayoría de los casos su atención se incluía en los programas generales de asistencia a la población vulnerable, a pesar de que en el Acuerdo 06 del CNAIPD del 6 de septiembre de 2006, se solicita a Alcaldes y Gobernadores realizar un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo, así como también liderar la atención a la población desplazada.

En cuanto a Infraestructura para la atención de la población desplazada y las instancias de coordinación de cada entidad territorial, el MIJ designó funcionarios espaciales con el fin de interactuar y retroalimentar con cada departamento. También en los departamentos designaron enlaces en las respectivas Secretarías de Gobierno; lo que no se aclara en el informe es si los entes territoriales cuentan con una infraestructura apropiada y capacitada para atender las diferentes necesidades de la población desplazada.

(...)

La Corte es terminante al ordenar: “Diseñar, implementar y aplicar prontamente, indicadores de resultados, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional.” Es decir, no se pide especificar cuántos planes existen, ni cuántos comités se han creado, ni cuántas medidas preventivas se han adoptado; lo que se solicita es establecer, si todas estas acciones y recursos que los entes territoriales y el gobierno nacional han ejecutado o empleado, tienen un impacto efectivo en la solución de la problemática, si se han resuelto las necesidades de la población, en qué medida los programas de retorno han sido sólidos y qué porcentaje de la población ha recuperado su autosostenibilidad, lo que evidentemente no se encuentra en el informe.

(...)

La matriz de seguimiento departamental elaborada por el MIJ revela que, en la mayoría de los casos los datos se encuentran incompletos o no se reportan. No hay

claridad en los datos que se deben presentar, específicamente en lo que respecta a la demanda y oferta de atención, la población afectada y los servicios que requieren, la disponibilidad de servicios e infraestructura existentes por el ente territorial.

(...)

En el Informe Conjunto el SNAIPD acepta que aún no se ha “diseñado un sistema de seguimiento y monitoreo que permita evaluar los avances, retrocesos y estancamientos en la ejecución de la política en el territorio, así como no se ha estructurado una estrategia clara de articulación entre la nación y el territorio.”

(...)

CONCLUSIONES

Los resultados en materia de coordinación nacional son importantes por la posibilidad de aunar esfuerzos y hacer seguimiento a los avances de las acciones estatales en la atención a la población desplazada por la violencia. Sin embargo, lo realmente importante es que estas instancias posibiliten el alcance de los objetivos de la política, con la actuación efectiva de todas las entidades y organismos que se involucran en ellos. El Informe Conjunto da cuenta de las reuniones de estas instancias coordinadoras y de los documentos que quedan como resultado de ellas, pero no se evidencia una relación entre éstos y la atención efectiva de la población desplazada en cada uno de los componentes de la política; es decir, el efecto real de la coordinación institucional frente a las necesidades de la población objetivo.

En el caso de la coordinación territorial, no se observa un papel de liderazgo por parte del Ministerio del Interior y de Justicia que permita complementar el accionar de los entes territoriales con el nivel central, situación que resulta preocupante, pues se requiere de la participación mancomunada de los mismos, con el propósito de alcanzar el logro de los objetivos propuestos para cada componente de la política pública.

(...)

De acuerdo con la información suministrada por el DNP, los recursos invertidos por los entes territoriales durante 2005, fueron en su gran mayoría para los programas de educación y salud (73.3%) financiados principalmente por el Sistema General de Participaciones, lo que indica que el esfuerzo propio de los entes territoriales dirigido a los programas de atención a la población desplazada es bajo y depende de las transferencias del nivel central.

En el caso de los programas de vivienda y generación de ingresos, ésta situación es preocupante, pues requieren una contrapartida del ente territorial para ejecución efectiva de los proyectos, que en el caso de contar con estos recursos, posponen o impiden el goce efectivo del derecho.

Adicionalmente, el informe no suministra datos desagregados por departamento y municipio, lo cual no permite efectuar una evaluación más concreta sobre quién y cómo se está efectuando la inversión, así como determinar la población beneficiaria de la misma.

19. Que durante el proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, y de los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, varios ciudadanos y organizaciones de desplazados, han solicitado la apertura de varios incidentes de desacato contra las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, incluido el Ministerio del Interior y de Justicia, los cuales fueron rechazados porque al momento de su presentación, los plazos fijados en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, aún no se habían vencido.³

³ Ver entre muchos otros escritos, los Autos 203 y 205 de 2005, las peticiones de la Asociación de Desplazados Reiniciar, la Fundación Paz y Bien, la Asociación de Mujeres Desplazadas Anspalmufad, la Asociación de Vivienda de Desplazados de Piedecuesta, y las solicitudes de los ciudadanos Luis Alberto Salazar, Otoniel Gil Castañeda, Luis E. Rincón Huertas, Luis Rodrigo Cobos Boada, Luis E. Gonzáles, Jorge Enrique Martínez, Alider Gelvis Carvajal, Urbalid Vargas Rojas, Enrique Mancilla Landino, Janer Navarro Durán, Ismelda Yara Chaguala, Iván Gelvis Carvajal, Alfonso Gelvis Carvajal, y Nolberto Rondó Pérez., Temilda González Díaz, Adriana Palomino Grisales, Otoniel Gil Castañeda, Luis E. Rincón Huertas,

20. Que más recientemente, mediante escrito recibido en la secretaría de la Corte Constitucional el 14 de septiembre de 2006, los señores Lelys Olivio Estrada Vidal y otros como representantes de Familias Declaradas en Asentamiento de Refugiados Internos, y Geminiano O. Pérez S, como representante legal de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, solicitaron que se abriera incidente de desacato de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de la Corte Constitucional, contra *“todos y cada uno de los funcionarios omisivos en el cumplimiento de las órdenes impartidas por esa corporación mediante el fallo de tutela T-025 de 2004 y los autos subsiguientes que establecen plazos para su cumplimiento.”*⁴

21. Que en el mismo sentido, los representantes de Asofadecol, Asocoldes, Proyección al futuro, Aspalmufad, organizaciones de desplazados mediante escrito del 9 de noviembre de 2006, señalan la existencia de un incumplimiento sistemático frente a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, en materia de participación de las organizaciones frente a las decisiones que tome el Gobierno, en el sentido que el Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con Acción Social, *“no han citado “a los representantes de la población desplazada de todo el país,” “han cerrado los espacios a la hora de tomar decisiones radicales frente a la política pública de centralización a la población desplazada y rinden informes maquillados que nada tiene que ver con la realidad de lo que se está viviendo”* y en consecuencia, solicitan un pronunciamiento de la Corte sobre ese incumplimiento.

22. Que todo lo anterior, le permite a la Sala Tercera de Revisión constatar lo siguiente:

- 1) Que después de dos años de proferida la sentencia T-025 de 2004, las acciones adelantadas por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia aún no han logrado promover un mayor compromiso presupuestal y administrativo de las entidades territoriales para la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, tal como lo reconocieron el Viceministro del Interior y la Directora Ejecutiva de la Federación de Departamentos en la sesión del CNAIPD del 7 de marzo de 2006.
- 2) Que si bien no le era exigible a la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia hacer lo que le corresponde a las entidades territoriales, sí le era exigible hacer un diagnóstico del compromiso presupuestal y administrativo de las entidades territoriales para la atención de la población desplazada y diseñar instrumentos idóneos para promover mayores esfuerzos y para mejorar la coordinación entre los esfuerzos nacionales y los territoriales.

Hernando Aldana, José Ramón Rodríguez Cuervo, Arnulfo Ninco Puentes, María Ruth Reyes, Estela Duarte Remolina, José Orlando Ocampo, Guillermo Manuel Hernández, Luis María Cuellar Robles, Siervo Ignacio Rodríguez Méndez, José Manuel Bejarano, Sigifredo Ospina Florez, Hernan Rafael Torres Hernández, Silfredo Doria Babilonia.

⁴ Ver también los escritos de los ciudadanos Jorge E. Peralta de Brigard, Carmen Mora, Pedro Pai, Luz Alderi Noguera, María Melva López, Sandra Milena Orozco, y Oscar Emilio Zuluaga Escobar.

3) Que a pesar de que en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, se precisaron las órdenes dirigidas al Ministro del Interior y de Justicia y de conformidad con ellas, la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia debía diseñar, implementar y aplicar prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que condujera efectivamente a que las entidades territoriales asumieran un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, así como el diseño de indicadores de coordinación que permitieran medir el avance en esta materia, los resultados alcanzados hasta el momento merecieron de parte de la Procuraduría General de la Nación los comentarios antes transcritos. Advierte la Corte que:

- (i) Los instrumentos solicitados que debían estar diseñados y en funcionamiento desde noviembre de 2005, continúan en la etapa de diseño en la mayor parte de los casos. Las estrategias de coordinación, promoción, divulgación y participación solicitadas en el Auto 177 de 2005, son inexistentes, pues su diseño se postergó, sin ninguna justificación, para los años 2007 y 2008. En el caso de la estrategia de coordinación de esfuerzos presupuestales, que según los informes presentados ya fue diseñada e implementada, las acciones reportadas por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia resultan ostensiblemente precarias, como quiera que se reducen a dar cuenta del envío de circulares, comunicaciones y exhortos, al “*monitoreo telefónico directo*”, a la realización de discursos y conferencias pedagógicas, a la expedición de decretos o resoluciones en donde se reitera la obligatoriedad de remitir la información solicitada en las circulares y comunicaciones, o más recientemente la propuesta de conformar de un grupo de trabajo especializado.
- (ii) En general las acciones reportadas por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia en cumplimiento de la obligación de promover mayores esfuerzos administrativos y presupuestales de las entidades territoriales, se refieren a la difusión de las obligaciones de las entidades territoriales a través de circulares, comunicaciones, y conferencias. Sin embargo, dos años después de proferida la sentencia T-025 de 2004, las autoridades territoriales desconocen sus obligaciones en relación con la población desplazada.
- (iii) El diagnóstico del estado del compromiso presupuestal y administrativo de las entidades territoriales que debió entregarse en octubre de 2005, no ha sido realizado, a pesar de que se cuenta con la información que reposa en las matrices construidas por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia como mecanismo para dar cumplimiento a

lo ordenado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 177 de 2005;

- (iv) De la información entregada por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia no es posible constatar los resultados de la promoción realizada por el Ministerio. No se sabe si hay más recursos asignados por las entidades territoriales como consecuencia de las acciones de promoción y coordinación del Ministerio, o si se cuenta con más y mejores instancias de coordinación. Tampoco es posible determinar cuáles son las necesidades de infraestructura, apoyo técnico, o recursos que tienen las distintas entidades territoriales o sus capacidades institucionales para poder determinar los aspectos prioritarios que requieren un mayor apoyo del Gobierno Nacional, a fin de lograr una mejor atención a la población desplazada;
 - (v) Que aun cuando el documento denominado “*Estrategia de Coordinación y Promoción de Esfuerzos Territoriales y Nacionales para la Atención Integral de la Población en Situación de Desplazamiento*”, fue presentado ante el Consejo Nacional de Desplazados el día 7 de marzo de 2006, dicho documento no fue entregado a la Corte Constitucional en los plazos estipulados.
 - (vi) No existe un cronograma preciso que permita hacer seguimiento de las acciones realizadas y proyectadas, ni indicadores de resultado que permitan medir la efectividad de la coordinación y de la promoción adelantada por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia. No hay definición de metas puntuales, pues las metas fijadas son una repetición casi literal de los elementos mínimos que debían contener las estrategias solicitados en el Auto 177 de 2005. Los indicadores desarrollados por la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia tampoco son indicadores de coordinación, ni permiten medir cómo se ha ejecutado la estrategia ni su significado a la luz de los resultados alcanzados.
- 4) Que en términos comparativos, tal como lo resaltan los distintos informes de evaluación enviados a la Corte Constitucional, la entidad que muestra el mayor retraso en el cumplimiento de las órdenes puntuales impartidas en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, es la Dirección de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia, a pesar de que todas las entidades del SNAIPD reconocen la importancia de avanzar en la coordinación de esfuerzos con las entidades territoriales.
- 5) Que la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia fue la única funcionaria que no cumplió con la instrucción de enviar un informe breve y único, y

consideró necesario remitir un informe adicional, innecesariamente extenso y con información incompleta e insustancial.

- 6) Que la responsabilidad del diseño, implementación y aplicación de la estrategia de coordinación y promoción de mayores esfuerzos presupuestales y administrativos de las entidades territoriales, así como de las estrategias de promoción, divulgación y participación fue atribuida a la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales por el propio Ministro del Interior y de Justicia, en comunicación del 13 de septiembre de 2006.
- 7) Que si bien un año después de proferida la sentencia T-025 de 2004, algunas organizaciones de desplazados y de derechos humanos señalaron que se había incumplido con lo ordenado en dicha sentencia, y solicitaron la apertura de un incidente de desacato, la Corte Constitucional rechazó dichas solicitudes por considerar que aún no estaban dados todos los elementos para su apertura y profirió los Autos 176, 177 y 178 de 2005, en donde señaló nuevos plazos, solicitó información puntual, y precisó responsables. Durante el año siguiente, varios ciudadanos presentaron solicitudes de apertura de incidentes de desacato por incumplimiento a la sentencia y a los Autos 176, 177 y 178 de 2005, contra los funcionarios responsables de los distintos componentes de la política de atención integral a la población desplazada, pero de nuevo la Corte Constitucional desestimó su procedencia, porque aún no habían vencido los plazos otorgados en dichos autos. No obstante lo anterior, vencidos los plazos fijados en dichos Autos, proferido el Auto 218 de 2006, recibido el informe de la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia y precisada su responsabilidad dentro de dicha entidad, considera la Corte Constitucional que es procedente considerar la apertura de un incidente de desacato.
- 8) Que si bien las peticiones ciudadanas para que se abra un incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos subsiguientes para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, se interpuso de manera general contra todas las entidades y autoridades que hacen parte del SNAIPD, incluido el Ministro del Interior y de Justicia, dada la información existente, las conclusiones de las evaluaciones remitidas a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de dicha sentencia T-025 de 2004, y la individualización de la responsabilidad en cabeza de la funcionaria Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia, llevan a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional a concluir que es procedente considerar la apertura de este incidente contra dicha funcionaria.

23. Que según lo que establece el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis*

meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. || La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”

24. Que en la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación impartió dos tipos de órdenes: (i) las necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional, cuyo cumplimiento tendrá efectos positivos frente a la situación de la población desplazada en general; (ii) las puntuales para resolver las peticiones específicas presentadas en las tutelas acumuladas al expediente T-653010.

25. Que a pesar de que esta Corporación mantuvo su competencia para examinar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, también ha señalado que la competencia para resolver los incidentes de desacato interpuestos para lograr el cumplimiento de las órdenes puntuales impartidas para resolver las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, corresponde a los jueces de primera instancia.

26. Que en el caso de las órdenes complejas, éstas fueron dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno declarado en la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que las autoridades nacionales y territoriales adoptaran medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general, sin que fuera necesario que hubieran interpuesto acción de tutela o que fueran parte en los procesos acumulados al expediente T-653010.

27. Que por lo anterior, los ciudadanos que solicitaron la apertura de un incidente de desacato, no lo hicieron como accionantes de las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, sino como víctimas de desplazamiento forzado que consideran que las órdenes complejas impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 han sido incumplidas.

28. Que es necesario definir cual de los varios jueces que conocieron en primera instancia de las acciones de tutela que culminaron en la sentencia T-025 de 2004 debe pronunciarse sobre el posible desacato a lo ordenado en el ordinal tercero de dicha sentencia, así como en los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, en lo referente a la promoción de mayores compromisos de las entidades territoriales en materia de atención de la población desplazada, así como en la coordinación de los esfuerzos nacionales y los de las entidades territoriales en la materia.

29. Que (i) dado que la funcionaria Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales se encuentra domiciliada en la ciudad de Bogotá, y (ii) que el primero de los procesos acumulados al expediente T-653010 en la sentencia T-025 de 2004, fue el proceso T-675955, el cual fue

conocido en primera instancia por el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Bogotá, (iii) quien hizo consideraciones puntuales sobre la política global de atención a la población desplazada y la necesidad de adoptar correctivos para garantizar los derechos de la población desplazada, la Sala Tercera de Revisión ordenará que se remita a este juez toda la documentación necesaria para que considere la apertura de un incidente de desacato contra esta funcionaria por no haber cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, al respecto.

30. Que si bien el juez de primera instancia que tramita un incidente de desacato puede imponer las sanciones de arresto o multa para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, estima la Corte Constitucional, sin perjuicio de que el juez de instancia decida lo que crea más apropiado en ejercicio de su autonomía, que dado que en este caso se trata de asegurar el cumplimiento de órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para continuar avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la imposición de multas mensuales sucesivas hasta que se cumpla a satisfacción lo ordenado, parece ser la medida más adecuada para lograr este fin.

31. Que debe enfatizar la Sala que en la presente providencia no se está ordenando al juez de primera instancia que abra y tramite un incidente de desacato, ni que éste deba prosperar en contra de Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales, puesto que ello implicaría desconocer su autonomía.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

32. Que no obstante lo anterior, la decisión de remitir a un juez de primera instancia el conocimiento de un incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 es específica para el caso de la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales, Sandra Devia, y no implica el traslado de la competencia de la Sala Tercera de Revisión para continuar examinando el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, ni para adoptar, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a las nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

33. Que lo anterior tampoco implica que en el futuro no pueda la Corte Constitucional considerar la apertura de incidentes de desacato en sede de revisión, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

RESUELVE

Primero.- ORDENAR que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

Segundo.- ORDENAR que por intermedio de Secretaría General se **PONGA A DISPOSICION** del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia , por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

AUTO N° 335 de 2006

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

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Incoder.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

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

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*”¹ por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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

2. Que como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente en el Auto 218 de 2006:

Décimo segundo.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, para efectos de que adopten las decisiones que estimen necesarias para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005, con miras a determinar si se está cumpliendo lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

3. Que en el Auto 266 de 2006, la Sala Tercera de Revisión ordenó:

Tercero.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República que envíen a la Corte Constitucional su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se les envió oportunamente una copia, a más tardar el día 27 de octubre de 2006.

Cuarto.- SOLICITAR al Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que, si lo considera pertinente, remita a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se le envió oportunamente una copia, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

Quinto.- SOLICITAR a la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que, si lo consideran pertinente, remitan a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

Para efectos de facilitar la realización de esta evaluación externa, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que envíe a una copia completa de los documentos presentados por el Director de Acción Social el día 13 de septiembre de 2006 a los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. Así mismo, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que se envíe una copia completa de la referida documentación a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

4. Que el Procurador General de la Nación, en su Sexto Informe sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T – 025 de 2004 y los Autos 178 del 29 de agosto de 2005 y 218 y 266 de 2006, de la Corte

Constitucional, dice lo siguiente sobre las acciones adelantadas por el Incoder:

1. Componente de prevención y protección

(...)

d.- Fortalecimiento de las Condiciones de Arraigo

(...)

- La información sobre número de predios, de derechos, de personas y de hectáreas protegidas, está en proceso de verificación por parte de la Procuraduría, porque pese a las reiteradas solicitudes de información en esta materia al Incoder², no se ha podido obtener respuesta de fondo en este sentido. El Incoder se ha limitado a responder que dio traslado de la solicitud al Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social³. Frente a la renuencia del Incoder, este órgano de control adoptará las medidas pertinentes. No obstante, expresa ante la Corte Constitucional su preocupación por esta respuesta, que da cuenta del desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución.
- La Procuraduría se encuentra profundamente preocupada por la deficiencia en la protección de los derechos de los poseedores, tenedores y ocupantes. Hemos tenido conocimiento de obstáculos presentados para la protección de esos derechos, lo cual es ratificado por la información de Acción Social.

Así, en el caso particular de la declaratoria de inminencia de riesgo en Norte de Santander que abarca catorce municipios, este órgano tiene conocimiento del aval parcial del Comité Departamental, en el que probablemente no fue incluida la protección del derecho de los poseedores, ocupantes y tenedores. Ante esa situación, Acción Social informó que *“debido a la extensión del área declarada y el número de predios ubicados en su interior, 1’200.000 hectáreas y 34.000 predios aproximadamente, el proceso de identificación de los derechos ejercidos sobre los inmuebles, sus características básicas y, en lo posible el tiempo de vinculación, exige un trabajo riguroso que por su magnitud demanda un período de tiempo amplio. Esta situación no puede retrasar el aval respecto de los derechos plenamente identificados mediante la recolección, cruce y consolidación de la información proveniente de fuentes institucionales y comunitarias⁴”*.

La Procuraduría comprende que pueden presentarse obstáculos en la recolección de la información, sin embargo, la declaratoria de inminencia de riesgo en los catorce municipios de Norte de Santander se expidió mediante la resolución No. 040 del 9 de julio de 2002 y aún no ha finalizado el aval del informe predial, con las graves consecuencias que esta situación genera para la población desplazada poseedora, ocupante o tenedora.

No se explica este órgano de control por qué si el Proyecto de Tierras y Patrimonio de Acción Social cuenta con amplios recursos para estos fines (\$12.001’790.999 para las dos fases, de lo cual tiene una ejecución acumulada de \$6.458’270.985) y ha hecho presencia desde diciembre de 2003⁵ en el proceso en Norte de Santander, aún no se ha concluido la recolección de la información predial, incluida la referida con los poseedores, ocupantes y

² Nos referimos al oficio No. 1643-111046 del 7 de septiembre de 2006, reiterado el 21 de septiembre y el 17 de octubre del presente año.

³ Incoder, Oficio No. 244670, recibido en la Procuraduría el 19 de octubre de 2006.

⁴ Oficio de Acción Social No. 217822 recibido en la Procuraduría el 19 de septiembre de 2006.

⁵ Acción Social reporta que *“desde diciembre de 2003 se iniciaron trabajos con la Secretaría del Interior y posteriormente en agosto de 2004 se inició el proceso de acompañamiento a la Gobernación en la zona”*.

tenedores, que es la población desplazada más desprotegida en términos patrimoniales.

- Sobre la información relacionada con la protección de predios por la ruta individual, esta Procuraduría reitera que la consecución de la información ha sido obstaculizada por la negligencia del Incoder y, por tanto, no se puede hacer un análisis profundo sobre el cumplimiento de la ley en esta materia.
- En el ejercicio de seguimiento y control preventivos adelantado por la Procuraduría, en aplicación del Modelo de Seguimiento se ha indagado a los Comités de Atención, los cuales afirmaron no conocer solicitudes de protección de bienes de la población desplazada o en riesgo de serlo, ni tampoco haber efectuado declaratorias de inminencia de riesgo o de desplazamiento durante el período analizado (1 de enero a 31 de mayo de 2006).

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

(...)

3. Componente de estabilización económica

(...)

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

(...)

iii. Incoder

El Incoder ha destinado \$2.800 millones de pesos para fomentar el acceso a proyectos productivos a partir de los predios que administra para población desplazada, a través de los componentes de masificación de crédito, capital semilla y seguridad alimentaria. Dentro de un componente de cofinanciación en el cual se incluyen apoyo a capital semilla y seguridad alimentaria, por un valor total de \$2.100 millones de pesos, hay 72 proyectos implementados, de los cuales 63 se validaron y ajustaron y 9 se encuentran ya en ejecución⁶.

El acompañamiento y apoyo a proyectos productivos concretado en la masificación del crédito, lo viene desarrollando por medio de la Fundación Colombia Mejor, que celebró un convenio con el INCODER por valor de \$700 millones de pesos, con el fin de formular proyectos, elaborar programaciones y presentar solicitudes de crédito⁷. Según el informe, a la fecha se ha culminado el programa de socialización institucional a nivel regional; la formulación de planes de acción para el desarrollo de los proyectos productivos en los 81 predios priorizados; la identificación de las líneas productivas en el 96% de los predios; la viabilización de los proyectos y planes de inversión y la selección de sujetos de crédito para radicar las solicitudes ante las entidades financieras.

Este órgano de control considera que los esfuerzos reportados por las diversas instancias del SNAIPD competentes en la formulación de la política para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de estabilización económica son a todas luces insuficientes para esos fines, lo cual evidencia el

⁶ Sexto informe de resultados en cumplimiento del Auto 178 de 2005 – Sentencia T-025 de 2004, 13 de marzo de 2006, Pág. 8.

⁷ Sexto informe de resultados en cumplimiento del Auto 178 de 2005 – Sentencia T-025 de 2004, 13 de marzo de 2006, Pág. 8.

incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia. Además, preocupa la ausencia de indicadores de resultado que permitan evaluar el acceso a créditos urbanos por medio de la línea creada por Bancóldex, en tanto que gran parte de la población desplazada se encuentra y tiene voluntad de reubicación en zonas urbanas.

(...)

iv. Acceso a tierras

El informe común establece que el Incoder desde el 2002 a la fecha ha entregado 21.881 hectáreas a 1.694 familias, distribuidas así desde el 2004:

	2004	2005	2006
HOGARES	36%	31.9%	24.2%
HECTÁREAS	43.54%	31.19%	20.86%

En atención a los anteriores porcentajes, este órgano de control considera que no es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria.

En relación con los predios sobre los que dispone el Incoder, la Procuraduría queda a la espera de información que permita determinar que efectivamente han sido adjudicados y cumplen con todas las condiciones agropecuarias que permitan a la población desplazada estabilizarse social y económicamente.

Sobre los predios transferidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes, este órgano no se pronunciará hasta tanto no se informe que los problemas de tenencia y ocupación y deudas fiscales y de servicios públicos reportados en el informe, han sido superados.

En relación con la titulación de predios, el Incoder reseña los procesos adelantados y los resultados obtenidos en relación con colonos, comunidades afrocolombianas y resguardos indígenas. Aunque estas medidas resultan importantes para la satisfacción de las necesidades habitacionales básicas, la Procuraduría considera que no se está suministrando información concreta y precisa que permita determinar el cumplimiento de esta orden en beneficio de la población desplazada y no de la población vulnerable en general. La única información aportada en esta materia es la entrega de un predio de 162.3 hectáreas para la comunidad Kankuama en Cundinamarca, no obstante, no se suministra información sobre cómo se surtió el proceso, especialmente si se dio cumplimiento a lo estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, específicamente en lo referente a las calidades del predio entregado y la concertación que debió surtir con este pueblo.

Contrario a lo informado por el Incoder, este órgano de control ha podido constatar que el esfuerzo realizado por esa entidad resulta insuficiente para atender las necesidades en materia de tierras de la población desplazada. Así lo ha determinado la PGN en el aspecto presupuestal:

“Al INCODER le corresponde asignar \$48.9 millones de pesos para los programas de tierras (...). Si bien es cierto que se avanza en la definición de recursos para superar los rezagos en los referidos programas (...), el monto definido es ostensiblemente inferior a la

suma de \$1.4 billones calculada para atender a los desplazados en el sector rural, de los cuales \$1 billón debía destinarse a los requerimientos de tierra del 96% de esta población⁸”.

Lo anterior significa que se habría asignado al Incoder para las vigencias 2005 y 2006 únicamente el 3.57% de lo esperado para atender a la población desplazada.

Finalmente, preocupa a la Procuraduría que en relación con el inicio de programas y procedimientos especiales, únicamente el Incoder en Barranquilla reportó para los primeros cinco meses del año el proceso de adquisición de cuatro predios con destino a la población desplazada de Barranquilla y Soledad en el Atlántico. En el resto de ciudades evaluadas no se encontró que se adelantara ningún procedimiento especial para compras dentro de los programas de predios de paso, permutas, titulación de baldíos y de acceso a la tierra. Esto refleja la falta de avances suficientes de la política en este campo.

En conclusión, la Procuraduría considera que la información aportada por el Incoder no permite deducir que haya un avance acelerado y sostenido para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por el contrario, este órgano considera que las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del Incoder.

(...)

CONCLUSIONES GENERALES

(...)

17. No es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados por Incoder como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria.

5. Que mediante escritos recibidos en la secretaría de la Corte Constitucional el 25 de octubre de 2006, los ciudadanos Julio Roberto Ortega Ramos, José Henry Urrea Celis, María Carmen Morera, Tránsito Tirado Romero, Dora Emma Pineda Alvarado, Precelia González de Villamil, José Javier Villaquirán Lima, Blanca Nieves Herrera Morera, Cenón Emilio Delgado León, Olga Marina Urazán Guevara, Germán Villalobos García, Richar Joany Martínez Duarte, Luz Marina Peña Almonacid, Margot González Gamboa, Juan Bautista López, Sebastian Mosquera Hernández, Ángela María Castro Henao, Adelia Paiba, José Laureano Alfonso Jiménez, Sinforoso Vargas, Gloria Ochica Cortés, Luis Armando Narváez, Omaira Medina Vanegas, Ana Judith Camacho Cruz, Rito Santoyo Leal, Oscar Hernando Urazán Guevara, Hortensia Montaña, Ernesto Camacho Vargas, Piedad Palacios Ramírez, Blanca Isabel Pimienta de Chacón, Ramiro Lamprea Villamil, María Azucena Cárdenas Bello, Flor María Rojas López, María Italia Rincón González, Jorge Enrique Zabala, Rafael Antonio Pineda Moreno, Dionisio Ramírez Pérez, Publio León Saldaña Cano, José Antonio Martínez Martínez, Amalia Peña Almonacid, Lidia Hidalgo Jiménez, Ana María Coronado Cardona, Heliodoro Pulido Tejeiro, Juan José Riviera Torres, Lucila Alarcón Urrego, José Manuel Herrera, Iris Yolanda Colina, Gloria Inés Murillo Acevedo, Rosa María

⁸ Procuraduría General de la Nación, “Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción”, Tomo I, capítulo 2 sobre “Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales. Descripción, Análisis y Seguimiento”, pág. 203.

González Rodríguez, María Graciela Holguín López, Lyda Hidalgo Jiménez, Ana Elvia Martínez, Oliva González, Rosalba Olaya Peña, Jaime Humberto Vargas Sánchez, Alfredo Troncoso Murcia, Gloria María Londres Duque, Floralba Esther Barreto Espinosa, Lucero Sanpedro López, Eduardo Medina, Elvira Neira, Meriyan Osma Fandiño, Carlos Arturo Acosta, Jorge Antonio Sánchez Flórez, Gustavo Elías Muñoz Morales, Luz Dary Arango, Carlina Hernández Viuda de Mosquera, Eunice de Jesús Sampedro López, María Marlene Ossa Holguín, Saúl Carreño Daza, Gabriel Ángel Bustos Bustos, Luis Augusto Pineda León, Yaneth Angélica Bohórquez Romero, Matilde Barbosa Agreda, Esaul Pineda Alvarado, Cenaida León de Vargas, Eracilio Ramírez Rivera, Martha Isabel López Rueda, Ignacio Amado Ariza, Orlando Acevedo Gómez, Julio César Mendoza Vargas, María Orlanda Huertas Toloza, María del Carne Riaño García, Marina Gómez Rodríguez, David Tirado Romero, Luz Yanet Merchán, Margarita Anzola de Zamudio, María Araminta Leguizamón Ramírez, Yomar Andrea Arango Jaramillo, Flor María Gordillo Rinta, Neyce González Galeano, Jazmin Estella Ulloa Morón, Marlene Mosquera Suárez, Ana Rosa Guiza, solicitaron se abriera incidente de desacato contra las autoridades nacionales, regionales y municipales, incluido el INCODER, *“para que de conformidad a lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política y sus Decretos Reglamentarios 2591 de 1991 y 306 de 1992 se imponga a los responsables las sanciones establecidas en la ley, ordenando las medidas cautelares necesarias para garantizar (...) el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte”* en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, y 218 de 2006.

6. Que igual petición hicieron los ciudadanos Berceci Gamboa Galeano, Ruth Belia Nupan Pupiales, Linda Viviana Posada Meneses, María Del Carmen Candil De León, María Doris Cortes, Luz Stella Gómez Gonzalez, María Del Carmen Morales Gonzalez, María Emelina Sánchez Gerena, Fanny Aramita Dimas Cárdenas, Signubia Baquero Rojas, Dora Ireny Vanegas Ortiz, Martha María Huertas Peña, María Estrella Herrera García, Liliana Herrera Moncada, Luz Marlene Perilla, Mauricio Moreno, María Elenid Díaz, Gladys Leguizamón Ramírez, María Del Carmen Castro, Roberto Aguirre, Ana Lucía Ramírez, Zenaida Macías Urrea, Melquicide Olaya Hernández, María Del Carmen Murcia, Etelvina Romero, Octavio Mahecha Pulido, Mercedes Salazar Cárdenas, Myriam Ismery Acuña García, Ignacio Antonio Heredia Bernal, Alvaro Cárdenas Espinoza, Ninfa Magaly Sánchez, Aracely Arroyave Silva, Javier Gonzalez Orozco, Alexander Mojica Neira, Flor Alba Neira De Mojica, Luis Evelio Porras Cordero, Benigno Triana Ordoñez, Edilberto Rincón Tovar, Libia Amency Barrios Ramírez, Aureliano Camacho Suárez, Reinaldo Medina Camacho, María Del Carmen Bedoya, Over Jolman Roldán Mora, mediante escritos presentados en la Corte Constitucional el 15 de noviembre de 2006.

7. Que de conformidad con la distribución de funciones dentro del Incoder, corresponde al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad la coordinación nacional de los programas de la entidad dirigidos a la población desplazada, y al Profesional Especializado de esa dependencia con funciones específicas de atención a la población desplazada.

8. Que la Sala Tercera de Revisión observa lo siguiente:

- 1) Que según el Procurador General de la Nación, después de dos años de proferida la sentencia T-025 de 2004, las acciones adelantadas por el Incoder que *“no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria;”*
- 2) Que en términos comparativos, el Procurador General de la Nación concluye *“que el esfuerzo realizado por esa entidad resulta insuficiente para atender las necesidades en materia de tierras de la población desplazada.”*
- 3) Que según el Procurador General de la Nación *“la información aportada por el Incoder no permite deducir que haya un avance acelerado y sostenido para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por el contrario, este órgano considera que las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del Incoder.”*
- 4) Que en relación con la obtención de información y respuestas sobre algunas de las acciones adelantadas por el Incoder, el Procurador General de la Nación señala que ésta *“ha sido obstaculizada por la negligencia del Incoder y, por tanto, no se puede hacer un análisis profundo sobre el cumplimiento de la ley en esta materia.”*
- 5) Que sobre la solicitud de información sobre número de predios, de derechos, de personas y de hectáreas protegidas al Incoder, el Procurador informa que *“no se ha podido obtener respuesta de fondo en este sentido,”* lo cual indica para ese órgano de control un *“desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución.”*
- 6) Que la responsabilidad de coordinación de los programas dirigidos a la población desplazada a cargo del Incoder corresponde al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, así como al Profesional Especializado de esa dependencia con funciones específicas de atención a la población desplazada.
- 7) Que existen peticiones concretas de apertura de un incidente de desacato contra el Incoder, que llevan a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional a concluir que es procedente considerar la apertura de este incidente contra dicho funcionario.

9. Que según lo que establece el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. || La sanción será*

impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”

10. Que en la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación impartió dos tipos de órdenes: (i) las necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional, cuyo cumplimiento tendrá efectos positivos frente a la situación de la población desplazada en general; (ii) las puntuales para resolver las peticiones específicas presentadas en las tutelas acumuladas al expediente T-653010.

11. Que a pesar de que esta Corporación mantuvo su competencia para examinar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, también ha señalado que la competencia para resolver los incidentes de desacato interpuestos para lograr el cumplimiento de las órdenes puntuales impartidas para resolver las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, corresponde a los jueces de primera instancia.

12. Que en el caso de las órdenes complejas, éstas fueron dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno declarado en la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que las autoridades nacionales y territoriales adoptaran medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general, sin que fuera necesario que hubieran interpuesto acción de tutela o que fueran parte en los procesos acumulados al expediente T-653010, que dio origen a la sentencia T-025 de 2004.

13. Que por lo anterior, los ciudadanos que solicitaron la apertura de un incidente de desacato, no lo hicieron como accionantes de las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, sino como víctimas de desplazamiento forzado que consideran que las órdenes complejas impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 han sido incumplidas, víctimas protegidas por la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional que comprende a todos los desplazados.

14. Que es necesario determinar cuál de los jueces de tutela de primera instancia que resolvieron las demandas acumuladas al expediente T-653010 ha de tramitar las peticiones de apertura de incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, así como contra el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder, cuando los peticionarios no fueron parte en alguno de los procesos acumulados.

15. Que dado (i) que el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder se encuentran domiciliados en la ciudad de Bogotá, y (ii) que el primero de los procesos acumulados al expediente T-653010 en la sentencia T-025 de 2004, fue el proceso T-675955, el cual fue conocido en primera instancia por el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Bogotá, (iii) quien hizo consideraciones puntuales

sobre la política global de atención a la población desplazada y la necesidad de adoptar correctivos para garantizar los derechos de la población desplazada, la Sala Tercera de Revisión ordenará que se ponga a disposición de este juez toda la documentación necesaria para que considere la apertura de un incidente de desacato contra estos funcionarios por no haber cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, al respecto.

16. Que debe enfatizar la Sala que en la presente providencia no se está ordenando al juez de primera instancia que abra y tramite un incidente de desacato, ni que éste deba prosperar en contra del Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y del Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder, puesto que ello implicaría desconocer su autonomía.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

17. Que sin perjuicio de la autonomía del juez de primera instancia que considera la apertura de un incidente de desacato, aprecia la Corte Constitucional que dado que en este caso se trata de asegurar el cumplimiento de órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para continuar avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la imposición de multas sucesivas parece ser la medida más adecuada para lograr este fin.

18. Que no obstante lo anterior, la decisión de remitir a un juez de primera instancia el conocimiento de un incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 es específica para el caso, y no implica el traslado de la competencia excepcional de la Sala Tercera de Revisión para continuar examinando el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, ni para adoptar, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a las nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

19. Que lo anterior tampoco implica que en el futuro no pueda la Corte Constitucional considerar la apertura de incidentes de desacato en sede de

revisión, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

RESUELVE

Primero.- ORDENAR que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

Segundo.- ORDENAR que por intermedio de Secretaría General se **PONGA A DISPOSICION** del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del Incoder y de Ruth Mireya Núñez, Profesional Especializado, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006..

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

AUTO N° 336 de 2006

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

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – traslado informes de evaluación

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

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

C O N S I D E R A N D O

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*”¹ por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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

2. Que como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente en el Auto 218 de 2006:

Décimo segundo.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, para efectos de que adopten las decisiones que estimen necesarias para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005, con miras a determinar si se está cumpliendo lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

3. Que en el Auto 266 de 2006, la Sala Tercera de Revisión ordenó:

Tercero.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República que envíen a la Corte Constitucional su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se les envió oportunamente una copia, a más tardar el día 27 de octubre de 2006.

Cuarto.- SOLICITAR al Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que, si lo considera pertinente, remita a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se le envió oportunamente una copia, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

Quinto.- SOLICITAR a la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que, si lo consideran pertinente, remitan a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

Para efectos de facilitar la realización de esta evaluación externa, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que envíe a una copia completa de los documentos presentados por el Director de Acción Social el día 13 de septiembre de 2006 a los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. Así mismo, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que se envíe una copia completa de la referida documentación a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

4. Que en respuesta a lo ordenado en los Autos 218 y 266 de 2006, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor

General de la República, la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento, así como varias organizaciones nacionales y regionales de desplazados, enviaron sus evaluaciones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

5. Que dadas las observaciones, conclusiones, y contenido de los informes de evaluación, es necesario que las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada que hacen parte del SNAIPD y que participan en el CNAIPD se pronuncien sobre el contenido de dichos informes.

6. Que por lo anterior, se correrá traslado al Director de Acción Social, como coordinador del Informe de Cumplimiento común entregado a la Corte el 13 de septiembre de 2006, de los documentos de evaluación, para que coordine la respuesta gubernamental a dichos documentos, con el fin contar con suficientes elementos de juicio para que la Corte Constitucional proceda a la evaluación de cumplimiento general de la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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

RESUELVE

Primero.- ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional, se remita al Director de Acción Social copia de los documentos de evaluación de cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 176, 177, 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, entregados por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento, la Comisión Colombiana de Juristas, así como los informes presentados por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, por la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, por la Mesa de Fortalecimiento Departamental de las OPD de Santander, de Nariño, de Norte de Santander, de Cesar, del Magdalena Medio, del Valle del Cauca y de Putumayo, por Afrodes, por la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, por el Comité Regional de Organizaciones de Población Desplazada de Urabá, por la Asociación Comunitaria de Población Desplazada de Urabá, por Anspalmufad, por la Asociación de Desplazados del Caquetá, y por la Mesa Mujer y Desplazamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga, a fin de que coordine la respuesta gubernamental a dichos documentos. El informe de respuesta a las observaciones y conclusiones remitidas deberá ser enviado a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.

Segundo.- DISPONER que por Secretaria General se comuniquen el contenido del presente Auto al Procurador General de la Nación, al Defensor

del Pueblo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, al Director de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, y a la ‘Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento’, la ‘Mesa Nacional de Desplazados’, ‘Los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo’, y ‘La Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño’, organizaciones que participaron en la audiencia de junio 29 de 2005 y quienes han continuado enviando informes de evaluación sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

AUTO N° 337 de 2006

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

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

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

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

C O N S I D E R A N D O

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*”¹ por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

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

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

La Corte constata que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes. Se analizará (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política. En el Anexo 5 sección 2, se encuentran las fuentes específicas que en las que se basaron las siguientes conclusiones.

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

(...).

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

(...).

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

3. Que en el auto 185 de 2004, debido a la insuficiencia de la información presentada por las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD para

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

acreditar la conclusión de acciones encaminadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Tercera de Revisión solicitó información complementaria relativa a cifras e indicadores de los distintos componentes de la política que le permitieran contar con elementos de juicio para determinar si había habido cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

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

Que de conformidad con el análisis de la información y de las evaluaciones de las acciones adelantadas por las distintas entidades para superar el estado de cosas inconstitucional (...), las distintas entidades y organizaciones evaluadoras identificaron varios problemas comunes, que han retrasado la superación del estado de cosas inconstitucional, a saber: (i) la indefinición en las metas de corto, mediano y largo plazo para los diferentes programas y componentes de atención a la población desplazada; (ii) la precariedad de los mecanismos o instrumentos orientados a corregir los problemas institucionales, administrativos, presupuestales, de coordinación, de evaluación y de seguimiento que se han señalado de manera reiterada como factores que han contribuido a la existencia de un estado de cosas inconstitucional; (iii) la falta de indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida, así como el avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de atención; (iv) la insuficiencia de instrumentos efectivos que permitan adoptar correctivos de manera oportuna frente a retrocesos o estancamientos de los programas y componentes de atención; (v) la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento permanente de los programas de atención a la población desplazada; (vi) la persistencia de problemas de coordinación interinstitucional, y entre el ámbito nacional y el territorial; (vii) la falta de información adecuada accesible e inteligible para los desplazados sobre los procedimientos y requisitos para acceder a los distintos programas de atención a la población desplazada, o sobre las responsabilidades institucionales; y (viii) las fallas en la respuesta oportuna a las peticiones y propuestas presentadas por la población desplazada.

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

11. Que por lo anterior, es preciso que las distintas entidades responsables de programas o componentes de atención a la población desplazada, tanto del orden nacional como territorial, al adoptar correctivos a los problemas específicos señalados por las entidades y organizaciones evaluadoras, a fin de garantizar que el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional se haga a un ritmo más acelerado y sostenido, deben adelantar las siguientes acciones, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tienen y a partir del mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad:

- i. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos
- ii. Adoptar e implementar indicadores de resultado diferenciados para la población desplazada en relación con cada uno de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y sea posible identificar y hacer seguimiento permanente al tratamiento diferenciado y específico, distinto al resto de la población vulnerable, que debe darse a la población desplazada.
- iii. Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema con el fin de que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- iv. Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- v. Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, a fin de que sea posible adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada.
- vi. Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
- vii. Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente a los distintos componentes de atención a la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- viii. Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- ix. Enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR, sobre el avance de este proceso, en relación con el programa o componente de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus observaciones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

6. Que en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional de nuevo señaló “*la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política,*” como una de las áreas de la política de

atención a la población desplazada en las que se presentan los problemas más graves y los rezagos mas significativos, en los siguientes términos:

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

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

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

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

De esta forma, subsiste una de las principales fallas ya identificadas por esta Corporación y se torna apremiante la necesidad de que se adopten diferentes series de indicadores de resultado, que más allá de ser simples enunciaciones de elementos inconexos o de criterios aislados relativos a algunas metas, sirvan como instrumentos para medir de manera transparente confiable y significativa la efectividad de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con dicha política como un todo y con cada uno de sus componentes, basados en la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en estado de desplazamiento. Son, así, tres (3) las series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005 y que se requieren para cumplir este propósito, a saber: (i) una serie de indicadores de resultado relativa a la coordinación nacional de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) una serie de indicadores referente a la coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de todos los componentes de la política de atención a la población desplazada, y (iii) una serie de indicadores específica para cada uno de los componentes de la política pública a cargo de las entidades que conforman el SNAIPD dentro de su área de competencia –v.g. garantía de

la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, etc.-.

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

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

(c) El informe de cumplimiento debe tener como eje central la **aplicación**, por lo menos desde la fecha en que se profirió la sentencia T-025 de 2004, de las tres (3) series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005, a saber: (i) una serie de indicadores de resultado relativa a la coordinación nacional de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) una serie de indicadores referente a la coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de todos los componentes de la política de atención a la población desplazada, y (iii) una serie de indicadores específica para cada uno de los componentes de la política pública a cargo de las entidades que conforman el SNAIPD dentro de su área de competencia –v.g. garantía de la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, prevención específica, etc.-.

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

(d) Como los indicadores de resultado han de referirse a (i) cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) la

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

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

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

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

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

Con el propósito de dar cumplimiento a las ordenes generales impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005, en lo que se refiere a la necesidad de fortalecer las series de indicadores para dar cuenta del goce efectivo de los derechos de la

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

Población Desplazada y disponer de información válida y confiable para ajustar la implementación de la política de atención, el Gobierno Nacional se dispone a:

- Con la asesoría técnica del ACNUR revisar la batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD con el propósito de ajustarlos a los requerimientos que solicita la Corte Constitucional.
- Con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, Acción Social y el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones continuar desarrollando un sistema de indicadores que tiene como objetivo definir, a partir de los contenidos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales, el nivel de estabilización social y económica de la población en situación de desplazamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

en caso de que dicha línea de base sea inexistente, cuáles son las razones por las cuales no se cuenta con ella.

11. Que en respuesta al requerimiento realizado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2006, el gobierno envió el 5 de octubre de 2006 un informe complementario, en el que se señalan los plazos dentro de los cuales cumplirá las acciones propuestas en el informe presentado el 13 de septiembre de 2006. A continuación se transcriben los apartes pertinentes:

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

La función del Comité será estudiar el documento de criterios mínimos y de indicadores propuestos por el Gobierno Nacional, con el propósito de hacer los comentarios y las recomendaciones que consideren necesarias. Para esto,

durante el mes de marzo de 2007, se realizarán jornadas de trabajo con las siguientes instancias y organizaciones:

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

(...)

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

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

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

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

- El Anexo 1: “Serie de Indicadores del SNAIPD -Componentes de política y aproximación a goce efectivo de derechos” del Informe de cumplimiento común, presenta el avance año tras año en cifras generales de forma anual o acumulada para las vigencias 2002 a 2006 (Enero a Diciembre para las vigencias 2002 a 2005 y Enero – Agosto para el 2006) a excepción de Acción Social cuya información reportada para el 2002 en atención humanitaria se registra desde febrero de 1.998; en cuanto a mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad se tienen en cuenta avances desde 1999 y el Banco Agrario, al mismo corte, presenta información relativa al valor desembolsado bajo la modalidad de crédito individual desde Junio de 1.999.
Así mismo tanto el SENA como el Banco Agrario presentan información para la vigencia 2006 con corte a Julio.
- De otro lado el Anexo 3. Avances Cuantitativos y Cualitativos, del Informe de cumplimiento común, presenta los avances acumulados para cada periodo así:
 1. Un primer periodo recoge todas las acciones de las Entidades durante la vigencia del año 2.002 (Enero a Diciembre), a excepción de Acción Social cuya información reportada para el 2002 en Atención Humanitaria se registra desde febrero de 1.998, para mejoramiento de condiciones de habitabilidad reporta avances desde 1999 y del Banco Agrario que presenta información acumulada relativa al valor de la cartera desembolsada bajo la modalidad de crédito individual, desde Junio de 1.999.

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

2. Un segundo periodo que además de los avances registrados durante el primer periodo, comprende las vigencias completas 2.003 y 2.004 (Enero a Diciembre)⁴
3. Un tercer periodo que recoge las acciones realizadas por todas las entidades desde el primer periodo (acumulado a 2002) hasta Agosto de 2006, a excepción del Ministerio de Protección Social cuya información presenta corte a 31 de Diciembre de 2005 en lo relativo al número de personas afiliadas al régimen subsidiado y al número de personas atendidas con recursos de otros convenios. Bancoldex presenta su información con corte a 31 de mayo de 2.006 y el SENA y Banco Agrario presentan toda la información con corte a julio 2.006

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

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

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

1. Componente de prevención y protección

(...)

a. Seguridad:

(...)

(...). Nuevamente y como ocurría en los informes de cumplimiento entregados con anterioridad al Auto 218 de 2006, no se presentan indicadores, ni parámetros que permitan determinar si se ha avanzado o no en el cumplimiento de las metas establecidas. El informe únicamente reporta indicadores sobre los operativos de la Fuerza Pública en municipios con riesgo de desplazamiento (2064 para el 2006) y el número de efectivos dispuestos para estas zonas (192.540 para 2006), pero no relaciona estas medidas con la reducción efectiva del número de personas desplazadas, por lo cual la PGN considera imposible medir el grado de cumplimiento en esta orden y alerta sobre la inocuidad de estos indicadores.

(...)

b. Emisión y atención de alertas tempranas

(...)

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

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

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

(...)

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

c. Protección humanitaria y promoción de la convivencia pacífica

(...)

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

(...)

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

d. Fortalecimiento de las Condiciones de Arraigo

(...)

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

2. Componente de atención humanitaria

(...)

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

3. Componente de estabilización socioeconómica

(...)

a. Acciones humanitarias – retornos

(...)

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

(...)

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

(...)

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

b. Derecho a la salud

(...)

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

(...)

c. Derecho a la educación

(...)

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

(...)

- No se establecen metas ni indicadores en relación con número de alumnos exentos de costos académicos, indicadores diferenciales teniendo en cuenta la etnia, el género y la discapacidad, ni indicadores que permitan evaluar la permanencia en el sistema educativo.

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

(...)

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

(...)

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

(...)

ii. Acción Social

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

La Procuraduría considera que no hay avances claros hacia el acatamiento de la orden de incluir en cada serie de indicadores una referencia a la forma como se ha atendido a los sujetos de especial protección, pues el Ministerio se limita a enunciar acciones aisladas, sin datos sobre su desarrollo e impacto en la superación de la falta de énfasis en ellos. Las únicas actividades que enuncia, sin reportar su

aplicación son: (i) la “Directriz para la atención diferencial a la población desplazada indígena”, (ii) la conformación de la mesa de trabajo interinstitucional para la atención integral con enfoque diferencial en población indígena en Bogotá, (iii) la realización de los talleres “*formulación de modelos de atención para la unificación de criterios y lineamientos de política para garantizar la atención diferencial a la población indígena*” y (iv) el plan para la reubicación temporal de indígenas.

(...)

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

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

(...)

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

(...)

ii. Caracterización por parte de las entidades del SNAIPD:

(...)

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

(...)

f. Avances en el proceso de caracterización

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

(...)

g. Plan establecido para concluir el proceso de caracterización

(...)

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

avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

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

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

(...)

CONCLUSIONES GENERALES

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

Si bien, la respuesta estatal actual ha hecho avances y establecido planes de acción para la superación del estado de cosas inconstitucional, aún no permite sobrepasar la situación de vulnerabilidad ni recuperar la autonomía, libertad y dignidad de las personas víctimas del desplazamiento forzado, dificultando la cesación del mismo y propiciando que su reestablecimiento no se desarrolle de manera adecuada.

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

Llama la atención que el proceso de seguimiento generado con ocasión de la declaración del estado de cosas inconstitucional respecto de la crisis humanitaria ocasionada por el desplazamiento forzado, la atención de las entidades del gobierno y de la Corte Constitucional se haya concentrado en la planeación y diseño de estrategias de atención, descuidándose la atención que actualmente se da a la población y ocultando la imperiosa necesidad de reconsiderar de que forma lo que se ha hecho y dicho hasta el momento,

contribuye no solo a la superación del estado de cosas inconstitucional, sino también a la cesación del desplazamiento y a la garantía de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

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

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

16. Que por lo anterior, concluye la Sala de Tercera de Revisión que en la actualidad no se cuenta con una batería de indicadores de resultado adecuada para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

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

18. Que la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional constata que la Procuraduría General de la Nación, cuenta con un sistema de seguimiento a la política de atención a la población desplazada que ha venido aplicando desde el año 2004, y con base en el cual ha elaborado los informes de seguimiento

del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176,177, 178 de 2005, 218 y 266 de 2006. Igualmente, constata la Sala Tercera que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado constituida en noviembre de 2005, ha propuesto y adoptado una batería de indicadores de resultado con base en el goce efectivo de los derechos, cuya primera aplicación fue remitida a la Corte el 27 de octubre de 2006 para evaluar el Informe de cumplimiento común. Adicionalmente, otras organizaciones y entidades cuentan con sistemas de información y seguimiento de la política pública de atención a la población desplazada, que podrían ser adecuados para proveer a la Corte Constitucional con información adecuada sobre el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

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

1. Solicitará al gobierno, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la Nación que remitan a la Corte Constitucional, a más tardar el 12 de diciembre de 2006, un documento que contenga (i) la batería de indicadores de resultado diseñados y aplicados hasta el momento; (ii) la aplicación de esos indicadores de resultado ya diseñados; y (iii) la batería de indicadores de resultado propuestos, así no hayan sido aplicados, que permitirán medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
2. Igualmente invitará al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados como entidad que ha acompañado al gobierno en el proceso de diseño y adopción de indicadores de resultado, para que remita a la Corte Constitucional sus observaciones y recomendaciones sobre los indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que podrían ser adoptados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.
3. De los documentos allegados, la Corte Constitucional dará traslado a las demás entidades para que éstas elaboren un documento con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los

indicadores presentados y propuestos, el cual deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.

4. De las observaciones que se remitan, se dará traslado a todas las entidades que intervengan en este proceso, a fin de que cuenten con todos los elementos de juicio para proponer la batería de indicadores de resultado que deberían ser adoptados, y para participar en una sesión técnica donde se considerará la pertinencia de adoptar los indicadores diseñados y ya aplicados por las distintas entidades, así como de los nuevos indicadores propuestos en el curso de este proceso de discusión técnica.

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

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

RESUELVE

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

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

utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos, el cual deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.

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

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

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

Comuníquese y cúmplase

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General