

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO N° 176 de 2005

Ref.: Sentencia T-025 de 2004

Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, DC., agosto veintinueve (29) de dos mil cinco (2005)

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:

Conclusiones Generales

1. Que la Corte constata que el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación, así como también los miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada han avanzado en el cumplimiento de las órdenes contenidas en el ordinal segundo, numerales tercero, cuarto y quinto (párrafo primero) de la sentencia T-025 de 2004. En efecto, fueron realizados los estimativos ordenados con el fin de establecer la magnitud de los recursos necesarios para implementar la política de atención a la población desplazada encaminada a proteger sus derechos constitucionales. Dicho estimativo asciende a un total de \$4,5 billones de pesos.

2. Que, sin embargo, aún no se han reestablecido los derechos de los desplazados ni eliminado las causas del estado de cosas inconstitucional (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991)

3. Que a pesar del significativo esfuerzo presupuestal realizado en los años 2004 y 2005 (ver apartado 20), para el cumplimiento pleno de las órdenes contenidas en el ordinal segundo, párrafo segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 relativas a los esfuerzos para cumplir las metas presupuestales fijadas en el estimativo del costo de la política efectuado por el Departamento Nacional de Planeación, es necesario otorgar un plazo adicional, pero precisando, además, las responsabilidades específicas en materia presupuestal del Gobierno y de los miembros del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada.

4. Que esta Sala ha llegado a las anteriores conclusiones con fundamento en el análisis de la información resumida en el anexo que forma parte del presente este auto, en el cual: (i) se recuerdan la competencia de la Corte y las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 respecto del esfuerzo presupuestal necesario para implementar la política de atención a la población desplazada, así como también en los autos de cumplimiento proferidos con posterioridad a la sentencia (apartados 1 y 2 del anexo), (ii) se resumen y citan los extractos pertinentes de las diferentes intervenciones y evaluaciones del cumplimiento de la sentencia allegados por el Departamento Nacional de Planeación (apartados 3 y 10 del anexo), el Ministro de Hacienda y Crédito Público (apartados 4 y 6 del anexo), la Red de Solidaridad Social (apartados 7 y 12 del anexo), el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (apartados 11 y 13 del anexo), CODHES (apartado 14 del anexo) y ACNUR (apartados 15 del anexo), así como también de las normas presupuestales expedidas que destinan recursos a la atención de la

población desplazada (apartados 8, 9 y 16 del anexo); (iii) se resumen las intervenciones orales realizadas en la audiencia de información llevada a cabo el día 29 de junio de 2005, de las cuales se consideran relevantes para el presente auto, las del Ministro de Hacienda y Crédito Público (apartados 18.2 y 18.5 del anexo), del Director (e) del Departamento Nacional de Planeación (apartados 18.1, 18.5 y 18.7 del anexo), del Procurador General de la Nación (apartado 18.3 del anexo), el Defensor del Pueblo (apartado 18.4 del anexo), el representante de la Consejería para los derechos Humanos el Desplazamiento – CODHES (apartado 18.6 del anexo), y el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR (apartado 18.8 del anexo); (iv) Por último, se resumen las intervenciones escritas allegadas con posterioridad a la fecha de la audiencia de información (apartado 19 del anexo).

Que partiendo de dicha información, en el presente auto la Sala evaluará el grado de cumplimiento de las órdenes correspondientes de la sentencia T-025 de 2004, y las medidas a tomar al respecto para avanzar de manera específica, sostenida y eficiente en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia.

Consideraciones de la Corte Constitucional sobre el grado de cumplimiento.

5. En cuanto a la orden de *“fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados”* dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se constata que el Departamento Nacional de Planeación calculó, tanto de manera inicial (\$1,4 billones de pesos), como en un informe definitivo (\$4.8 billones) y en un ajuste del mismo (\$4.5 billones), el esfuerzo presupuestal necesario.

Sin embargo, se observa que los estimativos realizados se fundamentan en la población registrada hasta el momento (octubre de 2004 y mayo de 2005). Esto, a pesar de que la sentencia no se limita a ordenar el cálculo del esfuerzo presupuestal para la atención de la población ya registrada. No obstante, esa

era la información disponible a la fecha para efectuare el estimativo presupuestal.

Ahora bien, la Corte entiende que el ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación requiere de ajustes permanentes, que incluyan, entre otros, las personas atendidas, los nuevos registrados, y eventuales cambios en los costos de la prestación de servicios y en las obligaciones legales y constitucionales para con los desplazados.

Por lo tanto, se concluye que la orden mencionada se cumplió en un nivel medio, pero que el Departamento Nacional de Planeación habrá de actualizar periódicamente el estimativo, comunicando oportunamente los nuevos resultados al Consejo Nacional y al Ministro de Hacienda y Crédito Público. A su vez, los nuevos cálculos habrán de ser comunicados a la ciudadanía.

6. En relación con la orden de *“definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional”* dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se observa que en la Audiencia de Información realizada el día 29 de junio de 2005 el Departamento Nacional de Planeación mostró una desagregación del estimativo total de \$4.5 billones, indicando en términos generales las fuentes de las cuales se planea que provengan los recursos calculados (70% de la Nación, y 15% de entidades territoriales y de la comunidad internacional).

Llama la atención de la Sala que esta desagregación haya sido presentada tan solo hasta la fecha de la audiencia de información, sin que se observe una justificación de la demora en su realización ni se haya presentado a la Corte una solicitud de aplazamiento al respecto. Dicho cálculo tiene como base la estimación final presentada en enero de 2005 y su correspondiente ajuste en mayo del mismo año.

Además, no se ha indicado cómo se obtendrán efectivamente los recursos correspondientes a las tierras provenientes de la extinción de dominio.

Si bien la Corte constata que ha habido un avance en lo atinente a la orden de establecer *“el mecanismo de consecución de tales recursos”*, dirigida también al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, todavía es necesario que se precisen tales mecanismos, tanto en los niveles nacional y territorial como en el internacional, así como los responsables específicos de lograr la consecución de tales recursos.

Por las razones anteriores, la Corte considera que la orden ha sido cumplida, en un nivel bajo.

7. Respecto de la orden de *“prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación”* dirigido al Consejo Nacional, la Corte observa que, a

pesar de que no se haya elaborado dicho plan de manera explícita, el Gobierno en varias intervenciones ha manifestado la existencia de la previsión mencionada. El Ministro de Hacienda ha señalado la posibilidad de que para la vigencia de 2005 se realicen las modificaciones presupuestales del caso. A su vez, en vista de que el Gobierno tiene planeado alcanzar el esfuerzo presupuestal necesario de manera gradual, la Corte observa que a través del tiempo existe un margen de actuación mayor que permite corregir eventuales ejecuciones por debajo de lo presupuestado en relación con los aportes de la comunidad internacional y las entidades territoriales. No obstante, para asegurar el progreso sostenido en dicha dirección es necesario que se individualicen los responsables de la consecución y la ejecución de los recursos, y que sus nombres sean remitidos a la Corte, especificando las metas y las fechas que se deben cumplir.

Por lo tanto, la Corte considera que la mencionada orden se cumplió en un nivel bajo.

8. En relación con la orden de realizar *“todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre”* dirigido al *“Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”*, la Sala procede a hacer varias consideraciones:

8.1. En primer lugar, es posible identificar tres posiciones coincidentes en todas las intervenciones en este proceso, relativas al cumplimiento de las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política. Las tres posturas son compartidas por las entidades evaluadoras (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo), por organizaciones no gubernamentales (Codhes), por el Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda), así como también por el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR. Estas son:

(i) Desde el año 2004, se observa un esfuerzo presupuestal importante. Los recursos presupuestados por la Nación para la atención de la población desplazada han aumentado a niveles que no tienen precedente en los años anteriores.

(ii) El monto de los recursos asignados sigue siendo claramente insuficiente para superar el estado de cosas inconstitucional, para proteger de manera efectiva los derechos a la población desplazada y para cumplir con el estimativo final realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

(iii) En vista de lo anterior, es necesario continuar avanzando en los esfuerzos para conseguir la asignación de un nivel de recursos que se considere aceptable.

8.2. Ahora bien, esta Sala considera que la orden de realizar “*todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre*” es una obligación de medio, de acuerdo a la cual el Gobierno tiene la carga de finalizar los esfuerzos tendientes a cumplir con el estimativo efectuado.

A partir de la exposición del Director (e) Departamento Nacional de Planeación en la Audiencia de información realizada el 29 de junio de 2005, se concluye que la voluntad del gobierno es la de cumplir con el esfuerzo presupuestal calculado como necesario, pero de una manera gradual, a medida que (i) se apropien recursos de la Nación, (ii) que las entidades miembros el SNAIPD den prioridad a la ejecución de proyectos para la población desplazada, (iii) se logre coordinar con las entidades territoriales para que los recursos de inversión social sean destinados a la atención de las personas en situación de desplazamiento, y finalmente, (iv) que sean asignadas tierras provenientes de la política de extinción de dominio.

La Sala encuentra que avanzar gradualmente resulta razonable debido, primero, a que el resultado del cálculo efectuado por el Departamento Nacional de Planeación arroja una cifra que por su envergadura (alrededor del 5% del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) no es posible desembolsar en una sola vigencia fiscal. Segundo, el bajo compromiso presupuestal tanto de la Nación como de las entidades territoriales con anterioridad del año 2004, lleva a que exista una brecha que, si bien es imposible de cerrar de un momento a otro, puede ser disminuida gradualmente, hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios. Tercero, la administración no tiene la infraestructura para ejecutar de manera inmediata todo el monto estimado por el DNP, lo cual puede llevar a un desperdicio y desaprovechamiento de los recursos. Lo anterior lleva a concluir que el plazo originalmente asignado para asignar los recursos calculados en el estimativo, y para concluir el esfuerzo presupuestal necesario con el fin de atender satisfactoriamente a la población desplazada es insuficiente. Por lo tanto, la Sala encuentra necesario establecer un nuevo término para el cumplimiento de la orden mencionada, habida cuenta de la magnitud del estimativo.

No obstante, es necesario asegurar que el esfuerzo gradual en efecto se haga, no se postergue por vía de liquidaciones inferiores a lo presupuestado para cada vigencia fiscal, no se diluya en las partidas o programas generales para la población vulnerable y sea sostenido para alcanzar la meta fijada.

Así, dado que el Gobierno Nacional estima posible cumplir gradualmente con las metas fijadas, la Corte ha de tener conocimiento de la manera y el momento en el que ello habrá de lograrse. Esto será desarrollado en el apartado 5.4.4.1 del presente auto.

8.3. De otra parte, es necesario contar con información adicional sobre el esfuerzo presupuestal efectivamente realizado por la Nación.

Primero, en la Ley 917 de 2004 (que adicionó recursos para la atención de la población desplazada, entre otros), en la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005), en el proyecto de presupuesto para el año 2006, y en sus respectivos decretos de liquidación de gastos, no se establecen explícitamente los recursos asignados a cada entidad del nivel nacional para implementar la política de atención a las personas desplazadas. Esto, con excepción del decreto de liquidación para el presupuesto de la vigencia de 2005, en el que se establece un rubro de \$198 mil millones de pesos para “*prevención y atención del desplazamiento forzado*” en la sección de la Red de Solidaridad Social.

Segundo, la Corte no tiene información acerca del monto de los recursos que cada entidad u organismo destina a la atención de la población desplazada y si se están realizando las acciones necesarias para cumplir con el estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación.

Tercero, por lo anterior, la Corte no cuenta con elementos de juicio acerca de la manera como las entidades u organismos responsables de la atención de la población desplazada han dado prioridad a la ejecución de los programas de ayuda de estas personas. De esta manera, no es posible evaluar si los organismos públicos han aplicado el artículo 58 tanto de la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) o la manera como se cumplirá el artículo 58 del proyecto de ley mediante el cual se decreta el presupuesto nacional para la vigencia de 2006.¹

Por lo anterior, no es posible establecer si la Nación, o específicamente las entidades del orden nacional están asignando y ejecutando los recursos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, si éstos guardan coherencia con los montos que el Gobierno afirma estar asignando, y si corresponden al estimativo de recursos necesarios realizado por el DNP.

Los esfuerzos concretos en el ámbito presupuestal realizados por la Nación, y en particular por los organismos públicos responsables de la política de atención de la población desplazada, con el fin de cumplir las metas fijadas en el estimativo, deben ser específicamente identificados y medidos. Así mismo, debe haber una descripción explícita de la prioridad asignada por cada organismo a la atención de la población desplazada (por ejemplo, en

¹ Este problema parecería estar en camino de ser superado. El artículo 58 del proyecto de presupuesto para la vigencia de 2006 “Las entidades y autoridades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad, en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Para tal fin las entidades del orden nacional deben reportar a la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, antes del 1 de marzo de 2006, el cronograma y el plan de acción correspondiente. || La Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, consolidará esta información y la reportará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.”

diferenciándolos de los proyectos destinados a la población vulnerable en general). En consecuencia, se impartirán órdenes para que exista claridad acerca de los recursos asignados por cada entidad a la atención de la población desplazada y de la prioridad que se asigne a este rubro. La explicación de estas órdenes se realizará en el apartado 8.4.2 del presente auto.

8.4. En consideración de los anteriores argumentos, y en concordancia con las tres posiciones coincidentes resaltadas por todas las intervenciones en este proceso (ver apartado 8.1), esta Corporación estima necesario precisar las obligaciones de las entidades miembros del Consejo Nacional, de la siguiente forma:

8.4.1. El Consejo Nacional habrá de diseñar un cronograma mediante el cual estimará a qué ritmo y mediante qué mecanismos cumplirá con destinar de manera efectiva los recursos estimados por el DNP. Este cronograma incluirá, como mínimo:

(i) El monto total de dineros que serán asignados para implementar la política de atención a la población desplazada, desagregado de la siguiente manera:

(a) por vigencias fiscales,

(b) de acuerdo a la fuente de dichos recursos, estableciendo cuántos de éstos provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes (extinción de dominio de tierras, por ejemplo), e individualizando las personas u organismos responsables de su consecución y posterior ejecución. Igualmente, se establecerá qué recursos provienen del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

(c) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución.

(d) diferenciando los recursos destinados, de una parte, a los programas generales para la población vulnerable, y, de otra, a la población desplazada.

(ii) La fecha en la cual se cumplirá con el estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual a su vez habrá de ser ajustado y actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia. El momento, así como también el ritmo mediante el cual se avanzará hasta cumplir con los objetivos fijados, habrá de ser razonable, pero sostenido y progresivo, y así constará en el cronograma público. A su vez, la razonabilidad mencionada, dependerá de las limitaciones fiscales y macroeconómicas, pero también, de la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social.

El cronograma descrito será presentado a la Corte y a la Contraloría General de la República a más tardar el 1º de diciembre de 2005, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, con fundamento en la información que será enviada oportunamente por las entidades responsables de la política de atención de la población desplazada.

8.4.2. De otra parte, con el fin de garantizar que el cronograma presentado sea cumplido, se ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, que indiquen para cada vigencia fiscal (i) las secciones y cuentas del Presupuesto General de la Nación correspondiente que incluyan recursos asignados a la atención de la población desplazada, así como también el concepto que describa estas partidas, (ii) el monto que cada entidad u organismo del nivel nacional planea destinar y ejecutar para la atención de la población desplazada, (iii) si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado prioridad a la atención de la población desplazada, y (iv) la manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma mencionado en el apartado 8.4.1 de este auto.

En el caso de que, por una situación extraordinaria sea imposible cumplir con el cronograma mencionado, ello habrá de ser justificado por las autoridades correspondientes de acuerdo a la carga de la argumentación establecida para dichos efectos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

9. En otro sentido, de los escritos resumidos en el anexo a este auto, la Corte constata que las entidades territoriales no han demostrado dentro de sus ámbitos territoriales un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde a sus obligaciones constitucionales y legales.

Es necesario asegurar que la colaboración de las entidades territoriales en un asunto que ha sido calificado por la jurisprudencia de la Corte como prioritario dentro del gasto público social, respete los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que orientan el ejercicio de sus competencias (artículo 288 de la Constitución). Igualmente, es necesario que para la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, los municipios y departamentos apliquen las normas legales presupuestales que establecen la prioridad en la ejecución de los programas de la población desplazada.

Por lo tanto, se prevendrá a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción

Social, relativos al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

10. Adicionalmente, la Corte considera necesario que el Contralor General de la República haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional. Así se solicitará en la parte resolutive de este auto.

11. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

RESUELVE

Primero.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, que a más tardar el día 1º de diciembre de 2005, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, remitan a esta Corporación así como al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos

estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Este cronograma incluirá, como mínimo:

1. El monto total de dineros que serán asignados con el fin de ejecutar la política de atención a la población desplazada, desagregado:

(a) por vigencias fiscales:

(b) estableciendo la proporción de éstos que provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes;

(c) individualizando las personas u organismos responsables de la consecución de los recursos y de su ejecución

(d) señalando los recursos que provendrán del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

(e) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución.

(f) diferenciando entre los recursos destinados a los programas generales para la población vulnerable y los dirigidos a la población desplazada.

2. El momento, así como también el ritmo mediante el cual se avanzará hasta cumplir con los objetivos fijados en el estimativo del Departamento Nacional de Planeación, habrá de ser razonable, pero sostenido y progresivo, en los términos del presente auto.

Segundo.- ADVERTIR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, que el estimativo calculado por dicha entidad, habrá de ser actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia. Los nuevos cálculos serán comunicados oportunamente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de la Agencia residencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. También serán comunicados a la población desplazada y al público en general mediante los mecanismos que el Departamento Nacional estime adecuados. También lo serán a esta Corte y al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

Tercero.- ADVERTIR a las entidades u organismos públicos responsables de la política de atención a la población desplazada que habrán de facilitar de manera oportuna toda la información solicitada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional – Acción Social, o el Director del Departamento Nacional de Planeación, para efectos del cumplimiento de la orden primera de este auto.

Cuarto.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que en la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público envíe a esta Corporación un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Se indicará cómo dichas apropiaciones son consistentes con el cronograma descrito en la orden primera de este auto. Copia del mismo también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Quinto.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que a más tardar un mes después de finalizada cada vigencia fiscal (incluida la vigencia fiscal de 2005), hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (o quien haga sus veces), envíen a esta Corporación un informe en el que se indique, para la correspondiente vigencia:

1. El monto de recursos que cada entidad u organismo del nivel nacional ha ejecutado para la atención de la población desplazada;
2. Si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado una prioridad a la ejecución de los recursos relativos a la atención de la población desplazada;
3. La manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma descrito en el apartado 5.4.4.1 de este auto.

Copia de este informe también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Sexto.- SOLICITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que el señor Contralor General de la República, dentro de la órbita de sus funciones, haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada para superar el estado de cosas inconstitucional.

Séptimo.- PREVENIR a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada

dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al momento de responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social para el efecto de cumplir la sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

Octavo.- COMUNICAR al Presidente de la República el contenido del presente auto para su información, con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes.

Noveno.- Ordenar, a la Secretaría General de esta Corporación que junto con el presente auto, comunique el anexo que forma parte integral de este auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

ANEXO

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ENVIADA ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES RELATIVAS AL ESFUERZO PRESUPUESTAL NECESARIO PARA IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DE ACUERDO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004, PROFERIDA POR LA SALA TERCERA DE REVISIÓN.

Competencia de la Corte y órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 relativas al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada.

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional “*mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”

2. En los numerales segundo y séptimo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 la Corte ordenó:

“**SEGUNDO-. COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.

Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia. (...)”²

² Mediante auto de 27 de abril de 2004, al resolver una solicitud de prórroga de la Red de Solidaridad Social, la Corte consideró que “[...] *en relación con la orden de “acreditar el ejercicio presupuestal necesario para dar cumplimiento a la política de atención a la población desplazada,” la Red de Solidaridad Social solicita que se extienda el plazo*

Intervenciones de autoridades y organismos acerca del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 en lo relativo al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada con miras a superar el estado de cosas inconstitucional. Presentación cronológica de las principales informaciones.

3. El día 17 de mayo de 2004 la Red de Solidaridad Social envió a esta Corporación un estimativo inicial del esfuerzo presupuestal necesario para implementar la política de atención a la población desplazada.

Los presupuestos a partir de los cuales el DNP realizó el ejercicio incluyen los siguientes: (i) Se constata un número de 301.260 hogares inscritos en el Registro Único de Desplazados, incluidos los proyectados para el 2004; (ii) Se calcula que el “número de hogares desplazados por la violencia será de 23.419 en el año 2004 y 15.000 en 2005”; (iii) “Aproximadamente 114.939 hogares desplazados por la violencia no han recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia y 187.200 (...) no han recibido apoyo por parte del Estado para lograr su estabilización económica”³; (iv) “aproximadamente

original de 31 de marzo de 2004 al 31 de julio de 2004. || Sin embargo, constata la Corte que no ha sido indispensable en el pasado efectuar una caracterización precisa de la población desplazada para estimar la magnitud del esfuerzo presupuestal necesario para responder a la crisis humanitaria y superar el estado de cosas inconstitucional. Así se hizo en los documentos CONPES 3057 de 1999 y 3115 de 2001, en los que se utilizaron datos básicos como la edad, el género, el origen étnico, el número de personas desplazadas registradas, los niveles de protección definidos en la Ley 387 de 1997 y una proyección sobre el comportamiento futuro del fenómeno del desplazamiento interno forzado. || Tal como se constató en el proceso en el apartado 6.3.2 de la sentencia y en el Anexo 5 de la sentencia T-025 de 2004, y lo adujo la propia Red de Solidaridad Social durante la inspección judicial al preguntársele sobre la forma como podía utilizarse la información contenida en el Sistema Único de Registro para calcular los costos de la atención integral a la población desplazada: “Los costos globales de cada componente de la ayuda se pueden hacer por topes máximos fijados por la Ley y el Decreto 2569.” || Además, como se constató en la inspección judicial y se anotó anteriormente, la información disponible en la Red sí permite efectuar una descripción “básica” de la población desplazada a partir de los datos sobre “edad, género, origen, sitio de llegada.” || Igualmente, encuentra la Sala que como quiera que las decisiones de política pública se toman siempre con ciertos elementos de incertidumbre, no es necesario contar con información detallada que dé al Ejecutivo “certeza absoluta” sobre los costos de la atención a cada uno de los desplazados para fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal, sin perjuicio de que dicha estimación global sea luego ajustada a medida que se obtenga información más precisa o evolucione la realidad del problema del desplazamiento, sea para aumentar dicha estimación o para disminuirla. || Por lo anterior, no se prorrogará el plazo inicialmente otorgado para la definición del esfuerzo presupuestal global hasta la fecha solicitada por la Red. Sin embargo, dado que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se ha reunido una vez para este efecto, pero a la fecha del presente auto el plazo original se encuentra vencido, a más tardar el 14 de mayo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá “(ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.”

³ Pies de página excluidos.

un 30% de los hogares alcanza la estabilización socioeconómica en lo rural y un 70% en zonas urbanas”; y (v) “en relación con los créditos como alternativa productiva para la población desplazada por la violencia y como la atención en eventos de salud, los recursos presupuestales actualmente disponibles con el propósito de atender estas necesidades son suficientes.”

Los resultados a los que llegó la estimación del Departamento Nacional de Planeación son los siguientes: (i) “[para] el periodo comprendido entre 1994 y 2004, un primer estimativo de los costos arroja que el esfuerzo presupuestal estimado es de aproximadamente 1 billón de pesos”;

(ii) Sin embargo, para la vigencia presupuestal de 2004 “los recursos de inversión programados en el Presupuesto General de la Nación ascienden a 141 mil millones.” Con dichos recursos, sólo se pudo atender la población desplazada hasta el año 2004, de acuerdo al siguiente cuadro elaborado por el DNP:

Componentes de atención	# total de hogares por atender	# de hogares que podrían ser atendidos con la apropiación presupuestal inicial de 2004.	# de hogares que al 31 de diciembre de 2004 no podrían ser atendidos con los recursos presupuestados a la fecha.
Ayuda Humanitaria de Emergencia	114.939	25.799	89.140
Vinculación al régimen subsidiado de salud	117.019	23.809	93.209
Educación	210.619	Por definir ⁴	
Vivienda rural	63.186	1.500	61.686
Red de Seguridad alimentaria rural	63.186	30.000	33.186
Tierras rural	42.124	1.600	40.524
Vivienda urbana	147.433	10.000	137.433

De acuerdo al cuadro exhibido, la Corte concluye que, del total de hogares desplazados por atender hasta el año 2004 incluido, no se ha prestado atención humanitaria de emergencia al 78% de ellos, salud al 80%, vivienda rural al 98%, tierras rurales al 96% y vivienda urbana al 93%.

(iii) En este orden de ideas, la Red estimó que “para atender en el 2004 el faltante de hogares desplazados (...) que a 31 de diciembre de 2004 no podrían ser atendidos con los recursos presupuestados, se requerirían aproximadamente \$877.203 millones, los cuales deberán ser cubiertos por la Nación y las entidades territoriales.”⁵ Al respecto, la Red aportó el siguiente cuadro, que discrimina entre los aportes que deben ser realizados por la Nación y por las entidades territoriales:

⁴ La Red señala que, dado que la prestación del servicio de educación es “responsabilidad de las entidades territoriales”, el número de hogares que pueden ser atendidos con los recursos disponibles en el presente está por definirse.

⁵ Subraya fuera de texto.

(cifras en millones de pesos)

Componente	Recursos presupuestados no apropiados	Participación estimada de la Nación en relación con los recursos no apropiados.	Participación estimada de entidades territoriales en relación con los recursos no apropiados.
Ayuda Humanitaria de Emergencia	101.979	101.980	
Vinculación al régimen subsidiado de salud	75.094	75.094	
Educación	210.619		210.619
Vivienda rural	123.371	123.371	
Red de Seguridad alimentaria rural	9.956	3.319	6.637
Tierras rural	101.310	101.310	
Vivienda urbana	274.867	274.867	
Total	887.203	659.947	217.256
Porcentaje	100%	75.2%	24.8%

(iv) En vista de que la proyección de hogares desplazados para el año 2005 empleada por el DNP es de 15.000 personas, la Red señaló que el costo de su atención será aproximadamente de \$98.894 millones. Al respecto, la Red manifestó que “*en el anteproyecto de inversión del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005 se tienen previstos \$157.600 millones para la atención a la población desplazada.*”

4. Mediante distintos documentos el Ministerio de Hacienda informó a la Corte Constitucional que:

(i) “*en el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2005 se incluyó una partida de \$198.000 millones bajo el proyecto ‘prevención y atención del desplazamiento forzado en la Red de Solidaridad Social’ (...). [E]s importante advertir el esfuerzo presupuestal realizado para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, si se toma en cuenta que el presupuesto de la Red de Solidaridad Social para la vigencia 2003 fue de 107.482 millones de pesos y para la vigencia 2004 fue de 150.226 millones de pesos.*”

(ii) Anunció un traslado presupuestal para la vigencia de 2004 de gastos de inversión que incluyen \$120 mil millones de pesos “*en la Red de Solidaridad Social para atender a la población desplazada, dando cumplimiento, así, a la sentencia T-025 de 2004.*”

(iii) Señala una inclusión en los presupuestos nacionales de 2004 y 2005, de una norma ordenando que las entidades y organismos den prioridad a la ejecución de los presupuestos de atención a la población desplazada.

5. Mediante auto de 8 de octubre de 2004, la Sala Tercera de revisión hizo las consideraciones siguientes:

“*[L]a Corte encuentra que, con el fin de pronunciarse acerca del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 en lo relacionado con los aspectos presupuestales de la política de atención a la población desplazada, necesita de mayores elementos de juicio respecto de los asuntos que se resumen a continuación:*

4.1. *No se ha suministrado a la Corte información suficiente respecto de (i) la consistencia entre los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para que las entidades del nivel nacional atiendan a la población desplazada hasta el año 2004 (75% de \$887 mil millones de pesos) y los recursos destinados específicamente a la población desplazada estimados para el año 2005 (\$98.6 mil millones), en comparación con los montos que, según el Ministerio de Hacienda, prevén ser trasladados para la vigencia de 2004 (\$120 mil millones) y presupuestados para el 2005 (\$198 mil millones), [...], (ii) las necesidades de recursos adicionales*

destinados para la atención a la población desplazada por parte de las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada – SNAIPD [...] y (iii) el monto previsto de recursos provenientes de la comunidad internacional [...].”

4.2. La Corte no tiene información acerca de las acciones y estrategias realizadas tendientes (i) a dar respuesta a las solicitudes elevadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la necesidad de adiciones presupuestales para la vigencia de 2004 por \$30.000 millones de pesos y \$10.000 millones de pesos respectivamente [...] y (ii) la consecución de recursos provenientes de la comunidad internacional [...].

4.3. Por último, es necesario analizar la respuesta que los organismos competentes han dado a las críticas e inquietudes que las entidades de control han elevado en relación con la manera como el Departamento Nacional de Planeación efectuó la estimación de los recursos necesarios para la atención a la población desplazada, en especial, a las inquietudes señaladas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación durante el primer semestre del año presente [...].”⁶

Por las razones expuestas, en el auto de 8 de octubre la Sala resolvió:

Primero, al Ministro de Hacienda y Crédito Público la Sala solicitó que enviara un informe sobre varios aspectos específicos necesarios para evaluar el grado efectivo de cumplimiento de lo ordenado en materia presupuestal.⁷

⁶ La necesidad de la información mencionada fue fundamentada en los apartados 5 a 10 del auto precitado.

⁷ La información solicitada por la Corte versó sobre lo siguiente: “1. Una respuesta a las siguientes preguntas: (i) ¿Existen diferencias entre, de un lado, los montos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en el mes de mayo de 2004 como necesarios para la ejecución de la política de atención de la población desplazada, y de otro lado, los montos que se prevé trasladar en el Presupuesto General de la Nación - vigencia 2004 o que están incluidos en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación – vigencia 2005? (ii) si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, las razones por las cuales existen dichas diferencias y (iii) la estrategia diseñada con el fin de armonizar las necesidades presupuestales estimadas y los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto.

2. La solicitud de adiciones presupuestales realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para los programas de atención a la población desplazada. Dicha información explicará el trámite que se ha dado a dichas solicitudes y si los montos requeridos están contenidos en el proyecto de traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004.

3. Las adiciones presupuestales que hayan sido solicitadas por otras entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para los programas de atención a la población desplazada, su trámite y si éstas han sido incluidas en el traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004 o en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005.

4. Los estimativos realizados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que determinan si el nivel de recursos necesarios para ejecutar los programas o proyectos de su competencia dentro de la política de atención a la población desplazada, en concordancia con la sentencia T-025 de 2004, es acorde a los recursos apropiados en el Presupuesto inicial de 2004 y los asignados en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005. En caso de que las entidades correspondientes hayan solicitado recursos adicionales, el Ministerio deberá indicar las acciones concretas que se han tomado en consecuencia y si dichos recursos hacen parte del proyecto de traslado presupuestal propuesta para la vigencia 2004.”

Segundo, la Sala también solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social que remitiera a la Corte un informe con el mismo propósito.⁸

6. El día 25 de octubre del año en curso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público envió a esta Corporación un documento respondiendo los interrogantes planteados por la Sala Tercera de Revisión. A continuación se describen las respuestas del Ministro a las preguntas formuladas por la Corte:

6.1. La pregunta número 1 formulada al Ministro de Hacienda decía: “(i) *¿Existen diferencias entre, de un lado, los montos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en el mes de mayo de 2004 como necesarios para la ejecución de la política de atención de la población desplazada, y de otro lado, los montos que se prevé trasladar en el Presupuesto General de la Nación - vigencia 2004 o que están incluidos en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación – vigencia 2005?* (ii) *si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, las razones por las cuales existen dichas diferencias y (iii) la estrategia diseñada con el fin de armonizar las necesidades presupuestales estimadas y los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto.*”

Al respecto, el Ministro recordó lo ya expuesto en autos anteriores acerca de los resultados del estimativo realizado el Departamento Nacional de Planeación acerca de los recursos necesarios para cumplir con la política de atención a la población desplazada, y afirmó a continuación que “*no obstante lo anterior, dada la importante cuantía que arrojaron los cálculos antes mencionados, y teniendo en cuenta las restricciones fiscales por las que atraviesa el país, el Gobierno Nacional diseñó una estrategia tendiente a garantizar la mayor cobertura posible en la atención de la población desplazada sin afectar la ya crítica situación de las finanzas públicas.*”

Adicionalmente, el señor Ministro resaltó que “*el mecanismo establecido para la consecución de los recursos fue previsto para ser implementado gradualmente durante las vigencias 2004 en adelante, de la siguiente manera: i) adición presupuestal 2004 (teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de*

⁸ La información solicitada versó sobre lo siguiente:

“1. *Un análisis en el que se desagregue el monto de \$198.000 millones incluidos en el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005, según los componentes de atención a la población desplazada, y en el cual se explique cuáles entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada podrán ejecutar dichos recursos y con la ayuda de qué mecanismos.*

“2. *Una estimación de los recursos con los que prevé contar la Nación para la atención de la población desplazada durante las vigencias 2004 y 2005, provenientes de la comunidad internacional, y la descripción de las medidas concretas que se están tomando para la consecución de dichos montos.*

“3. *Una descripción de la respuesta a las inquietudes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en relación con el proceso de estimación de los recursos necesarios para la atención a la población desplazada.*”

las entidades y la fecha en la cual se expide el decreto de adición presupuestal); ii) incremento en las apropiaciones para atención a la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación, vigencia 2005; iii) en la adición 2004 y en el Presupuesto General de la Nación, inclusión de una disposición que ordene a las entidades responsables, ejecutar la política de desplazados y priorizar en sus presupuestos la atención a esta población. Así mismo, se tramitará una modificación presupuestal para el 2005 y se continuará con gestión en la consecución de la cooperación internacional. || En consecuencia, el Gobierno Nacional para la vigencia 2004 ha apropiado, en el Presupuesto General de la Nación, la suma de \$277.0 mil millones y para la vigencia 2005 la suma de \$298.2 mil millones con el fin de garantizar y dar cumplimiento a las necesidades inicialmente proyectadas [...].”

El Ministro de Hacienda presenta el cuadro que se expone a continuación:

Total de Recursos invertidos en la población desplazada (Nación, 2004-2005)
(Miles de Millones de pesos.)

Recursos Nación

Entidad	2004	Adición 2004	2005
Rss – desplazados	49.9	120	199.5
Ministerio de Educación Nacional	1.4	-	2.4
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	-	2	2
Minambiente, Vivienda y Dpto Territorial	20	-	20
Ministerio de Agricultura - Incoder	4	10	4.1
Banco Agrario	3.6	3.6	5.4
Ministerio de Protección Social	58.3	-	60.3
Sub- Total	137.2	135.6	293.7

Recursos Propios

Entidad	2004	Adición 2004	2005
ICBF	4.2	-	4.4
Subtotal	4.2		4.4

Total General

Entidad	2004	Adición 2004	2005
Total General	141.4	135.6	298.1

Igualmente, el documento enviado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público indica: “Es importante aclarar que, según los plazos establecidos por la Corte Constitucional para la Red de Solidaridad Social, la cuantificación de las necesidades reales para atender a la población desplazada se tendrá el 31 de diciembre de 2004. De esta manera, una vez se tengan definidas las necesidades de recursos, el Gobierno Nacional gestionará las asignaciones presupuestales necesarias en la vigencia 2005 para dar cubrimiento a la población desplazada, a través de una adición o modificación presupuestal, tal como se señaló en el punto d. de la respuesta al Auto de 27 de abril de 2004. || Adicionalmente, se espera que la Red de Solidaridad Social continúe con las gestiones tendientes a la consecución de recursos de cooperación internacional, en particular a través del Plan de Acción Humanitario, recursos que permitirán al Gobierno Nacional Alcanzar las metas propuestas en la atención a la población desplazada. [...].”

De esta manera, el Ministro reconoce que existe una diferencia entre, de una parte, el monto de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en una cuantía de

\$659.947 millones (aprox. 75% de \$877.203 millones) como necesarios para que la Nación le prestara atención al “*faltante de hogares desplazados*” que no pudieron ser atendidos con los recursos de inversión programados en el presupuesto de 2004 por 141.1 mil millones⁹, y de otra parte, los recursos incluidos en el traslado para la vigencia de 2004 por un valor de \$135.6 mil millones¹⁰. También se constata una diferencia entre el mismo estimativo mencionado como necesario para cubrir el periodo hasta el 2004 (\$659.947 millones) y los montos incluidos en el cuadro “*total de recursos invertidos en la población desplazada*”, referentes al traslado presupuestal de 2004 (\$135.6 mil millones) y al monto incluido en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005 (\$298.2 mil millones¹¹), que suman \$433.8 mil millones.

El Ministro de Hacienda no hizo referencia al monto adicional estimado por el DNP como necesario para cubrir el incremento de desplazados durante la vigencia del año 2005, por \$98.894 millones¹². Si se considerara dicha cifra, incrementaría aún más la diferencia entre el estimado preliminar realizado por Planeación Nacional y los recursos que se planea presupuestar por la Nación para dicho año.

El Ministro argumenta que con el fin de abstenerse de afectar la grave situación fiscal fue diseñada una estrategia “*tendiente a garantizar la mayor cobertura posible en la atención a la población desplazada*”, la cual está compuesta por los elementos ya tenidos en cuenta en el auto de 8 de octubre (adicción presupuestal para la vigencia de 2004, incremento de la apropiación para la vigencia de 2005 e inclusión de disposición que ordene la prioridad del gasto destinado a la población desplazada).

Adicionalmente, el Ministro de Hacienda afirma que “*se tramitará una modificación presupuestal para el 2005 y se continuará con gestión en la consecución de la cooperación internacional*”, y que las asignaciones presupuestales definitivas dependerán de los resultados del ejercicio de estimación que “*se tendrá el 31 de diciembre de 2005*”.

6.2. La pregunta número 2 dirigida al Ministro de Hacienda, pidió describir “[l]a solicitud de adiciones presupuestales realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para los

⁹ Al respecto, ver el apartado 5.2 del Auto de 8 de octubre de 2004, en el cual se resume lo estimado por el Departamento Nacional de Planeación. El total del estimativo del esfuerzo presupuestal necesario para atender a la población desplazada hasta el 2004 resultaba en un aproximado de un billón de pesos. Dado que *¿los recursos de inversión programados en el Presupuesto General de la Nación ascienden a 141 mil millones?*, se calculaba que no se prestaría atención humanitaria de emergencia al 78% de ellos, salud al 80%, vivienda rural al 98%, tierras rurales al 96% y vivienda urbana al 93%. Así, se requerían 877.203 mil millones adicionales, de los cuales debían ser cubiertos por la Nación 659.9 mil millones.

¹⁰ El monto de 135.6 mil millones comprendidos en el proyecto de traslado presupuestal para la vigencia 2004 es superior al cálculo originalmente planteado por la Red de Solidaridad Social, Minhacienda y el DNP por un valor de \$120 mil millones. Al observar el cuadro No 1 presentado por el Ministro de Hacienda, se constata que la diferencia se debe a \$15.6 mil millones de pesos adicionales destinados al Ministerio de Comercio Industria y Turismo (\$2.0), al Ministerio de Agricultura – Incoder (\$10.0) y al Banco Agrario (\$3.6).

¹¹ Este valor también resulta más alto que el monto que inicialmente se señaló como incluido en el proyecto de presupuesto de 2005. En efecto, mediante escrito del 24 de agosto del presente año la Red de Solidaridad Social afirmó, que, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, “*en el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2005 se incluyó una partida de \$198.000 millones bajo el proyecto ‘prevención y atención del desplazamiento forzado en la Red de Solidaridad Social.*” (Ver apartado 7.1 de Auto de 8 de octubre de 2004). Dicha diferencia se explica en el cuadro No 1 al observar los recursos asignados a entidades diferentes a la Red de Solidaridad Social, tales como el Ministerio de Protección Social (\$60.3) o el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (\$20 mil millones).

¹² Ver punto vi) del apartado 5.2 del Auto de 8 de octubre de 2004, que dice: “En vista de que la proyección de hogares desplazados para el año 2005 empleada por el DNP es (del número) de 15.000, la Red señala que el costo de su atención será aproximadamente de \$98.894 millones. Al respecto, la Red manifiesta que “*en el anteproyecto de inversión del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005 se tienen previstos \$157.600 millones para la atención a la población desplazada.*”

programas de atención a la población desplazada. Dicha información explicará el trámite que se ha dado a dichas solicitudes y si los montos requeridos están contenidos en el proyecto de traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004”.

Al respecto, el Ministro respondió que las solicitudes de adiciones presupuestales presentadas por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura fueron incorporadas ya sea al proyecto de traslado presupuestal para la vigencia 2004, o al proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2005. Dijo al respecto:

“El Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante comunicación del 18 de agosto de 2004 presentó ante el Departamento Nacional de Planeación una solicitud de \$30.000 millones, para ser incluida en la adición presupuestal de 2004.

En el proyecto de adición de 2004 estos recursos fueron incorporados inicialmente en cabeza de la Red de Solidaridad Social, entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Posteriormente, mediante comunicación del 20 de octubre, la Red de Solidaridad Social solicita asignar \$80.000 millones al presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (ver oficio anexo).¹³ Este trámite se efectuará a través de la carta de modificaciones al proyecto de adición presupuestal que fue radicado en el Congreso de la República, el pasado 22 de septiembre y que se encuentra en trámite.

Adicionalmente, en la Ley General del Presupuesto de 2004 y el proyecto de presupuesto de 2005 se encuentran apropiados cerca de \$20.000 millones en cada vigencia, destinados a subsidios para la población desplazada según consta en la resolución 735 de 2004, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En cuanto a la solicitud realizada por el Ministerio de Agricultura, por \$10.000 millones mediante comunicación del 7 de septiembre de 2004, el Gobierno Nacional a través del proyecto de adición presupuestal vigencia 2004, radicada en el Congreso de la República el 22 de septiembre de 2004, incluyó la totalidad de los recursos solicitados por dicha entidad.”

6.3. En la pregunta 3ª realizada al Ministro de Hacienda, se solicita información acerca de “[l]as adiciones presupuestales que hayan sido solicitadas por otras entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para los programas de atención a la población desplazada, su trámite y si éstas han sido incluidas en el traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004 o en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005.”

El señor Ministro de Hacienda indica al respecto que la Defensoría del Pueblo solicitó al Departamento Nacional de Planeación recursos adicionales para realizar proyectos relacionados con la atención a la población desplazada. No obstante el Ministro señala que dicha solicitud “no fue incluida en el proyecto de adición presupuestal puesto que dichos recursos no fueron contemplados en el estimativo inicial realizado por el DNP y enviado a la Corte Constitucional, en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004”.

6.4. En la pregunta 4ª la Sala pidió al Ministro proporcionar “[l]os estimativos realizados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que determinan si el nivel de recursos necesarios para ejecutar los programas o proyectos de su competencia dentro de la política de atención a la población desplazada, en concordancia con la sentencia T-025 de 2004, es acorde a los recursos apropiados en el

¹³ El Ministro de Hacienda anexa comunicación del 20 de octubre de 2004, en la cual el Director de la Red de Solidaridad Social solicita al Director del Departamento Nacional de Planeación “sea reconsiderada la solicitud de adición presupuestal presentada al Congreso en el sentido de que de los \$120.000 millones que se está requiriendo para la red de Solidaridad Social, se destinen \$80.000 millones para el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, rubro 620-1402 para atender el tema de vivienda de población desplazada y solamente \$40.000 millones para la Red.”

Presupuesto inicial de 2004 y los asignados en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005. En caso de que las entidades correspondientes hayan solicitado recursos adicionales, el Ministerio deberá indicar las acciones concretas que se han tomado en consecuencia y si dichos recursos hacen parte del proyecto de traslado presupuestal propuesta para la vigencia 2004.”

El Ministro sostuvo que las respuestas a los cuestionamientos anteriores contestaban también esta pregunta.

7. El mismo día 25 de octubre de 2004, el Director General de la Red de Solidaridad Social dio respuesta al auto fechado el 8 de octubre proferido por la Sala Tercera de Revisión de la siguiente manera:

7.1. El punto número 1 de las preguntas elevadas al Director de la Red de Solidaridad Social le solicitaba desagregar “*el monto de \$198.000 millones incluidos en el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005, según los componentes de atención a la población desplazada, y en el cual se explique cuáles entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada podrán ejecutar dichos recursos y con la ayuda de qué mecanismos.*” El Director de la Red dio respuesta afirmando que:

“El Sistema de Atención a la Población Desplazada considera pertinente que mediante los recursos que se asigna a las diversas instituciones que lo conforman se dé mayor énfasis a la fase de estabilización socioeconómica con el propósito de superar de manera sustancial las falencias y dificultades que persisten en la atención integral a la población desplazada. Es por ello, que la Red de Solidaridad Social ha considerado conveniente distribuir el monto asignado de 198 mil millones de pesos que corresponde al presupuesto de inversión del año 2005, desagregándolo por componente de atención y señalando los porcentajes que corresponden a cada uno de los componentes sobre el total de la inversión.”

Al respecto, la Red presentó un cuadro que desagrega la asignación total de recursos según los componentes de la política de atención a la población desplazada.

(En millones de pesos)

Componente		Entidad ejecutora	Valor Inversión	Subtotal x componente	Porcentaje de inversión por componente
Ayuda Humanitaria de Emergencia	Proveedores nacionales, Alimentos, Habitat	Red de Solidaridad Social	10.000	48.500	24,5%
	Ayuda para alojamiento transitorio y otros		30.000		
	Apoyo a hogares en crisis alimentaria y/o riesgo de desplazamiento	Red de Solidaridad Social - OPSR	8.500		
Estabilización socioeconómica	Vivienda Urbana	Min Vivienda, Ambiente y Dlo Territorial	30.000	132.900	67,1%

	Vivienda Rural	Min Agricultura - Banco Agrario	35.000		
	Generación de ingresos	Red de Solidaridad Social	30.000		
	Generación de ingresos- Rural	Min Agricultura	10.000		
	Educación – Infraestructura para retornos y restablecimiento	Min Educación	10.300		
	Educación - Infraestructura	Red de Solidaridad Social - Centro de Coordinación y Acción Integral	3.000		
	Retorno - Apoyo Agropecuario	Red de Solidaridad Social	5.000		
	Proyecto especial Bojayá - Reconstrucción	Red de Solidaridad Social	9.600		
Prevención	Seguridad alimentaria	Red de Solidaridad Social - RESA	10.000	15.600	7,9%
	Acciones integrales de impacto rápido en regiones de lato riesgo de desplazamiento y violencia	Red de Solidaridad Social - Centro de Coordinación y Acción Integral	5.600		
Coordinación del sistema	Fortalecimiento institucional, asistencia técnica y seguimiento	Red de Solidaridad Social	1.000	1.000	0,5%
Total			198.000		100,0%

El Director de la Red de Solidaridad Social afirma que la mayor proporción de asignación de recursos se asigna al componente de estabilización socioeconómica, “*centrada en el apoyo a resolver el derecho a la vivienda digna y a la generación de ingresos de la población desplazada. Estos temas fueron evidenciados en el proceso de caracterización realizado por la entidad, como los aspectos de la política que exigen un mayor tratamiento, inversión, e implementación de programas que finalmente contribuyan a lograr que los hogares desplazados inscritos en el registro único de población desplazada tengan acceso y/o oportunidades para lograr su estabilización social económica de manera definitiva.*”

7.2. La segunda pregunta realizada por la Corte al Director de la Red de Solidaridad Social, requiere “*una estimación de los recursos con los que prevé contar la Nación para la atención de la población desplazada durante las vigencias 2004 y 2005, provenientes de la comunidad internacional, y la descripción de las medidas concretas que se están tomando*

para la consecución de dichos montos.” El Director de la Red de Solidaridad Social divide su respuesta en dos partes:

Primero, en cuanto al “estado actual de la cooperación frente al problema del desplazamiento” el Director de la Red afirma que en virtud de la Ley 318 de 1996, la Agencia Colombiana de Cooperación tiene la tarea de “coordinar, canalizar y promover todos los esfuerzos relacionados con la cooperación técnica y financiera no reembolsable entre Colombia y otros países u organismos internacionales”.

En este orden de ideas, la Red de Solidaridad Social anexa un cuadro fechado el 4 de mayo de 2004, en el que se observa la “información consolidada de proyectos” para “desplazados y atención humanitaria”. En dicho cuadro se incluyen 39 proyectos en ejecución, por un total de aportes en dólares de \$155’853’648 y un aporte nacional de contrapartida por \$36’460’362 dólares. El cuadro indica el nombre de cada proyecto, su objetivo, el Estado u organismo que aporta la ayuda, la o las entidades ejecutoras y el monto del aporte internacional y la contrapartida nacional.¹⁴

Segundo, en relación con las medidas que se están tomando para la consecución de recursos provenientes de la comunidad internacional, el Director de la Red afirma que “el 30 de enero de 2004, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional presentó la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno, cuyo fundamento se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que lo conforman. Dicha estrategia pretende, entre otras cosas, mejorar la calidad de la cooperación internacional que recibe el país, incrementar el flujo de recursos y ampliar el espectro de la ayuda internacional que se recibe, al hacerla complementaria con otras formas de apoyo, y financiamiento para el desarrollo, como lo son el comercio y la inversión justa, la reducción de los avisos de advertencia a visitar el país, y la aprobación de visas entre otros. || Esta estrategia tiene como fin la búsqueda de la paz, el fortalecimiento del Estado y la sociedad civil, el desarrollo humano sostenible y la asistencia humanitaria, y se fundamenta en el interés legítimo del Estado colombiano por coordinar la ayuda internacional hacia la solución de los problemas estructurales que enfrenta la Nación.”

El Director de la Red señala que “la demanda colombiana por cooperación se ha concentrado en torno de seis bloques temáticos que vienen siendo construidos en torno bajo la coordinación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de las respectivas entidades nacionales.” A su vez, indica que los resultados de la labor descrita “son documentos de propuesta para cada uno de los siguientes ejes temáticos: Bosques, procesos de paz y reincorporación, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del estado de derecho, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria”.

En cuanto a la ayuda para la atención a la población desplazada, el Director de la Red indica que ésta “se constituye en un bloque temático particular, cuyo objetivo fundamental es generar una construcción conjunta y articulada de propuestas que contribuyan a solucionar el problema del desplazamiento en Colombia, con el fin de que las intervenciones de las fuentes y el país, respondan de manera planificada, ordenada y eficiente a las necesidades regionales en esta materia, de manera sostenida y equitativa”. También sostiene que la Red de Solidaridad Social es la entidad responsable de liderar y coordinar el proceso “articuladamente con la ACCI [de] interlocución con las fuentes cooperantes, la sociedad civil y las entidades territoriales”.

Describe “el documento base de este trabajo [que] se denomina Plan de Acción Humanitaria – PAH” el cual se divide en los componentes de (i) coordinación y fortalecimiento institucional, (ii) prevención protección, (iii) transición socioeconómica,

¹⁴ El Director de la Red aclara que la ejecución de los proyectos puede tener una duración de 1 a 5 años.

(iv) atención integral en salud, (v) atención integral en educación, (vi) bienestar familiar y (vii) seguridad alimentaria. Frente a dicho documento, añade que *“con el objeto de adaptar el PAH como propuesta país frente a la crisis humanitaria, especialmente el desplazamiento forzado, se realizaron talleres nacionales y regionales, con la participación de cerca de 2000 personas representantes de la sociedad civil, de los gobiernos departamentales, municipales y locales, del Sistema de Naciones Unidas, funcionarios de las entidades nacionales y algunas fuentes de cooperación. Los insumos recogidos permitieron definir 20 líneas programáticas, de acuerdo a las necesidades y las acciones puntuales que se requisen en las regiones priorizadas”*.

Adicionalmente, el Director de la Red de Solidaridad Social afirmó lo citado a continuación:

“Como resultado de este ejercicio para organizar la oferta y la demanda de cooperación internacional en torno al tema de desplazados y asistencia humanitaria, diversas fuentes de cooperación han manifestado su interés de apoyar las iniciativas que quedan priorizadas dentro de la estrategia de cooperación. Por ejemplo, Japón anunció recursos por US \$1'100.000 dólares para el tema de desplazados, los cuales serán canalizados a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.

(...)

La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en plena articulación con las entidades directamente involucradas en el apoyo a la población desplazada, realizará los esfuerzos requeridos para asegurar que haya una mayor inversión de cooperación internacional en la materia, esperando que la tendencia de los próximos dos años se mantenga en el monto total de proyectos actualmente en ejecución (...). Adicionalmente, se espera que como fruto de la estrategia de cooperación la ayuda oficial para el desarrollo que se recibe de los países donantes se canalice de una manera ordenada y articulada.

Cabe reiterar que la decisión de la inversión en proyectos de cooperación internacional recae sobre las fuentes cooperantes y en esta medida, a pesar de las gestiones que se efectúan no es dable garantizar un flujo definido de recursos de cooperación.”

Respecto de este punto, el Director de la Red anexa un segundo cuadro, sin título, que al parecer indica la localización, duración y “área” de ayuda de algunos proyectos, sin que se señale de qué proyectos se trata.

7.3. En relación con la 3ª pregunta formulada, según la cual se solicita a la Red que indique la respuesta que se dio a las inquietudes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, acerca del proceso de estimación de los recursos necesarios, se responde lo siguiente:

En primer lugar, el Director de la Red aclara a la Corte que en el Auto de 27 de abril de 2004 la Sala Tercera de Revisión consideró que el cálculo acerca de los recursos necesarios para atender a la población desplazada podía ser ajustado a medida que se obtuviera nueva información o evolucionara el problema del desplazamiento. La Red afirma que *“de acuerdo con el cronograma presentado por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Departamento Nacional de Planeación se comprometió a realizar una nueva aproximación presupuestal basada en la información del ejercicio de actualización del Sistema Único de Registro - SUR, realizado por la Red de Solidaridad Social, cálculo que será entregado antes del 31 de diciembre de 2004”*.

En segundo lugar, en cuanto al informe conjunto presentado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el Director de la Red precisa que éste fue *“resumid[o] por la Corte Constitucional en el auto de 12 de octubre de 2004 de la siguiente manera. (a) no existe el soporte metodológico del ejercicio de la estimación del DNP, (b) hay ausencia de información acerca de los criterios utilizados para realizar algunas estimaciones, (c) existe inconsistencia entre el estudio actual y las estimaciones realizadas por la Red con anterioridad; (d) en la estimación no se incluyen algunos componentes de la política, como*

por ejemplo la atención inmediata que, según Ley 387 de 1997, debe prestarse a la población desplazada.”¹⁵

En referencia a estas observaciones, la Red sostuvo que:

1. *Mediante oficio DJS-GEGAI No 44 del 28 de mayo de 2004, el Departamento Nacional de Planeación envió a la Defensoría del Pueblo los cálculos realizados además de una breve explicación sobre los principales supuestos analizados. Posteriormente, y dada la solicitud expresa de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, se realizó una reunión junto con la Red de Solidaridad Social, en la cual se explicaron detalladamente los aspectos metodológicos de dicha estimación. Durante esta reunión se advirtió insistentemente acerca de los supuestos construidos debido a las limitaciones de información y la escasez de datos sobre el estado actual de la población desplazada.*
2. *Lo anterior significa que:*
 - a) *El DNP posee soportes metodológicos del ejercicio de estimación realizado.*
 - b) *El DNP tiene la información acerca de los criterios utilizados para realizar estimaciones.*
 - c) *La inconsistencia de los cálculos actuales y aquellos realizados con anterioridad por la Red de Solidaridad Social obedecen a dos factores: 1) a las limitaciones de información; 2) al hecho de que constantemente los datos se actualizan, lo cual significa que las estimaciones varían en el tiempo. No obstante, el DNP es consciente de que esta situación deberá corregirse en el futuro, tarea que se está haciendo con la actualización del SUR.*
 - d) *El DNP incluyó el componente de atención inmediata en el ejercicio presupuestal. Sin embargo, se excluyeron algunas acciones que por la escasez de información (datos sobre población desplazada, costos reales de la atención) no se pudieron calcular.*
3. *Teniendo en cuenta lo anterior, y en respuesta a las solicitudes anteriores de la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación está realizando las siguientes tareas:*
 - a) *Actualización de los resultados de la estimación teniendo en cuenta no solo la nueva información suministrada por la RSS en cuanto al estado actual de la población desplazada, sino también los datos que suministren las entidades responsables de la ejecución de la política relacionados con los costos reales de los componentes (sujetos en todo caso a las exigencias de norma).*
 - b) *Inclusión de aquellas acciones que en su momento fueron excluidas del primer ejercicio de estimación presupuestal – por los problemas de información señalados -, y que serán previamente concertadas con las entidades responsables de su ejecución.*

Finalmente es importante informar a la H. Corte que todas las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tuvieron conocimiento a través de la Red de Solidaridad Social del informe rendido por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, sin embargo esta entidad como Coordinadora del sistema no tuvo conocimiento de las observaciones o pronunciamientos que cada una de ellas haya podido realizar a dicho informe. La Red da cuenta de la reunión que se realizó conjuntamente con DNP en presencia de las funcionarias Zheger Hay Harb y Maria Camila Moreno Múnera en representación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo respectivamente, en donde las entidades resolvieron todas las inquietudes presentadas respecto al procedimiento mediante el cual se realizó el ejercicio de esfuerzo presupuestal que su oportunidad fue acreditado ante la Corte.”

Respecto de este punto, la Red de Solidaridad Social anexó una copia del oficio enviado a cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, en el cual a su vez se adjunta el informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

¹⁵ Es importante precisar que la Red de Solidaridad Social se refiere al auto proferido por la Sala Tercera de Revisión el 8 de octubre como si éste fuera del 12 de octubre, fecha en la cual se comunicó el auto decidido el día 8.

Adicionalmente, la Red anexó un oficio suscrito por el Departamento Nacional de Planeación y dirigido a la Red de Solidaridad Social, el cual es en su mayoría literalmente igual a lo respondido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

8. El día 3 de diciembre de 2004 se expidió la Ley 917 de 2004 “*por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y se dictan otras disposiciones.*”

En el artículo 1º se decide “*adicionar los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, [...] a la Red de Solidaridad Social “A- Ingresos Corrientes 50,000,000 // B- Recursos De Capital 261,000,000”*”

La Ley no hace alusión a la expresión “desplazado”, salvo el artículo 12 que dice:

“Los recursos adicionados en el Ministerio de Educación Nacional para el programa 113, Subprograma 700 y Proyecto 108 por valor de \$35 mil millones se destinarán a la financiación de proyectos de infraestructura, mejoramiento, reparación y dotación física de las instituciones educativas del Estado para la atención específica de población vulnerable, en educación preescolar, básica y media. Se define como población vulnerable aquella que no ha tenido acceso al sistema en condiciones de equidad. Población en condición de pobreza extrema, población desplazada por el conflicto armado, población de etnias, población con limitaciones o discapacidades, población de las áreas rurales de baja densidad y población de fronteras.”

Por su parte, en el Decreto 4020 de 2004 (Decreto de Liquidación Anexo), se observan los siguientes rubros para la Red de Solidaridad Social:

Adición

Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado \$50'000'00.

Crédito

Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado \$40'000'000'000.”

9. El día 23 de diciembre de 2004 se expidió la Ley 921 de 2004, por medio de la cual se decretó el presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005.

Se observa para la Red de Solidaridad Social (Sección 0203) un rubro llamado “*Asistencia Directa A La Comunidad*” por \$270'270'000'000, y un “*Total Presupuesto De La Sección*” por \$327'114'448'894.

Por su parte, en el decreto de liquidación de gastos del mencionado presupuesto para la Red de Solidaridad Social se observa un rubro llamado “*Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado. Previo concepto DNP*” por un valor de \$198'000'000'000.

Adicionalmente a lo anterior, se observan algunos rubros por cinco mil millones de pesos para programas del Ministerio de Protección Social.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley 921 dispone:

“Las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional.”

10. El día 12 de enero de 2005 el Departamento Nacional de Planeación presentó ante el Consejo Nacional para la atención a la Población Desplazada

el estimativo final de los recursos necesarios para la implementación de las políticas de atención.

El DNP concluye que para prestar atención integral a toda la población desplazada registrada hasta el momento, son necesarios 4.8 billones (millones de millones de pesos). El DNP toma cada prestación establecida en la normatividad colombiana, y la multiplica por el número de personas registradas que han de recibir dicho servicio.

Estima que el número total de personas desplazadas por atender es de 1'542'915.

Dicho resultado incluye tanto lo que debe destinar la Nación, como las entidades territoriales. De otra parte, el cálculo incluye lo destinado explícitamente en el Presupuesto General de la Nación, como lo proveniente de los presupuestos de las entidades que hacen parte del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Establece que la desagregación del monto total, por entidades territoriales y del nivel nacional será calculada en un documento CONPES pendiente de aprobación.

Indica también que el DNP está elaborando una matriz de indicadores de resultado por prestación debida a los desplazados, pero informa que para ello necesitan del diligenciamiento de unos informes que varias de las entidades del SNAIPD no han respondido.

11. En sesión de 12 de enero de 2005, el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada aprobó el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada. En consecuencia, el 7 de febrero de 2005 el gobierno expidió el Decreto 250 de 2005, *“por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.”*

El artículo 2º de dicho decreto establece: *“Fuente de los recursos. Bajo los principios de subsidiariedad y correspondencia, el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada se ejecutará con los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación para cada entidad del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, cuyos montos serán establecidos durante los dos primeros meses de cada año, con base en el presupuesto aprobado. Así mismo, con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos, para la atención de la población desplazada. Adicionalmente se gestionará, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, la consecución de recursos de cooperación internacional.”*

Dentro de los principios rectores del Plan Nacional, se observa el siguiente: *“Responsabilidad Compartida: La atención d la población desplazada es responsabilidad de las entidades que forman parte del SNAIPD en los distintos niveles, bajo los acuerdos y criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, que permitan aunar esfuerzos y optimizar el uso de los recursos en procura de lograr mejores resultados.”*

En cuanto a las fases de intervención y líneas estratégicas, se observa: *“El Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD bajo un enfoque de política social, abordará su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico.”*

Por su parte, el plan establece de manera general las entidades responsables para la prestación de cada uno de las *“líneas estratégicas de acción”*.

En relación con la *“puesta en marcha del Plan”*, se establece: *“La RSS como coordinadora del SNAIPD asume el diseño del Plan Nacional con la concertación de acciones, aportes, y asignación presupuestal de las diferentes entidades que lo conforman e impulsan y*

promueven la puesta en marcha de este como parte de su misión, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y las sentencias de la Corte Constitucional SU-1150 de 2000, T-327 de 2001 y T-025 de 2004”.

De otra parte, el Plan hace referencia a los indicadores de seguimiento de la siguiente manera: *“El Departamento Nacional de Planeación DNP a través de los sistemas SINERGIA y SIGOB estandarizará indicadores para el seguimiento a metas y compromisos adquiridos por las entidades del SNAIPD, en cumplimiento del Plan Nacional”.*

Por último se establecen planes operativos en los siguientes términos: *“Las entidades del SNAIPD elaborarán planes operativos de acuerdo con la oferta de servicios disponible para la atención de la población desplazada. Estos planes determinarán metas, actividades, tareas, responsables y presupuesto, como herramienta de seguimiento propia de cada institución. || Estos planes harán parte integral del Plan Nacional [...]. || Los planes operativos serán revisados y reestructurados anualmente, de acuerdo con la evaluación del Plan y la asignación presupuestal.”*

12. Mediante oficio de la Red de Solidaridad Social del 17 de enero de 2005, se afirma lo siguiente:

“[T]iene razón la Corte Constitucional cuando al proferir la sentencia T-023 de 2004 considera que existe un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, pues no hay duda alguna que para la fecha en la que se profiere la providencia el Estado no había podido cumplir de manera satisfactoria sus obligaciones con este sector poblacional.

La crisis fiscal que vive Colombia desde hace muchos años ha determinado una permanente falta de recursos para atender, en la forma en la que lo quiere el presente gobierno, a los sectores más vulnerables de nuestra población.

En ese orden de ideas, la mayor limitante para el cumplimiento adecuado de la sentencia [...], no hay duda alguna, está en el Presupuesto General de la Nación, que es el que financia de manera preponderante a las entidades que tienen como obligación la atención a la población en situación de desplazamiento.”

Adicionalmente, se afirma que el giro de caja menor, destinado a la Ayuda Humanitaria de Emergencia en los municipios pasó de \$1'153 millones en 2003 a \$3'157 millones en 2004.

13. Que mediante oficio de 9 de febrero de 2005 el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (CNAIPD) – representado por Bernardo Moreno y Rafael Bustamante, Secretario General de la Presidencia y Director de Derechos Humanos respectivamente, manifiesta lo siguiente:

“Es importante informar a la Honorable Corte Constitucional que, en el difícil contexto de las finanzas públicas del país, resulta evidente que no es posible asignar el total de volumen de recursos que arrojó el ‘ejercicio técnico’ elaborado por el DNP, en el plazo propuesto en la sentencia T-025, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, siguiendo las recomendaciones de la Corte en cuanto dispuso: “[...]” presentará a consideración del consejo Nacional de Política Económica CONPES en el mes de marzo del presente año, documento que redefine las prioridades de la política estatal de atención a la población desplazada y que contempla los presupuestos requeridos para su ejecución.”

14. El día 10 de marzo de 2005 la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES- envió escrito a la Corte, afirmando lo siguiente respecto del esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada:

“A pesar de las dificultades para contar con información más precisa que sirva al propósito de realizar un informe más técnico en esta materia, se estima que el gobierno nacional no ha hecho el esfuerzo presupuestal necesario para la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’.

[...] Pero, lo que es más grave aún, el gobierno nacional no tiene suficiente claridad sobre los recursos que podría obtener de fuentes internacionales- vía Plan de Acción Humanitaria. [...] mucho menos ha diseñado un plan de contingencia para el caso en que no se reciban los recursos esperados y sea necesario explorar fuentes alternativas de financiamiento.

[...] [D]ebe destacarse que el Gobierno nacional no ha definido un plan de contingencia para garantizar que los entes territoriales aporten recursos suficientes para la atención a población desplazada.” ¹⁶

15. El día 18 de marzo de 2005, el Representante para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- envió a la Corte un informe evaluando la respuesta a la sentencia T-025 de 2004. ACNUR indica que lo presupuestado durante los dos últimos años constituye un avance respecto de los años anteriores puesto que considera que al principio del actual gobierno se empezó a desmontar la política. No obstante, en vista del estimativo del DNP se constata *“la magnitud del reto que se está enfrentando.”* A continuación se presenta lo manifestado por ACNUR, en lo relevante para las conclusiones.

En términos generales, ACNUR hace las siguientes consideraciones:

“La formulación del Plan Nacional, y su expedición a través del Decreto 250 de 2005 le da fortaleza a las acciones de las diferentes instituciones. Apunta a mejorar la capacidad coordinadora de la RSS. Facilita el seguimiento de la política estatal a través de los órganos de control, al igual que facilita el control social por parte de organizaciones no gubernamentales y fundamentalmente de la población desplazada por la violencia. Es, tal y como se advirtió, un paso muy positivo que requiere ser complementado con la definición de indicadores, con plazos y metas definidas para que pueda servir como instrumento de gestión. Este aspecto era parte fundamental de las recomendaciones que ACNUR presentó en el balance de Políticas Públicas. Sin embargo, en el espíritu de las recomendaciones, el Plan debe avanzar en la definición explícita de ‘las responsabilidades y compromisos presupuestales de cada una de las entidades del sistema...’

El DNP ha efectuado una estimación del esfuerzo presupuestal que tiene que efectuar el Estado y la Sociedad, para adecuar su respuesta al desplazamiento al parámetro constitucional. Más allá de discusiones técnicas – en relación con los supuestos sobre los cuales el DNP ha determinado que la atención del desplazamiento implicaría una inversión de al menos 4,8 billones de pesos – es fundamental el mensaje que esta entidad ha dado a las diferentes instancias del Consejo. Ha presentado la magnitud del reto que se está enfrentando y la necesidad de, en congruencia con lo señalado por el artículo 58 de la Ley 721 de 2004, asignar recursos de manera prioritaria para atender a la población desplazada.

La respuesta anunciada, en términos de esfuerzo del nivel central del Gobierno, es cercana al 12% del monto requerido (que incluye la adición presupuestal de \$137 mil millones de la vigencia 2004); es significativa si se compara con vigencias anteriores, pero es necesario identificar con mayor precisión los recursos que el conjunto de las entidades del Sistema van a aportar, para disminuir la brecha entre lo que se requiere y lo que efectivamente se está asignando.

¹⁶ Pies de página omitidos.

Por ejemplo, del ejercicio presentado por el DNP se concluye que en materia de documentación se requerirían 7500 millones de pesos. Esta cifra corresponde al 4% del presupuesto total de la Registraduría Nacional del Estado Civil para el 2005. Sin embargo, dentro de los recursos de la Registraduría no es posible identificar con precisión el esfuerzo financiero que se está haciendo. Esta es la importancia de definir a través del Consejo de Política Económica y Social las prioridades y los presupuestos requeridos para su atención.

El tema de tierras ayuda también a ilustrar la necesidad de avanzar en esas definiciones. De conformidad con el ejercicio presentado por el DNP al Consejo Nacional, la atención del problema de generación de ingresos en el ámbito rural requeriría cerca de 1,4 billones de pesos, de los cuales aproximadamente un billón corresponden al componente tierra y asistencia en la producción. Sin embargo, el presupuesto del 2005 del Incoder no hace referencia alguna al tema de población desplazada. Su presupuesto de inversión, aplicable a las necesidades de la población desplazada, según análisis de ACNUR, podría acercarse al 1% de lo necesitado en la materia. Siendo este un tema esencial dentro de la problemática, es muy importante que todo el esfuerzo hasta ahora realizado por algunas entidades del Sistema se logre capitalizar mediante la precisión del esfuerzo de cada una de ellas.

La sentencia ha generado un mayor compromiso presupuestal por parte del gobierno central y ha propiciado avances iniciales en relación con autoridades locales, por lo menos en materia normativa, al establecerse en el artículo 58 de Ley 921 de 2004 la obligación de dar prioridad presupuestal a la atención de la población desplazada.

El compromiso fundamental se refleja, por lo pronto, en la mayor asignación de recursos en cabeza de la Red de Solidaridad Social, tal y como se expresara por parte del Gobierno en la respuesta a la Corte, el 26 de octubre de 2004, cuando se precisó la destinación de los \$198'000 millones previstos para la vigencia 2005. Es clara la importancia y la magnitud del incremento del presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social para la atención a la población desplazada. El presupuesto general de esta entidad, luego de haber presentado una reducción del 6.9% entre el año 2002 y el 2003, presentó un incremento de un 85,7% entre el 2003 y el 2004 y para la actual vigencia, pasó de 133 mil millones a 311 mil millones de pesos.

Sin embargo estas cifras continúan estando por debajo del 0,5% del PGN para el 2005. Los 311 mil millones representan el 0,36% de dicho presupuesto. Dado que la orden quinta se refiere a las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, es fundamental evaluar si la condición 'recursos necesarios' se está abordando plenamente ya que, como reconoció el Gobierno Nacional en su respuesta a la Corte del 17 de enero de 2005 '[...] la mayor limitante está en el presupuesto General de la Nación [...]'

Al revisar la Ley 921 [Presupuesto General de la Nación vigencia 2005] se puede constatar que solamente a dos instituciones se les ha asignado de manera expresa recursos para atender la situación [...]: La Red de Solidaridad Social y el Min Protección Social. Los rubros en los que expresamente se indica que se encuentran destinados a la atención del desplazamiento corresponden al 0,24% del PGN [...]. A ninguna otra entidad se destinan de manera específica y expresa recursos en tal sentido. Algunas de las acciones corresponden exclusivamente a recursos de cooperación internacional, [...].

En este orden de ideas es fundamental para la evaluación del cumplimiento de la orden quinta y en general de la sentencia, por lo menos en lo que respecta al nivel nacional, la elaboración del documento CONPES correspondiente, tal y como se anunció en el Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Estimamos que hay más recursos para la población desplazada de los que se encuentran señalados en el PGN – 2005, pero mientras esta circunstancia persista, se continuara corriendo el mismo riesgo de negación de atención por ausencia de disponibilidad

presupuestal, en la lógica de los que se ha venido aplicando según lo señalado por el Decreto 2569 de 2000”¹⁷

De manera específica el ACNUR afirma que si bien “*no se desprende que se esté apostando a un ajuste de políticas, [...] pese a los esfuerzos que se vienen realizando, aún no se ha llegado a un nivel en el cual se pueda hablar de un esfuerzo máximo, [...]*”

En referencia al Plan Nacional de Atención, el ACNUR manifiesta que “*no es clara aún la forma como el Gobierno va a ejecutar [la] línea estratégica ni la fuente de los recursos.*”

16. En julio de 2005, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2006. En dicho presupuesto, no hay alusión explícita a secciones, programas o proyectos relacionados con la atención a la población desplazada. Sin embargo, en la presentación del Ministerio de Hacienda y en el mensaje presidencial relativos a dicho proyecto de ley se afirma que dentro de los programas sociales del Presupuesto de Gastos, se incluyen \$456 mil millones “*para una atención más integral y oportuna a los desplazados.*”

A su vez, el artículo 58 del mencionado proyecto de ley dice lo siguiente:

Las entidades y autoridades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad, en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Para tal fin las entidades del orden nacional deben reportar a la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, antes del 1 de marzo de 2006, el cronograma y el plan de acción correspondiente.

La Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, consolidará esta información y la reportará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Audiencia de Información.

17. Mediante auto del día 27 de mayo de 2005, la Sala Tercera de Revisión decidió convocar a una audiencia de información “*con el fin de acopiar los últimos elementos de juicio relevantes para resolver si hubo o no cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, para luego adoptar las medidas a que hubiere lugar.*”¹⁸ A dicha audiencia fueron citados, entre otros funcionarios, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Red de Solidaridad Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación, considerando que “*la carga de demostrar el cumplimiento de lo ordenado recae sobre las autoridades administrativas competentes y responsables, las cuales en sus informes y en sus comentarios a las evaluaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han respondido todas las inquietudes pertinentes.*” Igualmente, la Sala invitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en su calidad de evaluadores del cumplimiento de la sentencia, así como también a algunas organizaciones gubernamentales y representantes de la población desplazada que habían enviado a la Corte informes generales o regionales de evaluación del cumplimiento de la sentencia. También fue invitado el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR.

¹⁷ Pies de página omitidos.

¹⁸ Apartado 9 de auto de 27 de mayo de 2005.

18. La audiencia de información se efectuó el día 29 de junio de 2005 en la Sala de Audiencias del Palacio de Justicia. A continuación se resumen las intervenciones, en lo relacionado con el esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada.

18.1. El Director encargado del Departamento Nacional de Planeación, José Leibowich Goldenberg, se pronunció acerca de los estimativos que dicha entidad ha efectuado para calcular el costo de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

En cuanto al estimativo final, indica que éste ha sido calculado con base en el número de personas desplazadas tanto individual como masivamente, con fecha de corte a octubre de 2004. El estimativo arrojó un costo total de \$4.8 billones de pesos. A su vez, dicho cálculo fue ajustado por el DNP en mayo de 2005; el monto estimado se redujo a 4.5 billones de pesos.

En cuanto a la definición del porcentaje de la participación en dicho monto, indica que éste será así:

(i) Un 15%, es decir \$675 mil millones, ha de estar cubierto por las entidades territoriales. Al respecto, sostiene que a pesar de que estas entidades cuentan con autonomía constitucional para la gestión de sus recursos, a través de un Documento Conpes Social es posible establecer criterios para que en la asignación de la inversión social, los municipios y departamentos den prioridad a la atención de la población desplazada.

(ii) Otro 15% provendría de aportes de la comunidad internacional; este porcentaje fue estimado con base en el nivel histórico de recursos aportados.

(iii) El 70% restante, es decir \$3.15 billones de pesos, serían apropiados por la Nación. La fuente de estos recursos se explica de la siguiente manera:

- 20 puntos porcentuales (\$881 mil millones¹⁹) provienen del Presupuesto General de la Nación. De estos, \$465.4 millones fueron apropiados para el año 2005, y \$415 mil millones están planeados para ser incluidos en el Presupuesto de la vigencia 2006.
- 31 puntos porcentuales (\$1.4 billones) provienen del presupuesto de las entidades que componen el Sistema para la Atención Integral de la Población Desplazada - SNAIPD. Mediante el artículo 58 de la Ley de Presupuesto General de la Nación se ordena a dichas entidades dar prioridad a los programas de atención a la población desplazada. Por lo tanto, ello llevaría a “*cubrir gradualmente el faltante.*”
- Los 19 puntos porcentuales restantes (\$855 mil millones) provendrían de la entrega de tierras, a medida que se extinga el dominio de propiedades en aplicación de la Ley de Justicia y Paz expedida recientemente por el Congreso de la República.

18.2. Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público, manifestó lo siguiente:

Explicó que un poco más de la totalidad del recaudo tributario (aprox \$40 billones de pesos) se destina a financiar el gasto de transferencias a las entidades territoriales, las pensiones y los intereses de la deuda (que en suma cuestan \$42 billones de pesos). Los demás gastos de funcionamiento “*se financian con deuda.*” Ello sirve de “*telón de fondo*” para valorar el importante esfuerzo presupuestal realizado para implementar la política de atención a la población desplazada.

¹⁹ La Sala constata que el 20% de 4.5 billones es 900 mil millones.

Explica que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal “*sin precedentes.*” Presenta un gráfico que muestra “*la evolución del gasto para la población desplazada*”, en el que se observa que si bien dicho gasto disminuyó entre los años 2002 y 2003 de \$150 mil millones a \$120 mil millones, éste aumentó a \$319 mil millones en el 2004 y a \$441 mil millones para el 2004.

Dicho esfuerzo se observa en el traslado presupuestal por \$136 mil millones de pesos realizado en la Ley 917 de 2004, y en la inclusión en la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para el 2005) del artículo 58, el cual ordena dar prioridad a la ejecución de recursos para los programas de atención a la población desplazada.

De otra parte, el Ministro explicó que, a pesar de los serios problemas de caja que afronta la Nación, los programas relacionados con la atención a la población desplazada cuentan con un nivel de ejecución del 100% (programa anual de caja del 100%). Afirmó además que el Gobierno tiene el compromiso de continuar girando la totalidad de los recursos apropiados para la población desplazada.

18.3 El Procurador General de la Nación, intervino en su calidad de evaluador del cumplimiento de la sentencia.

Observa que continúa la falencia según la cual la política de atención a la población desplazada no cuenta con recursos suficientes para ser implementada. Si bien el Procurador admite que en este tema “*se han logrado importantes avances*”, éstos no son suficientes para garantizar la atención de los desplazados. Por lo tanto, estima que se debe continuar haciendo un esfuerzo presupuestal.

18.4. El Defensor del Pueblo consideró que a pesar de que se observa un esfuerzo “*importante*”, “*surgen inquietudes*” acerca de la manera “*como se van a ejecutar los recursos*” estimados por el Departamento Nacional de Planeación. Al respecto, indicó que ha de ser aplicado el “*criterio del máximo esfuerzo presupuestal.*”

Igualmente, el Defensor estimó que, en vista de que existen muchos desplazados que no se registran, es necesario calcular y apropiarse recursos teniendo en cuenta la totalidad de la población desplazada y no sólo la incluida en el SUR.

18.5. El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentaron una réplica a las intervenciones realizadas por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

(i) Primero, el Director (e) del DNP señaló que existe un “*cronograma preciso*” de las apropiaciones de los recursos. Al observar que los recursos apropiados por la Nación pasaron de \$120 mil millones a \$365 mil millones entre los años 2003 a 2004, y a su vez aumentaron a \$465 mil millones en el año 2005, se concluye que el esfuerzo presupuestal se incrementó en el orden de 300%. Afirmó que a pesar de que el nivel de recursos asignado es “*insuficiente*”, “*se va a ir llenando*” en el corto plazo.

(ii) Segundo, el Ministro de Hacienda, reiteró el “*telón de fondo*” desde el cual ha de calificarse el esfuerzo presupuestal destinado a la población desplazada. Estima que en vista de la situación crítica de las finanzas públicas, “*peso que nos gastemos es peso de deuda.*” En este sentido, opina que no es aceptable que la orden de la Corte sea interpretada de tal manera que constituya “*un llamado a la irresponsabilidad de emitir más deuda*”, lo cual a su vez, afecta la posibilidad de que en el futuro exista una política exitosa contra la pobreza y específicamente de atención a la población desplazada.

Igualmente, el Ministro recuerda que es inevitable que un país como Colombia no cuente con suficientes recursos para atender todas las necesidades, aún en materias consideradas prioritarias.

Por las razones anteriores, el Ministro opina que para evaluar el cumplimiento de la sentencia es necesario analizar el esfuerzo presupuestal realizado en comparación con otros rubros de gasto en el presupuesto, y no de manera absoluta teniendo en cuenta únicamente la suficiencia de los recursos. En su entender, es evidente que los programas relacionados con la población desplazada han tenido una prioridad clara sobre las demás secciones del presupuesto de gasto.

18.6 Jorge Enrique Rojas, representante de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- consideró que existen “*serias dudas*” acerca del cumplimiento de la orden relativa a esfuerzo presupuestal.

Indica que existen inconsistencias entre lo que manifiestan el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mientras que el primero afirma que para el año 2005 se apropiaron \$460 mil millones de pesos, el segundo indica que este monto es de \$240 mil millones.

Estima que a pesar de que se tome el monto más alto de los anteriores, éste corresponde a un desembolso al año de \$287 mil pesos por desplazado, es decir \$782 pesos diarios. Para el año 2006, el esfuerzo presupuestal será de \$415 mil millones, de lo cual concluye que el desembolso por desplazado será menor. Afirma que se denota una “*gran esfuerzo*”, el cual reconoce que “*ha sido incrementado*”. No obstante, señala que es “*absolutamente insuficiente*.”

Considera que el ejercicio de planeación se efectúa con base en un “*número muy limitado de desplazados*”, pues muchos de ellos no se encuentran registrados. Afirma que en el 2004 y el 2005 los nuevos desplazados no registrados debido a que son rechazados por los funcionarios que administran el SUR oscila entre el 40% y el 60% de las solicitudes.

Por último solicita a la Corte que ordene al Gobierno Nacional presentar un proyecto de Ley mediante el cual se establezca un “*régimen tributario especial*” que permita obtener de la sociedad todos los recursos necesarios para proteger a la población desplazada.

18.7. El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación replicó a las afirmaciones de CODHES, señalando que el ejercicio de estimación presupuestal fue realizado a partir de criterios “*técnicos y bien sustentados*”. Indica que el cálculo se fundamentó en las obligaciones establecidas en la Constitución, la Ley y la jurisprudencia. De ello se deriva que el estimativo deba efectuarse con base en el Registro Único. Si el SUR evoluciona, el estimativo también cambiará.

Sostiene que el nivel de asignaciones es “*claramente insuficiente*”, pero la brecha puede ir siendo “*subsana*”.

Para ello, el Gobierno procurará, entre otras estrategias, aumentar los aportes provenientes de la comunidad internacional, y de otra parte, lograr un mayor compromiso de las entidades territoriales.

18.8. Por último, el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR manifestó que se evidencia un acentuado aumento de los recursos presupuestados para la atención a la población desplazada. Indica, por ejemplo, que el monto apropiado para la Red de Solidaridad Social es superior a la sumatoria de los últimos 10 años.

Sin embargo, considera que la asignación de recursos “*sigue siendo baja*”, teniendo en cuenta la magnitud del problema y el estimativo realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

Afirma que todavía hay entidades que no asumen los esfuerzos necesarios, hasta el punto en el que se observan organismos que asignan apenas el 1% de su presupuesto a los programas de atención a la población desplazada. Al respecto indica que para superar el estado de cosas inconstitucional es necesario que todas las entidades hagan un esfuerzo presupuestal importante.

Intervenciones escritas posteriores a la Audiencia de Información.

19. El día 30 de junio de 2005 el Director (e) del Departamento Nacional de Planeación radicó ante esta Corporación un documento en el cual repite y confirma los argumentos expuestos de manera oral en la Audiencia de Información.

Adicionalmente, el documento contiene una explicación de la manera mediante la cual se realizó la estimación de recursos necesarios para ejecutar la política de atención a la población desplazada, y la gestión de coordinación emprendida por el DNP para fijar el esfuerzo presupuestal necesario para cumplir la política y proteger los derechos constitucionales y legales de estas personas.

De otra parte, el Director (e) del DNP precisó algunos de los mecanismos que se está planeando utilizar con el fin de cumplir con la asignación de recursos descrita en la audiencia de información.

Primero, en cuanto a los recursos provenientes de los presupuestos de las entidades miembros de SNAIPD; el DNP indica que *“se propone la expedición de Documento CONPES, mediante el cual las entidades del SNAIPD se comprometerían a la priorización de de inversión con destino a la PD para cubrir gradualmente el faltante.”*

Segundo, en relación con la *“política de disposición de tierras”* mediante la cual se cubriría el 19% de los recursos asignados por la Nación, el DNP afirma que los terrenos *“se entregaría en la medida en que el Estado recupere las tierras, vía extinción del dominio o por la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.”*

Por último, respecto del compromiso presupuestal de las entidades territoriales, dicha entidad ha *“propuesto la expedición de un documento CONPES Social en el cual se indiquen los criterios para el acceso preferencial de la población desplazada [...] a los planes y programas de inversión social de las entidades territoriales.”* Al respecto, el DNP aporta copia de las observaciones realizadas por la Federación Colombiana de Municipios y algunos Departamentos. A continuación se resumen algunas de estas observaciones:

La Federación Colombia de Municipios afirma que la *“atención integral a al población desplazada es en la práctica una nueva competencia para los gobiernos municipales, así se materialice mediante la prestación de bienes y servicios de naturaleza municipal [...].|| No se deben transferir competencias sin recursos.”* En otro aparte, indica que *“el Documento CONPES deberá precisar los recursos que la Nación aportará a las entidades territoriales para dar cumplimiento a los criterios de asignación del gasto social sin afectar la atención a la población pobre identificada por el Sisben y a quienes estaban dirigidos los programas de gasto social del Plan de Desarrollo Territorial.”* Se constatan observaciones en el mismo sentido de la Secretaría de Planeación del Departamento de Cundinamarca, y de la Gobernación de Caldas.

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO N° 177 de 2005

Referencia: Sentencia T-025 de 2004

Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, DC., agosto veintinueve (29) de dos mil cinco (2005)

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

CONSIDERANDO:

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional “*mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”.
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 hasta el 29 de junio del año en curso, la información que se había suministrado a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta orden era en términos generales incompleta, dispersa y fragmentada; y que el día 29 de junio, como se verá, se presentó una información somera y reiterativa sobre el mismo tema.

5. Que esta situación, así como la importancia que tiene el cumplimiento de la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en el país, ya había sido puesta de presente por la Sala Tercera de Revisión de la Corte, mediante auto del 27 de abril de 2004. En la parte motiva de esta providencia se efectuaron las siguientes consideraciones:

“16. Que en relación con el cumplimiento del Ministerio del Interior y de Justicia de la orden “para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º 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” y comunicar al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada las decisiones adoptadas, ni la Red de Solidaridad Social ni el Ministerio del Interior y de Justicia solicitaron una prórroga del plazo para el cumplimiento de esta orden. Sin embargo, la Sala insiste en la importancia de ese procedimiento para superar el estado de cosas inconstitucional. Por lo cual, insta a la Red de Solidaridad Social a solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia el envío de los informes respectivos 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.”

En consecuencia, en la parte resolutive del referido auto del 27 de abril de 2004 se dispuso:

“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 en comunicación recibida en la Corte Constitucional el 19 de noviembre de 2004, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social remitió los siguientes documentos, relacionados con el cumplimiento de la orden tercera de la sentencia T-025 de 2004: (i) la Circular No. 004 del 14 de Septiembre de 2004 del Ministerio del Interior y de Justicia, dirigida a los Gobernadores y al Alcalde de Bogotá, (ii) copia de la respuesta dada por la Gobernación de Antioquia a la Circular No. 004, y (iii) un documento titulado “matriz de seguimiento – promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada – Ministerio del Interior y de Justicia”, cuyo contenido se reseña a continuación.

6.1. El texto de la Circular No. 004 del 14 de Septiembre de 2004, dirigida a los “Señores Gobernadores”, es el siguiente:

*“MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA
CIRCULAR No. 004*

PARA: SEÑORES GOBERNADORES

*DE: SANDRA DEVIA RUIZ
Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público
Ministerio del Interior y de Justicia*

ASUNTOS: Promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada.

Comunicación de la Sentencia de la H. Corte Constitucional T-25 de enero 22 de 2004. Reiteración cumplimiento de compromisos.

FECHA: Septiembre 14 de 2004

Respetados Señores:

Como es de su conocimiento la H. Corte Constitucional en Sentencia T-25 de enero 22 de 2004, dispuso que a través del Ministerio del Interior y de Justicia, se promoviera que Gobernadores y Alcaldes del país, adoptaran las decisiones necesarias para asegurar la 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.

Igualmente la Corte Constitucional reiteró el pasado 09 de Septiembre al Ministerio del Interior y de Justicia, la obligación de realizar el seguimiento de las actividades de los mandatarios seccionales y locales, razón por la cual les solicito enviar un informe ejecutivo a más tardar el día 30 de septiembre de 2004, sobre el estado de avance de su gestión, que de alcance al anterior, indicando acciones, tiempos y especialmente el detalle del presupuesto o los recursos de cofinanciación que se están invirtiendo en la implementación de esta política y que servirán para hacer sostenible la atención a la población desplazada.

Se requiere además su urgente y decidida coordinación con los alcaldes de los municipios de su Departamento que presentan población desplazada, con el fin de que ellos, adopten las medidas necesarias, los recursos correspondientes y rindan ante su despacho, a la mayor brevedad posible el informe solicitado, reactivando además los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada de conformidad con la Ley 387 de 1997 Artículo 7°.

Por último exhorto a los mandatarios Departamentales a un mayor compromiso dentro del marco de sus competencias, con esta política pública, tal y como lo exige la Ley 387 de 1997 y como lo ordena la Corte Constitucional en la sentencia referida, que se traduzca en fortalecer su capacidad institucional para dar sostenibilidad financiera a la asistencia y garantía de los derechos de la población desplazada con asiento en sus jurisdicciones.”

Esta circular también fue remitida al Alcalde Mayor de Bogotá, con un texto similar.

6.2. En el documento titulado “*Matriz de seguimiento – promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada*”, se incluye una tabla de control en la cual se efectuó el seguimiento de los siguientes elementos: (1) envío de la circular 03 del 25 de febrero de 2004, comunicándoles a los Gobernadores y Alcaldes la sentencia T-025; (2) respuestas de los departamentos a la circular No. 03 de 2004; (3) estado de la información enviada por el departamento (30 de septiembre 2004); (4) calificación de la información hasta el 30 de septiembre de 2004; (5) observaciones sobre el estado de la información; (6) envío de la circular No. 04 de septiembre de 2004; (6) una llamada telefónica de seguimiento por el Ministerio para verificar cumplimiento de los compromisos; (7) respuesta del departamento a la segunda circular; (8) descripción del estado de la información y calificación del segundo informe. Hay registros de todos estos temas para los departamentos de Antioquia, Arauca, Amazonas, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada y San Andrés y Providencia.

7. Que sin perjuicio de la remisión de estos documentos, han sido las entidades a las que la Corte les ha solicitado informes externos de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 las que han suministrado información sobre las acciones realizadas a nivel de las entidades territoriales para satisfacer los derechos fundamentales de la población desplazada. Así,

por ejemplo, en el informe presentado por ACNUR el 18 de marzo de 2005 indica lo siguiente:

“6. La Sentencia ha generado un mayor compromiso presupuestal por parte del gobierno central y ha propiciado avances iniciales en relación con autoridades locales, por lo menos en materia normativa, al establecerse en el artículo 58 de la Ley 921 de 2004 que ‘las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 proferida por la Honorable Corte Constitucional’.

El compromiso fundamental se refleja, por lo pronto, en la mayor asignación de recursos en cabeza de la Red de Solidaridad Social...

(...). 10. Hay grandes esfuerzos por parte de algunas instituciones del Estado. No obstante, el esfuerzo no es el mismo en todas las que tienen asignadas competencias en la respuesta frente al desplazamiento forzado. Esto significa, en términos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, una distorsión que va a continuar concentrando el mayor peso de la respuesta en el nivel nacional y, en particular, en la RSS.

(...) Es evidente la heterogeneidad de las respuestas y la presentación de acciones que siguen sin alcanzar la coherencia necesaria para poder hablar de una efectiva política integral. (...) La heterogeneidad en los niveles de compromiso también se refleja en la forma y la intensidad como las autoridades locales asumen la respuesta frente al tema del desplazamiento. En este aspecto, la incidencia del Consejo Nacional y mejor, la relación entre el ámbito local y el nacional es disímil; en ocasiones no se logra percibir claramente su incidencia. Lo mismo se puede predicar entre lo departamental y lo municipal²⁰. Dado que el Estado colombiano le ha apostado a un modelo sistémico en la respuesta y que aplica, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, la falla en alguno de los niveles genera desequilibrios en el sistema que a la postre no facilitan el desarrollo de las acciones que permitirían superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Los ejemplos de estas disimilitudes se pueden recoger en un seguimiento al desempeño de los Comités Departamentales; en algunos de los casos, ejemplo Putumayo, es el esfuerzo permanente de la Red de Solidaridad Social el que mantiene vivo el espacio de discusión y en el que se han logrado esfuerzos para poner en funcionamiento mesas temáticas para la discusión de la problemática y la búsqueda de soluciones.

En casos como el de Nariño, hay una gran iniciativa departamental, lo que se observa es que hay desperdicio de esfuerzos en la medida en que las iniciativas del Departamento, reflejadas en su Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR), no se observan claramente en la forma como el Plan Nacional de Atención aborda la problemática. La integración en doble vía, entre los PIU y la política nacional, es fundamental dado que desde la perspectiva local genera

²⁰ De acuerdo con la población desplazada de Nariño, por ejemplo, ‘...el avance del fortalecimiento del comité departamental, no ha significado un apoyo a los municipios, pues aun se nota la debilidad de coordinación con los comités municipales, que en su mayoría se encuentran desarticulados e inoperantes...’. Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. ‘Análisis de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado’. Pasto, Nariño, 2005, pp. 2.

incentivos para la inversión de recursos locales y departamentales. Si los esfuerzos locales no ven una respuesta complementaria y concurrente del nivel nacional, se corre el riesgo de desestimular la iniciativa local. Tanto es así que hemos conocido que ante la ausencia de un compromiso concreto del nivel nacional, algunas administraciones locales han pensado en retirar sus compromisos en estos planes. De igual manera, genera desestímulo para la coordinación. Si las autoridades locales no perciben cómo sus esfuerzos logran llamar la atención de los entes nacionales, pierden iniciativa en su gestión y a su vez propicia la organización y la participación de las comunidades.

En Chocó, el Comité Departamental ha logrado importantes avances. El Departamento realiza convocatoria mensual del Comité (la RSS registra 6 reuniones durante el 2004²¹); sin embargo, y es donde se observa el menor impacto del Sistema Nacional, el Comité no logra aún apropiarse instrumentos como mapas de riesgo, planes integrales únicos o planes de contingencia y, en consecuencia, las reuniones responden a la atención de casos concretos y coyunturales²².

Situaciones como Santander, en la que durante el 2004 se realizaron tan solo 4 reuniones del Comité Departamental y en las que no se aborda integralmente la política, ilustran todas ellas que el Consejo no logra trascender aún el ámbito nacional de coordinación.

El seguimiento que ACNUR ha efectuado en relación con el funcionamiento de los Comités Territoriales ha encontrado, como en el caso de la Costa Atlántica, que estos no están operando como instancia articuladora de la política nacional y local, siendo bajos los niveles de retroalimentación entre ambos niveles de gestión. La discusión sobre el Plan Nacional, en un departamento como Atlántico, se llevó a cabo en una jornada de trabajo, en la que más que un ejercicio participativo se presentó una reunión para ajustar el Plan Nacional²³.

Los ejercicios de planificación en estas instancias, en los departamentos de la Costa Atlántica, corresponden a respuestas frente a desplazamientos masivos o procesos de retorno sin involucrar una discusión sobre la política y sin partir de diagnósticos ni ‘una subsiguiente valoración de los costos del ajuste de la respuesta institucional’²⁴. Las acciones no son, por lo menos hasta ahora, articuladas con el Plan Nacional. Se supondría que en la medida en que el Plan vaya ganando en operatividad esta articulación empiece a darse.

De acuerdo con la información reportada por el Consejo Nacional de Atención a la Corte Constitucional, el esfuerzo realizado ha permitido fortalecer los ejercicios de planeación de las políticas departamentales y municipales. Sin duda, hay un importante esfuerzo institucional del nivel nacional hacia los Comités Territoriales. No obstante, se evidenciaron algunos problemas en la información reportada. Los Comités Municipales no aumentaron su actividad en un 159%, sino en un 59%, pasando el número total de sesiones de 835 a 1.331 reuniones. En cifras concretas significa que se pasó de 1.5 a 3 sesiones municipales anuales en promedio, lo cual es evidentemente una frecuencia muy baja. Una causa de este aumento del promedio fue el menor número de comités municipales que reportó actividad el cual, según la información aportada por la RSS, disminuyó en un

²¹ Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004. Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005.

²² Seguimiento interno a través del trabajo de fortalecimiento del Comité Departamental. ACNUR, Quibdó.

²³ ACNUR. Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada en la Costa Atlántica. Evaluación posterior a la sentencia T-025. Barranquilla, Marzo 2005.

²⁴ Idem

23%²⁵. Pese al esfuerzo, corresponde tan sólo al funcionamiento de comités en el 40% de los municipios del país.

De igual manera, el incremento de las sesiones de los Comités Departamentales fue de 2% y no del 111%, como se señaló en el Informe a la Corte²⁶, al pasar de 145 a 148 sesiones²⁷, lo que significa que los Comités Departamentales se reúnen en promedio 4.5 veces al año.

7. Que a pesar de la utilidad de este tipo de información suministrada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, resalta la Sala que (i) ella no suple el cumplimiento de la obligación que recae directamente sobre el Ministro del Interior y de Justicia en virtud del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025/04, (ii) el cual ha debido presentar un reporte completo, organizado y sistemático tanto de las acciones llevadas a cabo por dicho Ministerio en cumplimiento de la referida orden, como de los resultados efectivos alcanzados, de tal forma que se pueda evaluar el nivel de satisfacción de las obligaciones que le asisten en esta materia.

8. Que en desarrollo del auto proferido por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional el 27 de mayo de 2005, se celebró una Audiencia Pública el día 29 de junio de 2005, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las ordenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. En la parte considerativa de dicho auto se tuvo en cuenta, como uno de los motivos para convocar la audiencia, 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. En efecto, en el numeral 7.6. de la parte considerativa del auto del 27 de mayo de 2005 se expresó: *“Que en relación con el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, (...) hasta el momento sólo han sido remitidas a la Corte 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”*.

9. Que en el informe presentado el 29 de junio de 2004, en la Audiencia de información, el Ministerio del Interior y de Justicia, reiteró que las acciones de coordinación realizadas por dicho Ministerio habían consistido en promover el desarrollo y la ejecución de políticas públicas locales en materia de población desplazada a través de reuniones realizadas durante el año 2004, así como una exhortación a las autoridades territoriales para que priorizaran el gasto social, y reactivaran los comités territoriales de que trata la Ley 387, hecha por el

²⁵ Cálculos de ACNUR con base en la información consignada en el informe presentado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Corte. Ver: Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 – Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005.

²⁶ Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 – Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005, p. 21.

²⁷ En su informe a la Corte, la RSS presenta 2 veces la información del Magdalena Medio. Las 60 reuniones del Comité ‘Departamental’ del Magdalena corresponden a las 60 sesiones de los 20 comités del área de cobertura de la unidad territorial de la Red en esa región del país. Ver. Consejo Nacional de Atención Integral. ‘Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 / Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005, pp. 22.

Ministro del Interior en el mes de mayo de 2005. Igualmente destacó como acción de coordinación el monitoreo de cartas y comunicaciones y la lista de las mismas donde constan las llamadas hechas por ese Ministerio y los oficios enviados a distintas autoridades locales. Esta información se presentó en el informe escrito enviado el 1 de julio de 2005.

10. Que en el reporte enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia el 1 de julio de 2005 como complemento a la información presentada durante la Audiencia Pública del 29 de junio, se señaló lo siguiente sobre el cumplimiento del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004:

10.1. En primer lugar, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia informó que, en lo de su competencia, ha desarrollado el “*Proyecto de Descentralización de la Ejecución de la Política Pública de Derechos Humanos*”, con los siguientes resultados relevantes:

“...el mencionado proyecto, liderado conjuntamente por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de su Dirección de Derechos Humanos y el Programa Presidencial de DDHH y DIH, busca fortalecer una cultura institucional y participativa garante de los DDHH en la ejecución de las políticas públicas, con el liderazgo de las autoridades regionales y locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de este propósito, se incluyó el componente de DDHH en los 32 planes de desarrollo departamentales y a partir de allí se han elaborado planes de acción departamentales y municipales que traducen las políticas en actividades concretas para enfrentar la situación particular, en el orden territorial y local.

En este sentido, este Ministerio ha trabajado con los departamentos de: Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena, Antioquia, Chocó, Córdoba, Quindío, Risaralda, Caldas, Putumayo, Amazonas, Guainía, Cundinamarca, Huila y Caquetá. En ocho de los cuales, la atención a la problemática del desplazamiento forzado ha surgido en los talleres de concertación que se celebran con las autoridades locales y la sociedad civil, como un tema prioritario, motivo por el cual, ha quedado incluido en los planes departamentales de acción, con actividades concretas, así:

Planes de Acción con el componente de atención al Desplazamiento Forzado

<i>Departamento</i>	<i>Estrategias en los planes de acción departamentales</i>
<i>Antioquia</i>	<i>Fortalecer la estrategia departamental de atención integral a la población desplazada</i>
<i>Caldas</i>	<i>Dar prioridad a la población desplazada en las brigadas de atención en las zonas rurales.</i>
<i>Caquetá</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>- Fortalecer los Comités Municipales y Departamentales de atención a la población desplazada con el objetivo de reforzar la formulación de políticas a nivel departamental y municipal.</i> <i>- Elaborar un diagnóstico de la situación de derechos humanos en el departamento que tendrá como una de sus prioridades la situación de la población de la población desplazada.</i> <i>- Ejecutar los tres programas de atención al desplazamiento forzado incluidos en el Plan de Desarrollo ‘Todos por un Caquetá mejor’: Atención Integral a la Población Desplazada, Prevención del Desplazamiento mediante sistemas de alertas</i>

	<i>tempranas y el de Retorno o restablecimiento de la población desplazada.</i>
<i>Chocó</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Monitorear a través de los organismos humanitarios y la fuerza pública la evolución del orden público en zonas más vulnerables, a fin de prevenir desplazamientos masivos de habitantes.</i> - <i>Concertar un comité departamental para monitorear el tema.</i>
<i>Cundinamarca</i>	<i>Acompañar el proceso de retorno de 2 comunidades desplazadas por la violencia en la provincia de Rionegro.</i>
<i>Huila</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Fortalecer los Comités Municipal y Departamental de Atención a la población desplazada.</i> - <i>Dar prioridad al tema en la elaboración de la línea base y la implementación del Observatorio de derechos humanos del departamento.</i> - <i>Implementar las estrategias de obtención de cofinanciación para brindar ayuda humanitaria a la población desplazada y la elaboración, concertación y ejecución de un plan de retorno para familias desplazadas, incluidas en el Plan de Desarrollo “Huila Unido para Construir Futuro”.</i>
<i>Quindío</i>	<i>Apoyar las iniciativas propuestas por el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada en cultura y recreación.</i>
<i>Risaralda</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Realizar una campaña de medios de comunicación masiva para prevenir el desplazamiento forzado.</i> - <i>Realizar un Encuentro Regional de DDHH y desplazamiento a la luz de la problemática municipal.</i> - <i>Crear un Observatorio de DDHH que haga especial seguimiento al tema.</i> - <i>Realizar un evento regional “Una mirada al desplazamiento y los derechos humanos desde el pacto por la región”, analizando la problemática de los municipios expulsores y receptores a la luz de la prevención y atención.</i>

Cabe anotar que de los ocho departamentos señalados, siete han suscrito convenios interadministrativos con este Ministerio, para la cofinanciación de los Planes de Acción que están en vía de ejecución. El único departamento que aún no cuenta con un convenio de esta índole es del Chocó, que lo firmará en el curso de las próximas semanas.”

10.2. En segundo lugar, la Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia informó lo siguiente:

“La Corte Constitucional en Sentencia T-25 de enero 22 de 2004, Artículo Tercero, dispuso que a través del Ministerio del Interior y de Justicia, se promoviera que los Gobernadores y Alcaldes del país, 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 (...)’.

El Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Asuntos Territoriales viene cumpliendo con lo ordenado por la Alta Corporación, en lo que respecta a la orden del artículo tercero de la citada Sentencia así:

1. Dos reuniones del Ministro del Interior y de Justicia con los 32 Gobernadores el 25 de febrero de 2004 y el 6 de mayo de 2005, en las que se exhortó al

fortalecimiento de la capacidad institucional, la priorización del gasto social y la reactivación de los Comités Territoriales: Ley 387/1997.

2. Gestión institucional: El contenido de la sentencia T-025 de 2004, Artículo Tercero y la obligación a cargo de este Ministerio de promover la toma de decisiones por parte de los mandatarios territoriales para la efectiva atención de la población desplazada, se divulgó y realizó a través del envío de dos circulares a todos los Gobernadores y Alcaldes y tres oficios exhortatorios de sus obligaciones Constitucionales y legales, llamadas telefónicas a todos los departamentos y municipios.

Como resultado de esta gestión, se obtuvo respuesta de 26 Departamentos. Tal información se consolidó por parte del Ministerio y el Departamento Nacional de Planeación, a través de las matrices de seguimiento.

Frente a este punto, respetuosamente se indica que el Ministerio del Interior y de Justicia no es competente para ‘obligar’ a los mandatarios seccionales y locales, a disponer de su presupuesto una partida o rubro para atender estos asuntos, pues muy a pesar de su innegable perentoriedad e importancia, tanto Gobernadores como Alcaldes, gozan de autonomía administrativa y de gestión y por ende solo una autoridad jurisdiccional o de control puede conminar y reorientar sus actuaciones, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar por el presunto incumplimiento de los mandatarios.

Se prepara la elaboración de un documento CONPES Social, con el fin de fijar unas directrices de priorización de los recursos del Sistema General de Participaciones, aclarando que los mismos son de origen constitucional y por tanto solo procede una orientación tendiente a priorizar el gasto social según la exigencia de la Honorable Corte Constitucional.

CRONOGRAMA CUMPLIMIENTO Y SEGUIMIENTO TUTELA T-025

Artículo Tercero

<i>1. Circular No. 03 del 25 de febrero de 2004, firmada por la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público, con la cual se comunicó a los Gobernadores y Alcaldes del país lo dispuesto en la Sentencia T-025-04.</i>
<i>2. Oficio No. 0345 de 31 de marzo de 2004, esa Dirección, reiteró la instrucción impartida en la Circular No. 003 de 25 de febrero de 2004, en el sentido de recordarle a los Gobernadores de cada uno de los Departamentos del país, que el término para informar al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia sobre las decisiones adoptadas vencía en dicha fecha, además de solicitarles que se hiciera extensivo el requerimiento a los Alcaldes.</i>
<i>3. El 02 de mayo se envió conjuntamente el Oficio No. 486 de 2004 a través de las Direcciones Territoriales y de Derechos Humanos vía fax a todos los gobernadores reiterando la política en materia de atención a la población desplazada en el nivel territorial.</i>
<i>4. El 04 de mayo de 2004, mediante oficio firmado por el Doctor Rubén Darío Calderón Jaramillo y la Directora de AT, se rindió informe a la Honorable Corte Constitucional sobre las acciones adelantadas por el Ministerio para dar cumplimiento al fallo de tutela.</i>
<i>5. El día 14 de septiembre de 2004, se elaboró y envió la Circular No. 04 a los 32 Gobernadores del País y al Alcalde Mayor de Bogotá, reiterándoles la necesidad de adelantar acciones y disponer de recursos para la implantación de la política de atención a la población desplazada, en el nivel seccional y local.”</i>

11. Que el señor Procurador General de la Nación, en el escrito titulado “Conclusiones definitivas sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 – Audiencia de Información – 29 de junio de 2005”, afirmó lo siguiente sobre el cumplimiento de la orden contenida en el referido numeral tercero:

“En relación con la obligación de los entes territoriales de destinar los recursos suficientes para proteger los derechos de la población desplazada:

El Ministerio del Interior y de la Justicia emitió las circulares 003 y 004 de febrero y septiembre de 2004, respectivamente, dirigidas a los entes territoriales, pero sólo reportó haber recibido respuesta clara y completa de 12 departamentos²⁸, sobre acciones y presupuesto asignado para la atención del desplazamiento. Por lo tanto, la PGN considera que aún no se ha dado alcance a la promoción señalada por la Corte en la orden tercera de su sentencia.

Por su parte la PGN, a través de las circulares No. 055 de septiembre 3 de 2003 y 0651 de noviembre 5 de 2004, ha hecho requerimientos y seguimiento sistemático a los entes territoriales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, para verificar el cumplimiento de la obligación de incluir en sus presupuestos las partidas suficientes para la atención a la población desplazada, tal como lo ordena el numeral 4º, artículo 33 del Decreto 2569 de 2000. Así mismo, se les ha reiterado a los alcaldes y gobernadores el deber de impulsar el cumplimiento de las funciones de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada en cada una de sus jurisdicciones.”

12. Que el Director (e) del Departamento Nacional de Planeación informó a la Corte, en escrito recibido el 1º de julio como soporte escrito de su intervención en la Audiencia Pública del 29 de junio, que la estimación del compromiso de las entidades territoriales para asignar un presupuesto para la atención de la población desplazada se había calculado con base en el comportamiento histórico de estos aportes, y estableció que dicha participación correspondía al 15% del total de recursos requeridos. Sobre el particular resaltó lo siguiente:

En relación con el porcentaje de participación de la apropiación de recursos que corresponde a las entidades territoriales, el DNP, teniendo en cuenta la autonomía de la que gozan las entidades territoriales respecto al manejo de sus propios recursos, es decir, en atención al bajo nivel de injerencia que tiene el nivel nacional para dirigir el destino de recursos endógenos de las entidades territoriales, ha limitado sus propuestas al desarrollo de instituciones jurídicas frente a recursos exógenos de las mismas.

(...)

De acuerdo con la estimación de la posible participación de las entidades territoriales en la financiación del gasto con destino a la atención de la población desplazada, les correspondería, en principio, el 15% del total de recursos necesarios para tal fin, esto es, \$675 mil millones de pesos de 2005.

Bajo la premisa de que las entidades territoriales son autónomas en la distribución y asignación de sus recursos, el mecanismo de consecución de los mismos se restringe a la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones, a partir de lo que establece el artículo 94 de la Ley 715 de 2001:

‘DEFINICION DE FOCALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

²⁸ Antioquia, Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y San Andrés.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.’

En este sentido, el DNP ha propuesto la expedición de un Documento CONPES SOCIAL, en el cual se indiquen criterios para el acceso preferencial de la PD inscrita en el Sistema Unico de Registro – SUR, a los planes y programas de inversión social de las entidades territoriales.

A la fecha, el documento que sería presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social, ha sido discutido con la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos. Para ilustrar el punto se anexan, en 10 folios, las respuestas ofrecidas por las dos federaciones.”

El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación anexó a su escrito la copia de las respuestas dadas por las federaciones de departamentos y municipios al proyecto de documento CONPES-Social. A la fecha, el mencionado documento CONPES- Social no ha sido adoptado.

13. Que de conformidad con los informes de evaluación del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y de derechos humanos y por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional aprecia que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y 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 de 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.

14. Que si bien de conformidad con el análisis de la situación de la población desplazada realizado en la sentencia T-025 de 2004 no era probable que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional, sí era preciso que las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población desplazada, así como aquellas responsables de promover la acción coordinada de los esfuerzos nacionales y territoriales avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable y, por lo tanto, que adoptaran medidas efectivamente conducentes para alcanzar dicho fin.

15. Que en relación con el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia son 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. En las comunicaciones enviadas a las entidades territoriales por el Ministerio, éste se limitó a recordar las obligaciones constitucionales y legales de las entidades territoriales, sin establecer un mecanismo específico para fijar objetivos, reportar las acciones realizadas o determinar el avance de la situación, e introducir correctivos cuando los resultados fueran insuficientes.

15.1. Que en relación con el sentido de la obligación de “*promover*”, el Ministerio del Interior y de Justicia, entendió que para dar cumplimiento a dicha obligación bastaba mencionar el tema en las reuniones ordinarias y generales con los gobernadores, enviar comunicaciones a las distintas entidades territoriales en donde se recordaban las obligaciones que la Constitución y la Ley 387 de 1997 consagran a favor de la población desplazada y hacer un seguimiento de la correspondencia enviada. Promover significa *estimular, impulsar* para alcanzar un fin específico, y para que ello resulte efectivamente conducente se debe contar con instrumentos adecuados que le permitan saber si se está avanzando o no, de acuerdo con el nivel de prioridad y los objetivos trazados. En este sentido, para que las acciones de promoción resultaran efectivamente conducentes, era preciso que el Ministerio conociera, por ejemplo, (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. Sin esta información básica, no era posible saber si se está contribuyendo a avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, ni si se requieren mayores esfuerzos en un área específica de atención, ni mucho menos diseñar una estrategia adecuada para promover un mayor compromiso de las entidades territoriales.

14.2. Que en la sentencia C-579 de 2001,²⁹ la Corte precisó cómo operaba el principio de autonomía territorial frente al de unidad nacional y estableció que la autonomía territorial podía ser limitada frente a intereses nacionales. Dijo entonces la Corte:

*De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos **propios**; es decir, aquellos que **solo a ellos atañen**. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, “es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales”. En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: “la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): “La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico” (Sentencia C-497A/94).*

La declaratoria del estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada, señala que existe un interés nacional en la superación de dicha situación, que permite una mayor incidencia de las entidades nacionales competentes en los niveles territoriales, donde dicho interés nacional esté presente. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte resaltó la multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, por lo cual señaló que éstos tienen, “*un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior,*”³⁰ Dijo entonces la Corte Constitucional:

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, Salvamentos de Voto parciales de Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto conjunta: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

³⁰ Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

poblacionales. La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “*un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado*”³¹; (b) “*un verdadero estado de emergencia social*”, “*una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas*” y “*un serio peligro para la sociedad política colombiana*”³²; y, más recientemente, (c) un “*estado de cosas inconstitucional*” que “*contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo*”, al causar una “*evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos*”³³.

También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- que se ven obligadas “*a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional*”³⁴ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad³⁵, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales³⁶ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “*Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado*”³⁷. En ese mismo orden de ideas, ha

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del INCORA firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla, de generar problemas de orden público, y de ordenar a los alcaldes del departamento tomar medidas para evitar problemas de orden público, incluida la limitación a la circulación de los campesinos desplazados, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

³² Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³³ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

³⁴ T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

³⁵ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

³⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse

indicado la Corte *“la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”*³⁸, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.

15.3. Que el envío y seguimiento de correspondencia no es en sí mismo efectivamente conducente para mejorar la coordinación entre los esfuerzos nacionales y los que deben realizar las entidades territoriales a fin de *“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.”* Tal como fueron hechas las comunicaciones por el Ministerio del Interior, éstas sólo permitieron hacer un seguimiento de la correspondencia, pero no de las acciones efectivamente realizadas, ni de la forma como respondieron las entidades territoriales, ni de los resultados alcanzados.

16. Que de conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, después de proferida la sentencia T-025 de 2004 y *“hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,”* la Sala Tercera de Revisión conserva la competencia para adoptar las determinaciones que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

17. Que del análisis anterior al comparar 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.

18. Que por lo anterior, es preciso que el Ministerio 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

trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

³⁸ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, de tal forma que las acciones territoriales que se adopten complementen los esfuerzos nacionales y permitan avanzar a un ritmo más acelerado y sostenido hacia la superación del estado de cosas inconstitucionales. Para ello, el Ministerio deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- i. Realizar 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.
- ii. Diseñar, implementar y poner en marcha 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.
- iii. Diseñar, implementar y poner en marcha 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 estanquen o retrocedan.
 - iv. Definir 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.
 - v. Diseñar 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.
 - vi. Diseñar e implementar 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.
 - vii. 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.
 - viii. Garantizar la participación 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.
 - ix. 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.

18. Que para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse, dado que factores tales como (i) el grado de complejidad de la acción, (ii) el nivel de avance o rezago que cada entidad territorial en el cumplimiento de las metas de atención a la población de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, (iii) el volumen de población desplazada que debe ser atendido en cada entidad territorial, (iv) la necesidad de trabajar de manera concertada con las entidades territoriales, o (v) el compromiso con que cada entidad territorial asumió el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, pueden señalar la necesidad de un plazo distinto en cada caso. Así,

- (i) Para la entrega de la evaluación inicial de la situación actual a nivel territorial, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto;
- (ii) Para el diseño de las estrategias de coordinación y promoción y de los indicadores de resultado, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto;
- (iii) Para la implementación y aplicación pronta de las estrategias diseñadas, el Ministerio del Interior y de Justicia, tendrá un plazo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;
- (iv) Para entregar el segundo informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;
- (v) para entregar el tercer informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá en el plazo máximo de doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;

19. Con el fin de facilitar la evaluación del cumplimiento de lo ordenado en el presente Auto, y dadas las dificultades de hacerlo cuando la información enviada se presenta de manera dispersa, sin numeración e identificación adecuadas, se reiterará a las distintas entidades que deben presentar los informes periódicos a los que se refiere el presente Auto, que dicha información sea presentada de manera ordenada, en medio impreso y medio magnético, con índices claros y anexos debidamente identificados.

20. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y

oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

RESUELVE

Primero.- DECLARAR que a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que es necesario avanzar de manera acelerada y sostenida *“en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.”*

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 estanquen 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.

1. **Tercero.- COMUNICAR** al Presidente de la República el contenido del presente auto para su información, con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO N° 178 de 2005

Ref.: Sentencia T-025 de 2004

Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, DC., agosto veintinueve (29) de dos mil cinco (2005)

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,*” por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, en aspectos adicionales al presupuestal y al de coordinación con las entidades territoriales sobre las cuales se han dictado sendos autos específicos.
2. 2. Que en los ordinales segundo, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno, de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Tercera de Revisión dictó varias órdenes complejas dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia, las cuáles debían ser cumplidas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director de la Red de Solidaridad Social, en los plazos fijados en dicha sentencia.
3. Que mediante auto de 27 de abril de 2004, la Corte Constitucional concedió plazos adicionales al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y a la Red de Solidaridad Social para el cumplimiento de algunas de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional.
4. Que en cumplimiento de lo anterior, la Red de Solidaridad Social, y varios de los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada han enviado informes periódicos sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional.
5. Que con el fin de precisar la información enviada y aclarar algunas inconsistencias, la Sala Tercera de Revisión dictó los autos de agosto 25 de 2004, mediante el cual se solicitó a la Red de Solidaridad Social información adicional sobre los mecanismos y procedimientos aplicados para garantizar la participación efectiva de la población desplazada; de 9 de septiembre de 2004, mediante el cual se solicitó información sobre el cumplimiento del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, relativo a la adopción de un programa de acción y de un cronograma preciso para la corrección de las falencias en la capacidad institucional; de 8 de octubre de 2004, mediante el cual se solicitó afirmación adicional sobre el esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la

población desplazada, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004; de 10 de diciembre de 2004, mediante el cual se solicitó información adicional sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, relativa a los mínimos de protección de la población desplazada; y de 27 de mayo de 2005, mediante el cual se convocó a una audiencia de información para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional.

6. Que con el fin de evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, la Corte Constitucional apeló al conocimiento de entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la información enviada a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que éstas dos entidades, dentro de la órbita de sus competencias, analicen cómo se ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Igualmente consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional.

7. Que mediante auto del día 27 de mayo de 2005, la Sala Tercera de Revisión decidió convocar a una audiencia de información *“con el fin de acopiar los últimos elementos de juicio relevantes para resolver si hubo o no cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, para luego adoptar las medidas a que hubiere lugar.”*³⁹ A dicha audiencia fueron citados, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Secretario General de la Presidencia de la República en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como los demás miembros del Consejo que tuvieran información pertinente, considerando que *“la carga de demostrar el cumplimiento de lo ordenado recae sobre las autoridades administrativas competentes y responsables, las cuales en sus informes y en sus comentarios a las evaluaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han respondido todas las inquietudes pertinentes.”* Igualmente, la Sala invitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en su calidad de evaluadores del cumplimiento de la sentencia, así como también a algunas organizaciones gubernamentales y representantes de la población desplazada que habían enviado a la Corte informes generales o regionales de evaluación del cumplimiento de la sentencia (la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, la

³⁹ Apartado 9 de auto de 27 de mayo de 2005.

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, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro y la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada del Atlántico). También fue invitado el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR.

8. Que la audiencia de información se efectuó el día 29 de junio de 2005 en la Sala de Audiencias del Palacio de Justicia, y en ella, las autoridades citadas y los invitados, así como todos los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, presentaron los principales resultados y los avances alcanzados en cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. En dicha audiencia, las entidades y organizaciones que participaron en la evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, presentaron sus conclusiones al respecto y señalaron que, si bien no ha habido un incumplimiento generalizado de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 que pueda servir de fundamento para adelantar un incidente de desacato,⁴⁰ el cumplimiento de lo ordenado por la Corte para superar el estado de cosas inconstitucional ha sido bajo⁴¹ e hicieron énfasis en la

⁴⁰ Durante la Audiencia de Información del 29 de junio de 2005, sólo la Comisión Colombiana de Juristas señaló que había “*un desacato de las órdenes dictadas por la Corte para superar dicha situación.*” En algunos de los informes escritos enviados a la Corte Constitucional se señaló la existencia de “*un incumplimiento generalizado con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004*” (Informe enviado el 10 de marzo de 2005, Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES), o señalan “*un incumplimiento estructural por parte del Gobierno a las órdenes de la Corte emanadas de la sentencia T-025 de 2004*” (informe del 31 de marzo de 2005, Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo) Posteriormente, durante la Audiencia de información del 29 de junio de 2005, algunos intervinientes señalaron que las acciones del gobierno para atender a los desplazados reflejaba “*un cumplimiento insuficiente de lo ordenado*” (Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES); “*un nivel de cumplimiento muy bajo*” (Mesa de Bogotá sobre Desplazamiento), “*un cumplimiento medio a bajo*” (Mesa Departamental de Nariño sobre Desplazamiento), o han señalado que “*no se ha superado el estado de cosas inconstitucional*” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados).

⁴¹ De conformidad con los criterios señalados en el Auto de 10 de diciembre de 2004, se entiende por **(i) incumplimiento**— “(a) cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones a que hace referencia la sentencia T-025 de 2004; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no se realicen acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado—teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, en los cuales los desplazados no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;” por **(ii) cumplimiento bajo** — “cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto

importancia de continuar avanzando en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

9. 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 —que se encuentra detallado en el anexo que forma parte integral de este Auto— la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional aprecia que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Si bien la Corte reconoce que dada la gravedad y extensión de la vulneración de los derechos de la población desplazada no era posible que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional, sí era preciso que las entidades responsables de la atención a la población desplazada avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable. Sin embargo, hasta ahora el avance de dicho proceso ha sido en general lento e irregular, principalmente por tres razones. En primer lugar, por falta de criterios de diferenciación entre la población desplazada y la población vulnerable para definir las responsabilidades de atención de las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, lo cual impide a cada entidad identificar claramente la dimensión del problema que debe enfrentar, el volumen de recursos requerido, así como las capacidades institucionales que deben ser desarrolladas o reforzadas. En segundo lugar, por insuficiencia de los recursos asignados, a pesar de que como se advierte en el auto que se ocupa específicamente del tema presupuestal, ha habido esfuerzos significativos en el contexto actual pero algunas entidades continúan tratando a los desplazados sin la correspondiente prioridad de gasto y focalización de medidas. En tercer lugar, por falta de desarrollo de capacidades administrativas, de coordinación y de seguimiento adecuadas para superar las falencias de atención a la población desplazada. Adicionalmente, aun cuando cada entidad responsable de alguno de los componentes de atención a la población desplazada enfrenta problemas específicos a los cuales se hace referencia en el Anexo que hace parte integral de este Auto (párrafos 1.4., 2.4, 3.6., 4.5., 4.7.11, 4.7.12., 4.8.12., 4.9.14., 4.10.11., 4.11.12., 4.12.9., 4.13.12., 4.14.10., 4.15.12., 5.2 y 6.2. del Anexo), las distintas entidades y organizaciones evaluadoras identificaron varios problemas comunes, que han

cobije hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;” por **(iii) cumplimiento medio** —“cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;” por **(iv) cumplimiento alto** — “cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional.”

retrazado 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.

10. Que si bien estos problemas son comunes a las distintas entidades responsables de implementar la política pública sobre desplazamiento forzado, la Sala Tercera de Revisión ha constatado diferencias entre tales entidades. El Ministerio de Agricultura ha avanzado más lentamente y ha tenido el cumplimiento más bajo en relación con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, mientras que otras entidades, como el Ministerio de Educación, han avanzado significativamente en la protección de los derechos de los desplazados, como se señala en el Anexo mencionado. Esta constatación incidirá en las órdenes que habrán de impartirse.

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.

12. Que de conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, después de proferida la sentencia T-025 de 2004 y *“hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,”* la Sala Tercera de Revisión conserva la competencia para adoptar las determinaciones que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

13. Que para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse, dado que factores tales como (i) el grado de complejidad de la acción, (ii) el nivel de avance o rezago que cada entidad en el cumplimiento de las metas de atención a la población fijadas por las distintas entidades de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, (iii) el volumen de población desplazada que debe ser atendido por cada programa específico, (iv) la necesidad de trabajar de manera concertada con otras entidades, o (v) el compromiso con que cada entidad asumió el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, pueden señalar la necesidad de un plazo distinto en cada caso.

13.1. Que el diseño, la implementación y la aplicación efectiva de algunos de los anteriores mecanismos e instrumentos requiere en algunas entidades de: (i) modificaciones importantes a la metodología empleada hasta el momento por cada institución responsable de la atención a la población desplazada, (ii) coordinación con otras entidades, así como (iii) acopio de información adicional y (iv) consideración de variables no tenidas en cuenta en el pasado. No obstante, desde la fecha en que se profirió la sentencia T-025 de 2004 (febrero 9), todas las entidades responsables han avanzado, en mayor o menor grado, en el cumplimiento de las órdenes allí impartidas y han contado con cerca de un año y medio para concretar tales avances en herramientas específicas de respuesta al estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia. Por lo tanto, el plazo para ejecutar las órdenes impartidas en el presente auto de cumplimiento es para culminar un proceso que ha venido progresando, no para iniciar el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. En consecuencia, para culminar el diseño e implementación de los instrumentos y mecanismos descritos en el considerando 11 de este Auto, se concederá un plazo de tres (3) meses.

13.2. Que a fin de avanzar de manera acelerada y sostenida hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, la Sala Tercera de Revisión de la Corte

Constitucional ha estimado que, como resultado de este proceso de diseño, implementación y aplicación efectiva de los instrumentos descritos en el considerando 11 de este Auto, la culminación de la acción específica o el mejoramiento significativo de la situación de la población desplazada en relación con alguno de los componentes de atención deberá alcanzarse en un plazo cuya extensión dependerá (i) de la dificultad de cumplir lo ordenado, (ii) del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada alcanzado hasta el momento; (iii) de la urgencia de la acción; (iv) de la dimensión del esfuerzo que aún debe realizarse; así como (v) de la forma como cada entidad asumió el proceso de avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional a lo largo del año y medio transcurrido a partir de la sentencia T-025 de 2004. Así:

- (a) Si se trata del envío de información, el plazo para el cumplimiento de esta orden será de un mes, contado a partir de la comunicación de este Auto.
- (b) Si se trata del diseño e implementación de mecanismos, o de la adopción de indicadores, el plazo será de tres meses, contados a partir de la comunicación de este Auto.
- (c) Si de lo que se trata es del acceso a un derecho específico a la población desplazada, y la entidad responsable avanzó de manera significativa en la adopción de medidas y correctivos para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada desde la fecha en que se comunicó la sentencia T-025 de 2004, pero aún falta un volumen importante de población desplazada por atender, el plazo será de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto. El plazo será de seis meses, si como resultado del avance significativo alcanzado hasta el momento por la entidad, el volumen de población desplazada que falta por atender es menor.
- (d) Si las acciones, no obstante el esfuerzo para efectuarlas puede ser mayor al previo a la sentencia T-025 de 2004, fueron insignificantes comparados con la magnitud de población desplazada que debía ser atendida, y no se adoptaron los correctivos mínimos para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con ese componente de atención, el plazo para superar las falencias y para garantizar el acceso efectivo de la población desplazada, será de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, pero se exigirá la presentación de informes de avance mensuales.
- (e) Si se trata del envío de informes periódicos de avance en el cumplimiento de lo ordenado en este Auto, dichos informes deberán ser remitidos bimensualmente, a partir de la fecha en que sea comunicado el presente Auto.

14. Que a pesar de tratarse de órdenes similares dirigidas a las distintas entidades que hacen parte del Consejo Nacional de Atención a la Población

Desplazada por la Violencia y a este Consejo como órgano de coordinación global de los programas de atención a la población desplazada, los instrumentos e indicadores que desarrollen las entidades para cumplir con lo señalado en el ordinal 11 de este Auto son distintos de los que desarrolle el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, para garantizar la acción coordinada de los esfuerzos institucionales que se realicen para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

15. Que las anteriores acciones comunes deberán ser realizadas por las distintas entidades responsables de alguno de los componentes de atención a la población desplazada, atendiendo a las especificidades de cada componente, al nivel de cumplimiento de cada entidad, y a la problemática particular que enfrenta cada entidad, de conformidad con el análisis y conclusiones que se encuentran consignados en el Anexo de este Auto. En la parte resolutive de este Auto se precisan las órdenes necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, los plazos dentro de los cuales deben realizarse dichas acciones y el funcionario responsable de coordinar, impulsar y llevar a cabo dicho proceso:

1. En relación con el literal a) i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 1 del Anexo a este Auto.
2. En relación con el ordinal segundo, literal c) de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 2 del Anexo a este Auto.
3. En relación con el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 3 del Anexo a este Auto.
4. En relación con el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 4 del Anexo a este Auto, en el siguiente orden:
 - a) Derecho a la vida (Apartado 4.1.)
 - b) Derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral y a la familia y la unidad familiar, (Apartado 4.2.)
 - c) Derecho a la subsistencia mínima, (Apartado 4.3.)
 - d) Derecho al alojamiento y vivienda básicos, (Apartado 4.4.)
 - e) Derecho a la salud, (Apartado 4.5.)
 - f) Derecho a la protección contra prácticas discriminatorias, (Apartado 4.6.)
 - g) Derecho a la educación, (Apartado 4.7.)
 - h) Derecho al apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica, (Apartado 4.8.)

i) Derecho al retorno y al restablecimiento, (Apartado 4.9.)

5. En relación con el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 5 del Anexo a este Auto.
6. En relación con el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 6 del Anexo a este Auto.

16. Con el fin de facilitar la evaluación del cumplimiento de lo ordenado en el presente Auto, y dadas las dificultades de hacerlo cuando la información enviada se presenta de manera dispersa, sin numeración e identificación adecuadas, se reiterará a las distintas entidades que deben presentar los informes periódicos a los que se refiere el presente Auto, que dicha información sea presentada de manera ordenada, en medio impreso y medio magnético, con índices claros y anexos debidamente identificados.

17. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR que a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la

población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que aún es necesario continuar avanzando en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

Segundo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 1.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Tercero.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 2.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal c) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado efectivamente esas dificultades, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho de participación a la población desplazada. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Cuarto.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias en la capacidad institucional hayan sido efectivamente superadas. Para ello el

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Quinto.-ORDENAR a los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 del Anexo a este Auto, relativos a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la vida,*” a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de comunicación del presente auto, se hayan adoptado y aplicado los correctivos que sean necesarios, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo del derecho a la vida. Para ello, los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, y el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Sexto.- ORDENAR al Ministro de la Protección Social y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios a las falencias , señaladas en el párrafo 4.8.13. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar. Para ello, el Ministro de la Protección Social y la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Séptimo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 4.9.14 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la subsistencia mínima,*” de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir el comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Octavo.- ORDENAR a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el plazo

máximo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos*” de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos. Para lograr lo anterior, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Noveno.- ORDENAR al Ministro de Agricultura, que en el plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe y aplique prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos*” y en el párrafo 4.14.10 del Anexo, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se hayan orientado efectivamente las acciones de ese Ministerio, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos al alojamiento y vivienda básicos y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica. Para lograr lo anterior, al Ministro de Agricultura, deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto. El Ministro de Agricultura deberá enviar a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, así como 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, informes mensuales de avance.

Décimo.- ORDENAR al Ministro de la Protección Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto diseñe e implemente los correctivos que sean necesarios para garantizar que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, los desplazados gocen del derecho de acceder a los servicios de salud y se hayan superado las falencias señaladas en el párrafo 4.11.12. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud,*” de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de salud. Para lograr lo anterior, el Ministro de la Protección Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Undécimo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción a través del cual se superen las falencias señaladas en el párrafo 4.12.9. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias,*” de tal forma que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a ser protegidos contra prácticas discriminatorias. Para lograr lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo segundo.- ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.13.12 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la educación,*” de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de educación. Para lograr lo anterior, la Ministra de Educación Nacional deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo tercero.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social, y al Director del SENA que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implemente y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.14.10 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica,*” de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento,*” de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la

Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo quinto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de un (1) mes, contado a partir de la comunicación del presente Auto, presente un informe sobre las acciones y medidas adoptadas, así como de los resultados efectivamente alcanzados, para garantizar el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, de conformidad con la cual se previno “*a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.*” Igualmente, **ORDENAR** al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en la sección 5 del Anexo a este Auto, relativa a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan corregidos dichas falencias. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social adelantará las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo sexto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, amplíe la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que aun los que no saben leer puedan conocer dicha carta de derechos, a fin de garantizar el cumplimiento del ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

3. **Décimo séptimo.- COMUNICAR** al Presidente de la República el contenido del presente auto para su información, con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes.

4.

5. **Décimo octavo.- Ordenar**, a la Secretaría General de esta Corporación que junto con el presente auto, comunique el anexo que forma parte integral de este auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

ANEXO

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LOS ORDINALES SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, OCTAVO Y NOVENO DE LA PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004, IMPARTIDAS PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, los Ministerios de Defensa Nacional, de Protección Social, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Territorial, de Agricultura, la Red de Solidaridad Social, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, enviaron informes periódicos sobre las acciones adelantadas por dichas entidades para atender las necesidades de la población desplazada.

Los distintos informes enviados contienen cerca de 27.000 folios, distribuidos en 50 fólderes AZ, con información relativa a los distintos componentes de la política, algunos de ellos presentados de manera dispersa y con documentos no clasificados ni identificados, otros con información organizada y con soportes en medio magnético. Dichos informes contienen tanto acciones realizadas antes de la sentencia T-025 de 2004, medidas de carácter general aplicadas a toda la población, reportes sobre reuniones de coordinación para iniciar una acción concreta, o para definir el tipo de acción a seguir, la mención de los propósitos y metas futuras de los distintos programas, algunas actas del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la descripción de trámites adelantados, circulares internas, correspondencia enviada a distintas entidades, y actas de las reuniones sostenidas por algunos comités locales, como resultados puntuales que muestran los progresos alcanzados en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, así como respuestas específicas a las solicitudes de información y aclaración realizadas por la Sala Tercera de Revisión.

La Corte Constitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, apeló al conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la información enviada por las entidades para acreditar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, analizaron la forma como se había avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, y enviaron cuatro informes conjuntos con las conclusiones de ese proceso de evaluación, así como 3 informes individuales y dos informes de conclusión presentados durante la audiencia de información del 29 de junio de 2005. Para estas entidades, aun cuando se han realizado esfuerzos importantes para avanzar en la solución de la problemática de la población desplazada, en relación con varios de los componentes de atención la información presentada y el hecho de que se insistiera en mantener a la población desplazada dentro del conjunto de población desplazada, dificultaba el análisis e impedía determinar si se había cumplido con lo ordenado por la Corte. Igualmente, estas entidades señalaron que aún falta una acción más decidida de las distintas autoridades, así como un mayor compromiso presupuestal y administrativo tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, para alcanzar un nivel de atención a la población desplazada que garantice el goce efectivo de sus derechos.

La Corte también consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional. Como consecuencia de ello, la Comisión Colombiana de Juristas, la

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, por la Mesa Nacional de Desplazados, por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro y la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada del Atlántico, enviaron sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 y señalaron varios problemas en la ejecución de algunos de los componentes de atención. Para estas organizaciones, el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 ha sido bajo. Sólo la Comisión Colombiana de Juristas señala un incumplimiento generalizado por parte del gobierno y, por lo tanto, concluye que éste ha incurrido en desacato.

Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas envió un informe escrito el 18 de marzo de 2005, y presentó en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y señaló que a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

Con el fin de examinar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-025 de 2004, la estructura del análisis seguido por la Sala Tercera consistió en: (i) *examinar* la información allegada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio o la entidad encargada -de conformidad con la definición legal de sus competencias y de su misión institucional, resaltando la suficiencia o insuficiencia de la información, los principales avances, y las dificultades o retrocesos más relevantes; (ii) *considerar* la evaluación que de dichas acciones realizaron la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, y las organizaciones de población desplazada, y sus conclusiones sobre los resultados alcanzados; (iii) *tener en cuenta* la evaluación realizada por la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas, como observador externo y conocedor de la problemática del desplazamiento forzado interno; (iv) *apreciar* los avances reportados por las distintas entidades encargadas de la atención a la población desplazada durante la audiencia de información, así como las conclusiones presentadas por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los representantes de las organizaciones de desplazados y de derechos humanos que participaron en dicha audiencia, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; (v) *sopesar* los resultados de las anteriores evaluaciones para determinar en cada caso, si hubo cumplimiento de lo ordenado por la Corte, y (v) *determinar* si dicho cumplimiento fue bajo, medio o alto, siguiendo para ello los niveles de cumplimiento definidos en el Auto de 10 de diciembre de 2004.

A continuación se examina el cumplimiento de las órdenes complejas contenidas en los ordinales segundo (literales a) i) y c), cuarto, quinto, octavo y noveno, teniendo en cuenta la información presentada por el gobierno, así como por las entidades y organizaciones que participaron en el proceso de evaluación.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

1.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de “*precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente*”, el Director de la Red de Solidaridad Social envió informes periódicos sobre el avance de dicho proceso, el último de los cuales fue remitido a la Corte el 31 de mayo de 2005.

1.2. Según la información presentada por la Red de Solidaridad Social, el procedimiento efectuado para precisar la situación actual de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada se basó en dos estrategias: a) la utilización de modos de recolección directa de la información, mediante la sistematización de información recogida en los formatos de caracterización utilizados por el Registro Único de Población Desplazada, la aplicación de la encuesta de información complementaria y la puesta en marcha del nuevo formato de declaración, y b) el contraste con fuentes confiables de información estadística.

1.3. A diciembre de 2004, la Red reportó haber caracterizado 879.271 personas lo que equivale a un 77.42% del total de personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, el que fue acreditado en su momento ante la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004. En la audiencia de información la Red de Solidaridad Social señaló que a Septiembre 30 de 2004, se había logrado la caracterización del 77.8% de los hogares incluidos individualmente, y a mayo 31 de 2005, el 88.7% de los hogares incluidos individualmente.

1.4. Frente a la estrategia diseñada por la Red de Solidaridad Social para la caracterización de la población desplazada, y los resultados alcanzados, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, señalan varias dificultades en el procedimiento seguido para la realización del proceso de caracterización, tales como:

- (i) la utilización de las organizaciones de población desplazada para el diligenciamiento de la encuesta;
- (ii) la falta de información sobre el objetivo de la caracterización, el tiempo requerido para citar a la población desplazada;
- (iii) la forma como se hizo la convocatoria para la realización de la caracterización;
- (iv) la falta de entrenamiento del personal que recepciona la encuesta, la falta de criterios claros para determinar si una persona era incluida o no en el Sistema Único de Registro, así como sobre la cesación de la condición de desplazado;
- (v) la necesidad de un procedimiento expedito que garantice la posibilidad de controvertir las decisiones de rechazo;
- (vi) la falta de inclusión de la población desplazada masivamente, o de información sobre los desplazamientos intraurbanos e interveredales y de las reubicaciones;
- (vii) la ausencia de mecanismos para superar los problemas de subregistro y deficiencias de la información de quienes se desplazaron antes del año 2000;
- (viii) la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación que tengan en cuenta el criterio de “goce efectivo de los derechos;” y
- (ix) otras dificultades operativas que afectaban la calidad y confiabilidad del proceso de caracterización.

1.5. Debido a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación señaló durante la audiencia de información que *“aún no se ha dado cabal cumplimiento al numeral (i) de la orden segunda, en los términos planteados por la Corte.”*

1.6. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que las metas fijadas por la Red de Solidaridad Social para culminar el proceso de caracterización no se cumplieron y aún subsisten varios problemas administrativos, de coordinación, de

difusión de información y de cumplimiento de las metas fijadas, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida, por lo que es preciso continuar con dicho proceso y finalizarlo en un plazo corto, así como adoptar los correctivos que sean necesarios para subsanar los problemas detectados.

1.7. Por lo tanto, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá, en un plazo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 1.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia.

1.8. Para ello, deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para (i) culminar el proceso de caracterización, de tal manera que el Sistema Único de Registro provea la información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la totalidad de la población desplazada, ya sea que se hayan desplazado de manera individual o masivamente, antes o después del año 2000; y (ii) para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones que en el proceso de recolección de la información, resumidos en el párrafo 1.4. de este Anexo.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para el proceso de caracterización y de corrección de los problemas detectados en el proceso de recolección de información, de coordinación a nivel territorial, de divulgación de información y de capacitación de funcionarios señalados en el párrafo 1.4. de este Anexo, de tal forma que se cuente con información adecuada para determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- 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 que participan en el proceso de caracterización de la población desplazada.
- Establecer mecanismos y procedimientos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, en relación con el proceso de caracterización, particularmente las relativas a la inscripción como persona víctima del desplazamiento, el rechazo a la inscripción o la cesación de la condición de desplazado.
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente al proceso de caracterización de 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.
- En el diseño de los anteriores instrumentos y correctivos, la Red de Solidaridad Social deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones de desplazados y podrá invitar a la Procuraduría General de la Nación y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, para que compartan su experiencia con los sistemas de seguimiento y de información sobre el fenómeno de desplazamiento.

- Sobre el avance de este proceso, la Red de Solidaridad Social deberá 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. La Procuraduría General de la Nación como a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicha entidad ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal c) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

6.

2.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de “*ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados*”, la Red de Solidaridad Social envió a la Corte Constitucional dos informes con la descripción de las acciones realizadas y las reuniones en las que han participado las organizaciones de desplazados.

2.2. De conformidad con la información enviada por varias organizaciones de población desplazada y de derechos humanos acerca de las dificultades para participar en las reuniones convocadas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, y por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la Red de Solidaridad Social adoptó varios correctivos para permitir una participación efectiva de la población desplazada. A raíz de los correctivos adoptados y el procedimiento diseñado para asegurar tal participación de las organizaciones de desplazados, desde mayo de 2004, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia ha convocado a sus reuniones a representantes de algunas organizaciones y ha impulsado la conformación de la mesa de fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, así como el encuentro nacional de organizadores de desplazados.

2.3. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, reconocen los avances logrados en esta materia, y por ello consideran que se ha dado cumplimiento a esta orden.

2.4. No obstante lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR también señalan algunas falencias en los procesos de participación a nivel territorial, por lo cual recomendaron continuar fortaleciendo los espacios de interlocución y consulta y promoverlos especialmente en los comités territoriales de atención, tales como la falta de respuesta a las solicitudes puntuales presentadas por las organizaciones de desplazados. Igualmente señalan que a nivel territorial, todavía no se han adoptado medidas para garantizar la participación efectiva de la población desplazada, y en algunos casos no se han activado espacios adecuados para la interlocución.

2.5. Por lo tanto, y de acuerdo con tales recomendaciones, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 2.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado efectivamente esas dificultades, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, de tal manera que se

establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho de participación a la población desplazada. Para ello, deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintas de las metas específicas de cada entidad-, a corto, mediano y largo plazo para la superación de las dificultades anotadas el fin de garantizar que las organizaciones de población desplazada puedan participar efectivamente;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los indicadores específicos de cada entidad- para medir la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, que aseguren el goce efectivo de este derecho.
- Desarrollar mecanismos de evaluación -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso de la participación efectiva de la población desplazada en los procesos de toma de decisiones y en la creación de espacios de interlocución, así como el goce efectivo de este derecho.
- Diseñar e implementar mecanismos para la corrección oportuna de estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, para garantizar la participación efectiva de la población desplazada.
- Establecer mecanismos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con la inscripción en el Registro Único de Desplazados y la cesación de la condición de desplazado, así como la difusión de información sobre fechas de reuniones, finalidades de las mismas, y la forma como serán invitadas las organizaciones que deseen participar.
- Diseñar e implementar mecanismos que permitan el envío oportuno de información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población desplazada y para hacer seguimiento a las peticiones o propuestas presentadas por las organizaciones de desplazados, tanto a nivel nacional como territorial.
- Sobre el avance de este proceso, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá 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. La Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

3.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de *“adoptar un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia”* el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia envió un primer informe el 16 de septiembre de 2004 y con posterioridad al mismo, ha remitido a la Corte Constitucional, 3 informes de actualización de dicho cronograma.

3.2. Con el objeto de dar cumplimiento al ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, el Consejo Nacional de Atención Integral a Desplazados por la Violencia convocó una reunión extraordinaria el 10 de septiembre de 2004, y en dicha reunión determinó las responsabilidades institucionales para la corrección de las distintas falencias, así como los plazos en los cuales se cumpliría con las acciones institucionales encaminadas a la superación de tales falencias.

3.3. El cronograma original para la corrección de falencias ha sido actualizado en tres ocasiones, el 6 de octubre de 2004, el 12 de mayo de 2005 y el 6 de julio de 2005.

3.4. En la audiencia de información, la Red de Solidaridad Social resaltó como principales avances en esta materia, la expedición del Decreto 250 de 2005 - Plan Nacional de Atención Integral que clarificó competencias, responsabilidades, estrategias y líneas de acción; la ejecución 14 planes operativos; la conformación de 3 nuevas UAO, en los municipios de Soledad, Tumaco y Buenaventura, para un total de 29 funcionando en la actualidad, los procesos de capacitación de funcionarios en relación con el Plan Nacional, la expedición de nuevas normas, la carta de derechos, las herramientas metodológicas desarrolladas y los manuales de procedimiento para los distintos componentes de atención, desarrollados por la Red.

3.5. Según los informes de evaluación presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, por las organizaciones de desplazados y por el ACNUR, persisten varias de las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004, y a pesar de la existencia de un cronograma con responsabilidades institucionales puntuales, no existe un verdadero programa de acción coordinado para la superación de falencias institucionales. La Procuraduría General de la Nación concluyó que las entidades que conforman el Consejo Nacional de Atención Integral a Desplazados por la Violencia *“no han subsanado las debilidades de la capacidad institucional, como señaló la Corte en la orden cuarta de la sentencia. En consecuencia la PGN recomienda al mencionado Consejo fijar nuevos plazos y definir nuevas estrategias para cumplir dicho mandato.”*

3.6. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el ACNUR señalan como falencias que aún no han sido superadas, las siguientes: (i) la falta de una estrategia y un plan de contingencia que asegure la suficiente apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios responsables, (iii) las dificultades para establecer el nivel de cobertura de los programas de cada entidad del sistema; (iv) el bajo nivel de compromiso de las entidades territoriales; (v) la falta de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan, entre otras cosas, medir el goce efectivo de los derechos; (vi) la falta de claridad en la definición de las competencias institucionales; (vii) la falta de instrumentos de coordinación adecuados para la Red de Solidaridad; (viii) la falta de precisión en el establecimiento de plazos para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Acción; (ix) la falta de personal suficiente y adecuadamente capacitado para atender a la población desplazada; (x) la falta de mecanismos eficaces para que toda la población desplazada conozca oportuna y totalmente el contenido de sus derechos y de las políticas, así como sobre los requisitos y procedimientos para acceder a los distintos programas

institucionales; (xi) la falta de mecanismos para vincular a la sociedad civil en el apoyo a programas de atención a la población desplazada; (xii) la ausencia de procesos de capacitación adecuados para los funcionarios que atienden a la población desplazada; y (xiii) la falta de mecanismos adecuados para superar la baja cobertura y las deficiencias de los programas de estabilización económica y de vivienda.

3.7. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concederá al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, para que establezca y ponga en marcha un programa de acción coordinado - con indicadores comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad- para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias hayan sido efectivamente superadas.

3.8. Para ello deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir de manera coordinada, 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;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para 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 al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos de la población desplazada;
- 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 se adopten correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información 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.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 3.6. de este

Anexo, 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.

- El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá 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, sobre la forma como dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto. La Procuraduría General de la Nación y a 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.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

7.

8. 4.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la conclusión de “*acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia*”, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, envió a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2004, un informe con las acciones realizadas en relación con cada uno de los derechos que componen el mínimo de protección, el cual fue complementado posteriormente cuando la Sala Tercera de Revisión, mediante Auto del 10 de diciembre de 2004, solicitó información puntual en relación con algunos de los derechos que hacen parte de dicho mínimo.

4.2. Entre el 9 de febrero de 2005 y el 18 de marzo de 2005, la Red de Solidaridad Social, los Ministerios del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional, de la Protección Social, de Educación, de Agricultura, de Medio Ambiente y de Vivienda y Desarrollo Territorial, de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, el ICBF, y el Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República enviaron a la Corte Constitucional informes finales sobre la conclusión de acciones encaminadas a garantizar el mínimo de protección a la población desplazada.

9.

10. 4.3. Entre el 9 de febrero de 2005 y el 18 de marzo de 2005, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas –ACNUR y la Comisión Colombiana de Juristas, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa de Trabajo Distrital, la Mesa Nacional de Desplazados, los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia, la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro, y la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, remitieron a la Corte Constitucional sus apreciaciones sobre el cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. Dichas evaluaciones se refieren tanto a aspectos generales del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, como a cada uno de los derechos mínimos de la población desplazada. Estos informes fueron complementados durante la audiencia de información.

11.

12. 4.4. Según los distintos informes de evaluación, a pesar de los esfuerzos realizados, si bien no ha habido un incumplimiento general, tampoco se ha dado cumplimiento cabal a esta orden:

13.

- En su informe del 14 de diciembre de 2004, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, luego de reconocer los avances alcanzados en algunos aspectos

de la política de atención a la población desplazada, y señalar las falencias detectadas en las medidas adoptadas en relación con algunos de los mínimos de protección, ninguna de estas entidades concluye que haya un incumplimiento general de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y en relación con varios de los derechos mínimos señala que ha habido un cumplimiento bajo.

14.

- La Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, por su parte, en el informe de evaluación enviado el 10 de marzo de 2005, resalta falencias puntuales en la respuesta estatal respecto de algunos de los mínimos de protección y concluye que *“pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno en materia presupuestal y de funcionamiento del sistema, el cumplimiento de las órdenes de la sentencia dista de ser el adecuado. En efecto, tanto las realizaciones alcanzadas desde la promulgación del fallo, como las apuestas a futura contenidas en el Plan Nacional de Atención, revelan falta de voluntad política para resolver positivamente la ecuación entre las posibilidades presupuestales e institucionales, y la magnitud y gravedad del problema. En otros términos, persisten los problemas estructurales que dieron lugar a la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional.”* Por lo anterior, señala que *“el gobierno nacional ha incumplido lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.”*

15.

- La Comisión Colombiana de Juristas, en su informe del 4 de febrero de 2005, se refiere a las acciones adoptadas por el Estado para garantizar cada uno de los mínimos de protección de los derechos de la población desplazada y aun cuando señala falencias específicas, no concluye que haya habido un incumplimiento generalizado del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

16.

- Entre el 14 de enero y el 31 de marzo de 2005, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Desplazados y la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia, así como otras organizaciones de desplazados,⁴² enviaron sus observaciones sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, y resaltaron falencias graves en algunos de los componentes. Por ello, concluyen que a pesar de los esfuerzos realizados según los documentos gubernamentales, tales esfuerzos no se ven reflejados en la forma como son atendidas sus necesidades ni en la protección efectiva de sus derechos. Para estas organizaciones, las acciones de las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, son claramente insuficientes y reflejan falta de voluntad política para cumplir con la política de atención integral a la población desplazada, por lo que afirman, se ha incumplido con lo ordenado por la Corte Constitucional en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

17.

- La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, envió el 18 de marzo de 2005 un informe detallado sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, en el cual resalta el impacto general de la sentencia y la respuesta efectuada por parte de diferentes instituciones del Estado. En su evaluación de las acciones adelantadas por las distintas entidades, aun cuando reconoce la existencia de falencias y debilidades, no señala que haya habido un incumplimiento generalizado del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. En dicho informe, ACNUR, también destaca

⁴² ASOFADECOL y ASODEC, enviaron el 2, el 14 y el 31 de marzo de 2005, documentos de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004; los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, en los que se reunieron 71 asociaciones de población desplazada en representación de 10.916 asociados, enviaron a la Corte Constitucional el 18 de marzo de 2005, un documento denominado Evaluación sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025; la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, integrada por 41 organizaciones de base, remitió a la Corte el 29 de marzo de 2005 su evaluación de las acciones gubernamentales para superar el estado de cosas inconstitucional; el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, que agrupa 9 organizaciones de base, envió el 31 de marzo de 2005, su evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

algunos avances, tales como la recuperación del espacio del desplazamiento forzado dentro de las prioridades estatales, la activación regular del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la formulación del nuevo Plan Nacional de Atención y su expedición a través del Decreto 250 de 2005, la estimación del esfuerzo presupuestal que tiene que efectuar el Estado y la sociedad para adecuar su respuesta al desplazamiento a los parámetros constitucionales, el mayor compromiso presupuestal del sector central y los avances iniciales en relación con los compromisos de las autoridades locales, el proceso de elaboración de un nuevo documento CONPES, los esfuerzos en materia de tiempo y recursos por parte de la Red de Solidaridad Social para obtener un mayor conocimiento acerca de la situación de la población desplazada a partir del ejercicio de caracterización, la reactivación de instancias de discusión y planeación de la política y la ampliación del espacio de participación de la población desplazada.

18.

19. 4.5. Durante la Audiencia de Información, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, 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, así como la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas –ACNUR coincidieron en señalar que (i) los niveles de cubrimiento de los distintos programas eran insuficientes, (ii) que las medidas adoptadas no garantizan efectividad de los derechos, (iii) que hay incumplimiento en materia de entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia, (iv) que en materia de los derechos a la vivienda digna y al apoyo para el autosostenimiento, los niveles de cumplimiento son muy bajos, y (v) que en materia de educación y salud, si bien hay avances importantes, los niveles de cobertura aún son aún insuficientes.

20.

4.6. En relación con cada uno de los derechos que componen el mínimo de protección, las distintas entidades y organizaciones que evaluaron las acciones adelantadas por Sistema Nacional de Protección Integral a la Población Desplazada, realizaron una evaluación de los principales avances, así como de las deficiencias detectadas. A continuación se exponen las principales conclusiones.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la vida

4.7.1. En relación con **la protección del derecho a la vida**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, resumió en su informe del 9 de agosto de 2004, las tareas adelantadas por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Alto Comisionado para la Paz. En dicho informe indicó, de manera general, la realización de acciones atinentes a la protección de la población desplazada a través del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y se incluyeron los lineamientos generales del programa en esta materia dirigido a toda la población y no específicamente a las víctimas del desplazamiento, así como acciones realizadas con anterioridad a la sentencia T-025 de 2004 y algunas acciones puntuales realizadas durante el primer trimestre de 2004 en los departamentos de Santander, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Casanare y con las comunidades indígenas Kankuamo, Embera Katío y la comunidad de San José de Apartadó. Igualmente informó en términos generales sobre la reactivación de algunos comités departamentales y municipales, así como datos generales sobre la reducción de la tendencia de nuevos desplazamientos masivos en el período 2002-2003. Se incluyó además una descripción general de las medidas adoptadas para prevenir el desplazamiento y para proteger a líderes de la población desplazada.

4.7.2. Ante la insuficiencia de la información presentada el 9 de agosto de 2004, en el Auto de 10 de diciembre de 2004, la Corte solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Defensa Nacional, y al Ministro del Interior y de Justicia que enviaran información puntual sobre lo siguiente:

- a. *Número de comités territoriales reactivados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, número total de comités territoriales actualmente funcionando, número total de comités territoriales que no han sido reactivados.*
- b. *La conclusión de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada en los lugares donde dicho derecho está en peligro, así como respecto de las personas específicamente amenazadas.*
- c. *Acciones concretas adoptadas durante el primer semestre de 2004 para prevenir el desplazamiento en las zonas reportadas en los informes de riesgo; número de alertas tempranas declaradas en ese período, medidas concretas adoptadas para atender a la población afectada, y número de líderes protegidos.”*

4.7.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presentó un resumen de las principales acciones reportadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Ministerio de Defensa. La Red de Solidaridad Social afirma que en la actualidad se encuentran registradas 1.557.027 personas víctimas de desplazamiento y que desde el año 2002 se registra una tendencia a la disminución del fenómeno, cuantificada en una disminución del 48% en el registro de la población desplazado durante el año 2003, y confirmada por la continuación de esta tendencia en el año 2004. Para mostrar la conclusión de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada realizadas durante el año 2004, la Red de Solidaridad Social, (i) en relación con las acciones a cargo del el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, informó sobre el establecimiento de 71 Comités de Derechos Humanos, la generación de espacios de participación, la orientación estratégica de procesos y de recursos disponibles, y el diseño y adopción de Planes de Acción en 80 municipios, así como las acciones de los comités de derechos humanos en los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cauca, Guaviare Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima, Valle, Vaupés, y Vichada. (ii) En cuanto a las acciones de la fuerza pública, la Red de Solidaridad Social, resalta que el Ministerio de Defensa Nacional reportó que *“durante el primer semestre del 2004 el Ejército Nacional a través de sus Unidades Operativas Mayores, Menores y Tácticas realizaron 858 acciones de combate y 5276 misiones tácticas en desarrollo de las cuales se logró neutralizar 1154 miembros de los grupos armados ilegales, capturar 4874 y decomisar armamento de corto y largo alcance, material de guerra y logístico, gracias a las cuales se han generado mejores condiciones seguridad en el territorio nacional,”* así como *“entornos de seguridad en 557 cabeceras municipales.”* Señala igualmente que las medidas adoptadas por la Policía Nacional para contrarrestar el accionar de los grupos al margen de la ley en el ámbito municipal, han contribuido a mejorar la situación de seguridad de la población en general, y de la población desplazada en particular. (iii) En cuanto a las acciones reportadas por el Ministerio del Interior y de Justicia a nivel territorial, la Red resalta la activación de los comités municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia. Informa que *“el 56% de municipios afectados por la violencia que tenían comités continuaron su normal funcionamiento y se reactivaron el 21% del 44% restante que no venían funcionando. Quedando pendiente el 20% restante para su reactivación en una segunda etapa.”* Según la Red de Solidaridad, *“el acatamiento de la sentencia ha implicado el aumento del 159% en sesiones de Comités Municipales durante el año 2004 comparado con el comportamiento de estos mismos Comités durante el año 2003.”* En relación con los Comités Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la Red informa que se reportó un funcionamiento normal *“en el 79% de los Comités departamentales en el país y la reactivación del 21% restante garantizando así el normal funcionamiento del 100% de estos Comités Departamentales, durante el año 2004,”* lo cual significa, según la Red un incremento del 111% en sus sesiones durante el

año 2004. (iv) En cuanto a las medidas adoptadas por los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior y de Justicia para proteger la vida de líderes y comunidades desplazadas en situación de peligro inminente, la Red informa que se han protegido, *“desde el 9 de febrero de 2004, a la fecha, 34 líderes de grupos de desplazados,”* así como 61 miembros desplazados de la etnia kankuama y 10 líderes de la comunidad Embera Katío. Igualmente informó que sobre los 54 informes de riesgo verificados y evaluados en el período señalado, *“el CIAT emitió 13 alertas tempranas y el restante número de recomendaciones (41), que fueron remitidas y atendidas por las autoridades locales en lo de su competencia, así como valoradas en cada caso por las instancias correspondientes, lo que señala una efectividad frente al número de posibles situaciones de riesgo del 100%,”* luego de lo cual describe con mayor detalle, las operaciones realizadas, aun cuando no expone los efectos de las medidas adoptadas, ni si se hizo seguimiento posterior. Informa también sobre la elección de *“tres (3) representantes a nivel nacional de la población desplazada ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos “CRER”, para la formulación de acciones protectivas a líderes “en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad y libertad, por causas relacionadas con la violencia política e ideológica o por causa del conflicto armado interno”, de conformidad con la Ley 782 de 2002.”* La Red también incluyó como parte de las acciones concluidas, la conformación futura de un grupo de riesgo a nivel nacional por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, los avances generales de los Planes de acción en DDHH y DIH a nivel departamental, aun cuando sin precisar en qué consistían tales avances, y la ejecución a partir de junio de 2005 del proyecto de atención a comunidades en riesgo.

4.7.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo hacen las siguientes observaciones en relación con las medidas adoptadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa para proteger el derecho a la vida de la población desplazada. (i) En cuanto a las acciones informadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, la Procuraduría y Defensoría resaltan *“la incorporación del componente de Derechos Humanos en los planes de desarrollo de 14 departamentos,”* y *“la elaboración de Planes de Acción,”* pero señalan que no se trata *“de acciones concreta y específicamente encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada, en los términos de lo solicitado por la Corte, máxime cuando la información aportada no señala que el tema sea prioritario en dichos planes.”* Indican también que la descripción del Programa Presidencial para los derechos humanos, corresponde principalmente a *“reuniones de concertación, talleres, conversatorios, conformación de comités territoriales de DDHH y asesoría para la construcción de los planes de acción, entre otros,”* así como *“actividades de capacitación,”* y resaltan que de la información enviada no se puede inferir que tales *“actividades estén debidamente coordinadas y articuladas con las que desarrollan instancias tan importantes del SNAIPD como son los comités territoriales de atención integral a la población desplazada.”* (ii) En relación con las acciones de la fuerza pública incluidas en el informe, señalan la Procuraduría y la Defensoría que *“esas acciones, si bien corresponden a la misión de la fuerza pública, no se especifica cuáles están dirigidas especialmente a prevenir los desplazamientos ni a proteger a la población desplazada y garantizar el acceso a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y la labor de los organismos que apoyan a los desplazados y defienden sus derechos.”* Estas entidades manifiestan su preocupación por una declaración del Comandante de la Armada, según la cual *“en la sentencia T-025 de 2004, no hay obligaciones puntuales que involucren a las Fuerzas Militares como tales y por ende no se puede hablar de cumplimiento perentorio de obligaciones so pena de desacato.”* Para la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, *“esa visión desconoce las obligaciones que la ley 387/97 y el decreto 2569 asignan a la fuerza pública en la protección específica de la población desplazada durante la ocurrencia del desplazamiento, en sus lugares de asentamiento temporal, antes de producirse el retorno, durante el mismo y en el lugar de asentamiento de los retornados.”* Luego de examinar detalladamente varias de las medidas descritas en los informes del Ministerio de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo indican *“que la mayoría de las acciones de prevención*

del desplazamiento reportadas por las Fuerzas Militares se concretan en las referidas acciones psicológicas (...) dirigidas a neutralizar a la población desplazada como posibles receptores de elementos terroristas y en el acopio de información sobre la situación de desplazamiento en el territorio nacional, pero no se reportan medidas tendientes a combatir efectivamente a los grupos armados que causan o pueden generar desplazamientos forzados y a asegurar las zonas críticas mediante la acción de la fuerza pública para evitar la ocurrencia de desplazamientos.” (iii) Frente a las acciones que debía impulsar el Ministerio del Interior y de Justicia a nivel territorial, la Procuraduría y la Defensoría se refieren al tema de los comités territoriales de atención a la población desplazada. Estas dos entidades señalan que si bien las cifras del gobierno muestran la reactivación de varios comités, tal conclusión se sustenta en información que no tiene en cuenta la situación de municipios altamente afectados por la violencia. Igualmente, subrayan la ausencia de proyectos de prevención y de planes de atención integral a la población desplazada a cargo de estos comités. Señalan que *“la información proporcionada no permitió a estas dos entidades hacer un análisis comparativo entre los planes de acción en derechos humanos y DIH y los planes de acción de los comités de atención a la población desplazada para establecer su congruencia o no.”* (iv) En cuanto a las medidas adoptadas por los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional para proteger a líderes y comunidades en alto riesgo, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, resaltan que de la información adicional solicitada, surge que la mayor parte de esas solicitudes se encuentran en “gestión”, están por “implementar”, o corresponden a casos “cerrados”, “asignados” o “en comité”, sin que pueda determinarse qué significa esta clasificación en cada caso, o si las medidas adoptadas corresponden a los períodos solicitados por la Corte, ni permite evaluar su posible efectividad. Por lo anterior, la Procuraduría y la Defensoría consideran que es imposible *“hacer una valoración de la efectividad del programa de protección analizado, teniendo en cuenta que la información recibida no cuenta con indicadores mínimos de gestión que permitan valorarla en los términos propuestos por la Corte en el auto del 10 de diciembre de 2004 como ya se explicó en otro aparte de este informe.”* En relación con el nombramiento de 3 representantes de la población desplazada en el CRER y la celebración de reuniones del CNAIPD, así como de los comités locales, la Procuraduría y la Defensoría resaltan que tal hecho no constituye acciones concretas encaminadas a garantizar la efectividad del derecho a la vida. En cuanto al sistema de alertas tempranas, destacan que *“en la información suministrada, el CNAIPD no presenta los resultados de las medidas administrativas y militares adoptadas para proteger a la población en riesgo que buscaban amparar las 13 Alertas Tempranas cuya emisión se reporta, y si éstas efectivamente lograron evitar la consumación del riesgo y, por tanto, prevenir el desplazamiento de estas comunidades.”* Señalan que no hay seguimiento de las medidas adoptadas en relación con informes de riesgo y alertas tempranas, y por el contrario, en algunas de los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, fueron desechados por las autoridades militares, sin criterios objetivos sobre lo que constituye riesgo de la comunidad, y en algunos caso, esto permitió que el riesgo reportado se hubiere concretado poco tiempo después. Igualmente resaltan que en el informe presentado, *no se reportan acciones encaminadas a corregir las falencias en la capacidad institucional para desarrollar actividades de prevención y aumentar la eficacia del CIAT.* Estas entidades hacen observaciones puntuales sobre la efectividad del CIAT y *“expresan su profunda preocupación ante el considerable lapso que generalmente transcurre entre la emisión de los informes de riesgo y la respuesta del CIAT a los mismos, y la reiterada ocurrencia de desplazamientos que continúan afectando a las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó y del municipio de Bojayá (entre otros), que indican la poca contundencia de las medidas adoptadas al respecto.”* Finalmente, indican que el *“100% de efectividad”* que se cita en el informe del CNAIPD, queda cuestionado citando casos en los cuales, a pesar de las operaciones militares reportadas como respuesta de control, se presentaron violaciones a los derechos humanos y desplazamientos que se debían conjurar precisamente con la alerta lanzada, tal como ocurrió en los casos mencionados de Bojayá, Jiguamiandó y Curvaradó, así como en Tame, Maní y la comunidad kankuama.” En conclusión, estas entidades señalan que *“los informes de la Fuerza Pública no permiten concluir que ha*

habido un aseguramiento efectivo de las zonas donde ya se produjeron desplazamientos o hay riesgo de su ocurrencia. Dado que, por lo menos en los casos cuya situación pudo verificarse en terreno, la situación de inseguridad persiste pese a las alertas emitidas, (...) se solicita a la Fuerza Pública presentar, en un plazo no mayor a quince días, documento donde se plasme el compromiso de asegurar de manera efectiva esas zonas críticas, más allá del reporte de operaciones en vías principales aledañas, por ejemplo, para el caso de Bojayá y Jiguamiandó-Curvaradó.”

4.7.5. Ante las observaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en relación con la adopción de medidas de carácter general, así como el envío de información imprecisa y desordenada que no permitía evaluar si la Red de Solidaridad Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Ministerio de Defensa Nacional, habían cumplido con sus responsabilidades para garantizar el mínimo de protección del derecho a la vida de la población desplazada, el 16 de febrero de 2005, el Director de la Red de Solidaridad Social envió un escrito de réplica a estas entidades en el cual señala que *“el Informe presentado por el Ministerio Público no refleja la realidad, ni los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social y en general por todas las entidades que tienen dentro de sus competencias la atención a la población desplazada,” por lo anterior solicitó que se analizaran y valoraran “los argumentos expuestos por la Red y por cada una de las entidades involucradas en el cumplimiento de la sentencia T-025 y que se anexan a este escrito, en respuesta al Informe Conjunto suscrito por ustedes, así como las consideraciones que de la manera más respetuosa me permito presentar, haciendo uso del derecho a la réplica (...).”* Al exponer en detalle sus objeciones, el Director de la Red de Solidaridad critica la imprecisión de algunas afirmaciones contenidas en el informe y en relación con el análisis del derecho a la vida, menciona lo siguiente:

“En la página 5, al analizar el cumplimiento al Derecho a la Vida, en lo que hace referencia a las acciones adelantadas por el “Programa Presidencial para los Derechos Humanos” en los entes territoriales, se dice: “...no queda claro que las actividades de capacitación de este programa incluyan formación sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Al respecto manifiesta que tal y como se informó tanto a la Corte Constitucional, como a sus despachos, en el Cronograma de Falencias, elaborado por las entidades que conforman el SNAIPD y el CNAIPD, en cumplimiento del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025/04, en lo que corresponde a la falencia “Ausencia de participación de la población desplazada”, durante los meses de junio a septiembre, las organizaciones de población desplazada acompañaron a la RSS en el proceso de divulgación de la carta de derechos. (...) Además la Carta de Derechos ha sido divulgada en el Programa Institucional “País Posible”, que es en horario triple A, los lunes a las 7:30 p.m. en el canal institucional; en los talleres nacionales, regionales y en los encuentros celebrados con población desplazada; en las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social y en las 26 UAO’s además de ser anexada a todos los escritos de contestación de tutela y derechos de petición, que presenta ésta entidad.”

4.7.6. En respuesta a las objeciones enviadas por el Director de la Red de Solidaridad Social, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además lo siguiente:

El Programa Presidencial de Derechos Humanos señala que la estrategia de descentralización de la Política Pública de DDHH y DIH está basada en el concepto de “responsabilidad compartida entre Estado y Sociedad, en los niveles departamental y municipal.

Esta entidad no entra a calificar este enfoque particular de la responsabilidad en materia de promoción, realización y protección de DDHH. No obstante, se permite recordar que a través de la sentencia T-025 de 2004 y el Auto de diciembre de 2004, la Corte Constitucional expidió órdenes dirigidas a las entidades y funcionarios públicos que constitucional y legalmente tienen la obligación de implementar la política de prevención y atención al desplazamiento, de conformidad con la normatividad vigente.

(...)

Luego de revisada la respuesta del Programa Presidencial de Derechos Humanos que aparece en la carpeta 2-3 de los anexos del documento de observaciones de la Coordinación del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo sigue observando que, aunque se trata de acciones de promoción, capacitación y asistencia técnica en derechos humanos y DIH, en la mayor parte de los casos no corresponden a medidas específicamente dirigidas a la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada, tal como lo preceptúa la Corte Constitucional en el apartado 9 de la sentencia T-025 y en la parte resolutive del Auto de 10 de diciembre.

Ahora bien, si la estrategia de descentralización plantea que su objetivo es el logro de la formulación de planes de DDHH y DIH por parte de las gobernaciones y las alcaldías y lo entiende cumplido de acuerdo con la información referida, esta entidad observa frente a ello que dentro de los planes de DDHH y DIH enviados, que sirven de sustento a la respuesta, la problemática de desplazamiento sólo aparece como un componente sumado a otros o, en algunos casos, ni siquiera se menciona.

Además, al presentarse la labor de capacitación como una de las acciones que conducen a la protección del derecho a la vida de la población en riesgo o en situación de desplazamiento forzado desde la política de descentralización del Programa Presidencial, la Defensoría del Pueblo advierte que dichas actividades desarrolladas no han incorporado específicamente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ni la Ley 387 de 1997, instrumentos normativos especialmente dirigidos a la protección de la población desplazada interna.

(...)

Frente a la lectura del anexo citado arriba, la Defensoría observa que las acciones y resultados en los niveles departamental y municipal reportados corresponden a escenarios y mecanismos que no se ajustan esencialmente a las obligaciones legales de las autoridades locales a que hacen referencia los artículos 7 y 8 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000, que precisan la obligación de convocar los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Atención a la Población Desplazada, los cuales deben formular e implementar planes de prevención del desplazamiento y planes de atención a la población que ha sido víctima de este fenómeno. En este sentido, esta entidad considera que la inclusión del componente de atención a la población desplazada en los Comités y Planes Departamentales de DDHH podría ser importante, pero no exime a las autoridades de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, que conduzca a una protección efectiva del derecho a la vida.

Por otra parte, en materia de protección del derecho a la vida, el Ministerio de Defensa reportó 858 acciones de combate y 5276 misiones tácticas del Ejército Nacional para neutralizar a los grupos armados, con el resultado de mejores condiciones de seguridad y reducción de la perturbación del orden público.

Estas acciones corresponden a la misión de la fuerza pública, pero no se especifican aquellas que están dirigidas especialmente a prevenir los desplazamientos ni a proteger a la población desplazada y garantizar el acceso a la atención humanitaria de emergencia y la labor de los organismos que apoyan a la población desplazada y defienden sus derechos, (...) y no responden a la formulación y planes de prevención y protección que deben elaborar los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada. (...)

(...)

La Defensoría del Pueblo toma nota de la reactivación de los Comités Municipales en las localidades de mayor incidencia del desplazamiento, (...) así como de las acciones de sensibilización, capacitación, concertación con apoyo interinstitucional y mesas de trabajo para consolidar procesos de prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento (...). Sin embargo, reitera que se parte de datos e indicadores que

distan de hechos reales y de información no consolidada. (...) De igual forma, los porcentajes sobre reactivación y funcionamiento de los Comités no están acompañados de cifras absolutas que permitan evaluar el cumplimiento de la orden con los criterios cuantitativos del Auto de la Corte. (...) Los informe no da cuenta de cuáles y cuántos comités departamentales, distritales y municipales de atención a la población desplazada han formulado y están aplicando planes de prevención y atención y han asignado los recursos correspondientes, de conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley 387 de 1997 y los artículos 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000. (...) Lo anterior no permite concluir el eficaz y eficiente funcionamiento de los comités, tomando como criterio el cumplimiento de sus obligaciones legales (...).

LAS ALERTAS TEMPRANAS EN EL MARCO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA

(...)

Dado el carácter institucional de la respuesta, la observación inicial de la Defensoría del Pueblo es que no se reporta la adopción de medidas encaminadas a corregir las falencias en la capacidad institucional para implementar la política pública de desplazamiento, en particular las relativas a la prevención y al funcionamiento efectivo del SAT, (...). El 100% de efectividad se entiende estrictamente como el recibo del informe de riesgo por parte del SAT de la Defensoría del Pueblo en el CIAT y su posterior trámite. Esta concepción señalaría la efectividad del CIAT como instancia tramitadora del informe, pero estaría distante de interpretarse como efectividad de la protección del derecho a la vida, en los términos del apartado 9 de la sentencia.

(...)

Ahora, se observa que las respuestas son exclusivamente militares, dejando de lado otras acciones de prevención previstas en la normatividad, como son las funciones de los Comités, la declaratoria de riesgo de desplazamiento contemplada en el Decreto 2007 de 2001 y la adopción de medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado, (...). En general, el reporte de acciones militares no permite valorar (...) la pertinencia de las medidas adoptadas como respuesta a los informes de riesgo, en términos de prevención del desplazamiento con garantías de protección para los derechos humanos y respeto por el principio de distinción (DIH).

(...)

El proceso de seguimiento a la evolución del riesgo llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo permitió determinar que en 27 de las situaciones advertidas en los informes de riesgo se consumaron una o varias violaciones masivas contra los derechos fundamentales de la población civil, lo que equivale al 50% de los informes emitidos. Si sólo se observan las 13 alertas emitidas por el CIAT, en 6 (48%), a pesar de las medidas recomendadas, se registró la consumación de alguna de las infracciones advertidas. Entre tanto, de los 41 Informes de Riesgo no considerados como Alerta Temprana por el CIAT 21 (51%) registraron una o varias vulneraciones a los derechos fundamentales de la población civil.

(...)

PROTECCION A PERSONAS AMENAZADAS EN EL MARCO DEL DERECHO A LA VIDA

(...)

No existe referencia a la formulación y puesta en ejecución de un programa especial de protección a la población desplazada, de conformidad con lo ordenado por el artículo 29 de la Ley 387 de 1997, que señala obligaciones de protección al conjunto de la población desplazada que se encuentra en riesgo (no sólo para líderes). (...) La formulación de Planes de acción en DDHH y DIH en 16 departamentos, en el marco del Proyecto de

Descentralización de la Ejecución de la Política de DDHH y DIH, no corresponde a acciones específicas para prevenir el desplazamiento y proteger a la población desplazada que se encuentra en riesgo.”

4.7.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, y en relación con las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida a la población desplazada, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES resalta que *“las medidas de protección y seguridad proporcionadas por el Ministerio del Interior estuvieron orientadas a los líderes de organizaciones de población desplazada. Por esta razón, no se cuenta en la actualidad con esquemas concretos de protección que garanticen los derechos a la vida y a la seguridad personal de los demás desplazados, los cuales resultan obligatorios según lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 387 de 1997.”* En relación con las medidas adoptadas para la protección de líderes, CODHES señala que los riesgos tienen a ser calificados como bajo y las medidas de protección se limitan a la entrega de teléfonos, sin que se adopten *“medidas de protección proporcionales a la situación que viven quienes están seriamente amenazados”*. En relación con el sistema de alertas tempranas, CODHES advierte que *“se carece de información oficial que permita establecer la manera como éstas han incidido en la adopción de medidas efectivas para la protección de la vida e integridad de las personas desplazadas o en riesgo de sufrir un desplazamiento forzado.”* CODHES concluye que *“el gobierno nacional ha incumplido su deber de garantizar el derecho a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada donde dichos derechos están en peligro o respecto de las personas específicamente amenazadas: primero, porque la protección brindada a los líderes generalmente no se compadece con el riesgo que éstos tienen que soportar, y segundo porque las acciones supuestamente adelantadas a favor de los demás desplazados constituyen en realidad medidas de carácter general en las cuales éstos no son prioridad.”*

4.7.8. En su informe del 4 de febrero de 2005, la Comisión Colombiana de Juristas señala que *“no existe una estrategia de prevención efectiva del desplazamiento forzado y las acciones de las autoridades han generado nuevos desplazamientos y mayores riesgos para la vida e integridad personal de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado.”* Con el fin de ilustrar sus conclusiones, la Comisión emplea la información obtenida en casos puntuales de desplazamiento para determinar la efectividad de las medidas adoptadas. Para esta organización, la información presentada por la Red de Solidaridad, y por los Ministerios del Interior y de Defensa, sigue siendo muy dispersa, sin que exista un *“documento consolidado de todas las etapas de un caso, desde la emisión del informe de riesgo y las acciones adoptadas por las autoridades estatales, hasta el seguimiento y la evaluación final de la situación y del impacto de las medidas adoptadas.”* Indica, que en varias ocasiones, los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, fueron desatendidos y como consecuencia de ello no se adoptaron medidas para evitar la concreción del riesgo, como ocurrió con la masacre de 11 personas en Flor Amarillo. La Comisión Colombiana de Juristas rechaza las cifras gubernamentales sobre disminución del fenómeno en un 37% durante el año 2004, pues considera que el problema del subregistro y la invisibilidad de ciertas manifestaciones como el desplazamiento interveredal y el desplazamiento intraurbano son invisibles a los sistemas de medición. En relación con las acciones reportadas por la Fuerza Pública para garantizar el derecho a la vida de la población desplazada, señala que éstas no tienen en cuenta el respeto del principio de distinción y conllevan en muchos casos violaciones al DIH, como ocurre cuando se ubica la Fuerza Pública se hace cerca de los abastecimientos de agua, las escuelas o los hospitales, o se bloquea el suministro de bienes básicos para la población civil como alimentos y medicamentos. Igualmente, resalta que se han desarrollado operaciones militares sin las debidas precauciones para la población civil. Destaca también el incumplimiento de las medidas de protección decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Rechaza varios de los informes sobre retorno efectivo de comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó

(Chocó).⁴³ Sobre las garantías de protección y de ayuda humanitaria para las comunidades afrocolombianas desplazadas, la Comisión Colombiana de Juristas afirma que en muchos casos estas comunidades no han recibido la ayuda, una año después de producido el desplazamiento. Indica también que la protección a las comunidades indígenas amenazadas la respuesta de protección del Estado colombiano ha sido precaria y desconoce el derecho a la diversidad étnica y cultural, como ocurre con las medidas adoptadas para proteger a los pueblos kankuamo y embera katío.

4.7.9. Sobre las medidas adoptadas para proteger el derecho a la vida de la población desplazada, algunas de las organizaciones de desplazados afirman que *“las condiciones de seguridad personal son bastante precarias. La muerte selectiva y sistemática de líderes y personas desplazadas es alarmante. Las amenazas contra la vida o la integridad de los líderes de las organizaciones de población desplazada son recurrentes. (...) Pese a las denuncias realizadas (...) la violencia y el asesinato de personas no ha disminuido;”*⁴⁴ *“falta mejorar las respuestas inmediatas de las situaciones de riesgo por parte del CIAT que permita prevenir el desplazamiento forzado y las violaciones a los derechos humanos;”*⁴⁵ *“frente al tema de seguridad el 38.9% de las organizaciones afirma que han sido objeto de amenazas y atentados, pese a eso sólo un 45% lo ha puesto en conocimiento de las autoridades.”*⁴⁶

4.7.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, teniendo en cuenta los niveles de evaluación sugeridos por la Corte, señala algunos parámetros para la evaluación de la culminación de acciones encaminadas a garantizar la efectividad del derecho a la vida, tales como la existencia de programas integrales para prevenir y atender el desplazamiento, de programas de prevención y protección de comunidades indígenas y afrocolombianas, de programas de protección de comunidades en riesgo, de programas de atención especial para la fuerza pública, así como la ausencia de medidas de restricción alimentaria. ACNUR señala que (i) *“no hay desarrollo completo del contenido del mínimo de protección del derecho a la vida de la población desplazada,”* dentro de las acciones reportadas por las autoridades, y la mayor parte de lo reportado corresponde a actividades permanentes de las entidades estatales y, sólo por excepción, a programas o políticas diseñadas para atender el problema del desplazamiento. (ii) En relación con el Plan Nacional de Atención, ACNUR resalta que éste representa un primer intento de formulación integral de la política de protección de la población desplazada y prevención del desplazamiento. No obstante, señala que en la práctica, *“la forma en que se estructuran las respuestas presentadas a la Corte (...) evidencia la descoordinación interinstitucional, la ausencia de liderazgo en este ámbito de la política y la inexistencia de una política diseñada específicamente para atender el desplazamiento forzado de la población.”* (iii) ACNUR reconoce que el peso de las políticas de prevención y protección recae principalmente en la Fuerza Pública, lo cual es coherente con su mandato constitucional y legal. *“Sin embargo, no hay precisión sobre qué se entiende por prevención y protección de la población desplazada”* y por ello en el informe presentado por el Ministerio de Defensa Nacional se incluyen desde actividades de sanidad y construcción de escuelas, hasta el decomiso de armas y la realización de operativos de policía, sin que sea posible determinar su pertinencia según lo exigido por la Corte Constitucional en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. (iv) En cuanto a las principales acciones reportadas, señala ACNUR que están relacionadas principalmente con la descentralización de la política de derechos humanos, el sistema de alertas tempranas, el programa de protección de comunidades en riesgo y el programa de protección de líderes y defensores de derechos humanos. (v) En cuanto a los informes del programa de derechos humanos resalta que *“los avances en el programa de descentralización de la política de derechos humanos, (...) son ejercicios que aún no*

⁴³ Cfr. Páginas 16 a 18 del Informe de la Comisión colombiana de juristas de febrero 4 de 2005.

⁴⁴ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, 14 de enero de 2005.

⁴⁵ Documento enviado por la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada, 10 de febrero de 2005

⁴⁶ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, 29 de marzo de 2005

superan el ámbito formal y que en relación con el desplazamiento no se encuentran integrados al fortalecimiento de las competencias territoriales en los términos de lo indicado en el Decreto 2569 de 2000, en materia del papel de los Comités Territoriales en los ámbitos de prevención y protección de la población.” En materia de acciones a cargo de los Ministerios del Interior y de Defensa, ACNUR resalta las principales deficiencias del Sistema de Alertas Tempranas que *“no logra consolidarse como el espacio adecuado para la prevención”* y los problemas en el seguimiento de las Alertas por parte del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). De conformidad con la información reportada por el Ministerio de Defensa, para ACNUR la respuesta concreta de protección a la población desplazada proviene principalmente de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, sin que haya un reporte de las acciones adelantadas por las autoridades civiles. Existen también problemas en cuanto al proceso decisorio para adoptar acciones concretas de protección una vez se ha declarado la existencia de riesgos o la declaración de alertas tempranas, lo que ha llevado a que en varias ocasiones el riesgo reportado se haya concretado sin que se hallan adoptado medidas concretas de protección a la población desplazada. En cuanto al Proyecto de Comunidades en Riesgo, ACNUR reconoce que *“éste recoge la experiencia de las acciones que tradicionalmente se han desarrollado para propiciar protección de comunidades en el país. Sin embargo se trata, hasta ahora, de un proyecto que no se concreta en acciones específicas.”* Indica también que los sistemas de prevención y protección no tienen en cuenta la situación especial de las comunidades indígenas y afrocolombianas, pues las operaciones realizadas no tienen en cuenta su sentido de comunidad ni el grave impacto que tiene para estas comunidades el desarraigo de su territorio. ACNUR manifiesta su preocupación por la imprecisión de términos claves tales como “seguridad”, “amenaza terrorista”, “riesgo” que sirven de fundamento para adoptar decisiones en materia de prevención del desplazamiento, retornos y protección a la población desplazada, que por su ambigüedad han llevado a la inacción de las autoridades o a la adopción de medidas de protección que son contrarias al DIH. En conclusión, a pesar del avance logrado con el Plan Nacional de Acción, incluyendo la consolidación de la mesa nacional de prevención como punto de partida, para ACNUR las acciones dispersas reportadas por las distintas entidades *“difícilmente van a poder garantizar a todos los desplazados el disfrute de su derecho mínimo a la vida.”*

4.7.11. De conformidad con lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la mayor parte de las acciones reportadas corresponden principalmente a acciones propias de la misión institucional del Ministerio del Interior y de Justicia, del Ministerio de Defensa Nacional, y del Programa de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República, sin que sea posible identificar una atención diferencial a la población desplazada.

4.7.12. En relación con las acciones concretamente dirigidas a la protección de la población desplazada tales como el sistema de alertas tempranas, los informes de riesgo y los programas de protección a líderes, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como las demás entidades y organizaciones, señalan que persisten falencias relativas a (i) problemas de coordinación interinstitucional y con las entidades territoriales, para garantizar la efectividad del derecho a la vida; (ii) a la ausencia de indicadores de resultado, evaluación y seguimiento, (iii) a la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales; y (iv) a la falta de instrumentos adecuados para corregir los problemas de diseño e implementación.

4.7.13. Por lo tanto, La Sala Tercera de Revisión ordenará los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de comunicación del presente auto, se hayan adoptado y aplicado los correctivos

que sean necesarios, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo del derecho a la vida.

4.7.14. Para ello, deberán adelantar las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes a cargo de cada entidad a fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad orientados a la protección del derecho a la vida de la población desplazada, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad dirigido a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de protección del derecho a la vida de la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación 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 señalados en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 de este Anexo, 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 del derecho a la vida de la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario deberán 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. La Procuraduría General de la

Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección de los derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, y del derecho a la familia y a la unidad familiar

4.8.1. En relación con la **protección de los derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 las medidas adoptadas por el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En dicho informe, menciona como acciones directamente encaminadas a la protección el proceso de coordinación interinstitucional liderado por el Ministerio de la Protección Social para unificar criterios y adoptar lineamientos de la atención psicosocial a la población afectada por el conflicto, la definición de los objetivos y metas generales del programa y la referencia general a la distribución de *“recursos a los departamentos y distritos para concurrir a la financiación de proyectos de atención psicosocial, nutricional”*, así como para el seguimiento técnico y financiero de la ejecución de tales recursos. Igualmente, la Red de Solidaridad Social reporta la modificación de los formatos de declaración para consignar información sobre el hogar original y las personas desplazadas. Igualmente, incluyó la información enviada por el Ministerio de Protección Social sobre acciones adoptadas desde el año 2001, la divulgación de los principios rectores de la asistencia alimentaria y nutricional de niños y niñas, mujeres y la divulgación de la Ruta de Atención en Salud para la población indígena en situación de desplazamiento. En cuanto a las acciones bajo responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar — ICBF, la Red informó sobre el conjunto de acciones adelantadas desde el año 2000 para lograr la adecuación institucional y el fortalecimiento de los programas del ICBF. En cuanto a las acciones realizadas en el marco de la sentencia T-025 de 2004, señaló que el ICBF había acelerado el proceso de sistematización de la información solicitada por la Red de Solidaridad Social.

4.8.2. Dado que la información enviada resultaba insuficiente para la evaluación del cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, en relación con los derechos a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada, la Corte solicitó el 10 de diciembre de 2004 *“al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, sobre la culminación de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce de los derechos (...) a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada, adoptadas con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, dado que la información presentada en el informe de agosto 9 de 2004, no permite examinar el cumplimiento de la orden quinta en relación con estos derechos.”*

4.8.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de las acciones adelantadas por las 48 Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia en 27 regionales, como *“resultado de la planeación conjunta entre las direcciones, coordinaciones técnicas regionales, centros zonales y las unidades, basados en diagnósticos y acuerdos, que en la mayoría de los casos, se articulan con los planes de trabajo conjuntos con entidades del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada.”* Según las cifras presentadas, estas unidades móviles atendieron un total de 310.863 personas víctimas de la violencia, durante el año 2004, de acuerdo con los componentes a) Atención Psicosocial (Acompañamiento psicosocial); b) Seguridad Alimentarias; c) Gestión y apoyo cultural y educativo; y d) Orientación y remisión. En lo que respecta a la Atención Psicosocial, se incluyen acciones generales propias de la misión

institucional de protección a población vulnerable a cargo del ICBF. La Red incluye también como acciones concluidas, dos proyectos futuros directamente dirigidos a la población desplazada. “*El ICBF actualmente desarrolla dos proyectos con miras a identificar y registrar las variables correspondientes a la población desplazada; el primero de ellos consiste en rediseñar el sistema de información misional y el segundo en la captura en campo, de datos específicos de población desplazada.*” Igualmente, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de las acciones adelantadas por las 48 Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia en 27 regionales, y los programas generales dirigidos a toda la población sin indicar los componentes específicos de atención a la población desplazada.

4.8.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de Nación y la Defensoría General de la Nación, señalan que la mayor parte de la información corresponde a acciones generales de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, para Atención a Víctimas de la Violencia, “*pero sin que quede claro el porcentaje o número de personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento que ha sido atendida en cada uno de ellos.*” Las acciones son además corresponden a los programas regulares del ICBF, sin que se mencionen “*criterios y procedimientos de favorabilidad para atender con prioridad a la población desplazada (artículo 19 de la ley 387 de 1997)*” y sin que se de cuenta de la “*creación de programas especiales para población desplazada ni para adecuar la oferta institucional a la demanda potencial específica de la misma, aunque anuncia que rediseñará su sistema de información misional para superar dicha falencia.*” En su informe, estas entidades echan de menos “*los resultados en datos concretos, especificando población desplazada atendida, en los programas de apoyo para restablecimiento y retorno y la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación.*” Finalmente, recomiendan que “*el ICBF deberá adoptar las medidas conducentes a detectar la población desplazada atendida en sus diferentes programas, de tal forma que permita captar el esfuerzo realizado.*”

4.8.5. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red no hace ninguna observación sobre las conclusiones de estas entidades.

4.8.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reiteró las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señaló además lo siguiente en relación con los derechos a la dignidad, la integridad física, psicológica y moral de la población desplazada:

La Defensoría del Pueblo reconoce las acciones que se han reportado por parte del Instituto de Bienestar Familiar como respuesta a los derechos a que hace referencia este acápite, única entidad que suministró información al respecto. (...) En este orden de ideas, de acuerdo con la interpretación particular del contenido de los derechos a la dignidad y a la integridad física, moral y psicológica que hace el CNAIPD, el informe se limita a reportar las acciones del ICBF para población vulnerable (...). Si bien se señalan algunos criterios de focalización para atender a la población desplazada, los mismos muestran debilidades frente a una atención por focalización, (...) con lo cual la población desplazada sigue incluida en grupos generales de población y el criterio de focalización cuando a ella se hace referencia está determinado por unidades (...). Los datos estadísticos de cobertura de los 5 componentes de atención psicosocial brindado por las Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia del ICBF no permiten estimar la población desplazada atendida. (...)

4.8.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que la confusión de las entidades gubernamentales en cuanto al contenido específico de estos derechos ha dificultado la adopción de medidas concretas para su garantía efectiva, por lo cual se incluyen medidas que no son pertinentes o se mencionan acciones tales como las operaciones psicológicas hacia la población desplazada, que ponen en peligro estos derechos.

Por lo anterior, concluye “no cabe duda del incumplimiento sistemático de la obligación estatal de garantizar los derechos a la dignidad y a la integridad de las personas en situación de desplazamiento.” Señala además que “no se han adoptado medidas específicas tendientes a garantizar la reunificación y reintegración de las familias como consecuencia del desplazamiento, ni para brindar atención especial a los niños huérfanos o separados de la familia y a las familias con jefatura femenina o con integrantes más vulnerables. En este sentido, es claro el incumplimiento del deber de garantizar la vigencia del derecho a la familia y a la unidad familiar.”

4.8.8. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de estos derechos. Las organizaciones de población desplazada, no realizaron una evaluación de las medidas adoptadas para garantizar los derechos a la dignidad, a la integridad, a la familia y unidad familiar de la población desplazada.

4.8.9. En su Informe del 18 de marzo de 2005, ACNUR, señala que la lectura que se efectúa por parte de las autoridades sobre el contenido de este derecho, “no integra el conjunto de elementos que están presentes en el Principio Rector 11, tal y como lo señala la Corte. En este orden de ideas, no hay desarrollo específico de la prevención de la violencia en contra de la mujer desplazada y para prevenir en particular la violencia y la explotación sexual. De igual manera, no hay reporte de acciones en relación con la prevención del trabajo forzado y la explotación sexual de los niños.” Indica además, que en las acciones reportadas no reflejan el enfoque diferencial para la protección de la población desplazada y que la información reportada se refiere principalmente a las acciones estatales dirigidas al conjunto de la población. Concluye que “En estos términos, no es posible profundizar acerca de la pertinencia de las acciones ni sobre el carácter universal de éstas. De partida, se presenta una restricción en la operación de las unidades móviles dada su cobertura territorial. El esfuerzo anunciado por el Instituto de “...rediseñar el sistema de información misional y...en la captura en campo de datos específicos de población desplazada”(…), se espera que permita superar en el futuro algunas de estas falencias.”

4.8.10. En relación con los derechos a la vida y a la unidad familiar, ACNUR señala que mientras en el informe del ICBF se incluyen acciones generales “que sin duda contribuyen al desarrollo de lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política pero que, en relación con el desplazamiento forzado, no hace parte del mínimo de protección de los derechos de esta población”, no se reportan otras, como la identificación y protección de menores no acompañados en los casos de desplazamiento forzado que si son pertinentes, y que han sido comprobadas por ACNUR en casos particulares.

4.8.11. En la audiencia de información, la Procuraduría señaló que “sigue considerando que la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral [en relación con este derecho], es insuficiente.” La Defensoría del Pueblo indicó que “el sistema de información del ICBF no permite identificar la demanda y la atención a la población desplazada.” Las organizaciones de desplazados resaltaron que “la falta de seguimiento de las acciones en esta materia, hace necesario garantizar acceso a la población desplazada para evaluar impacto de estos programas”. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló que el enfoque que se ha dado a este derecho “no integra el conjunto de elementos que están presentes en el Principio Rector 11, tal y como lo señala la Corte (...) ni reflejan el enfoque diferencial para la protección de la población desplazada.”

4.8.12. De la información aportada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio de Protección Social, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para acreditar la conclusión de acciones directamente encaminadas a garantizar el derecho a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada, así como de las conclusiones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, así como de las demás entidades y organizaciones que participaron

en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que: (i) lo reportado corresponde principalmente a información general propia de la misión institucional del Ministerio de la Protección Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin que todavía sea posible identificar una atención diferencial a la población desplazada. La ausencia de acciones concretamente dirigidas a la protección de los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada se debe a falencias relativas a (ii) la falta de diferenciación de la población desplazada dentro del grupo de población vulnerable; (iii) la ausencia de indicadores de evaluación y seguimiento, (iv) la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales, (v) la inexistencia de mecanismos y procedimientos para corregir los problemas de diseño e implementación y (iv) la insuficiencia de los recursos asignados.

4.8.13. Por lo anterior, y en relación con los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Ministro de la Protección Social y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias, señaladas en el párrafo 4.8.13. del Anexo a este Auto, de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar.

4.8.14. Para ello deberán adelantar las siguientes acciones:

- 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 a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para 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 al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada para garantizar el goce efectivo de los

derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada;

- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de protección de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.8.12 de este Anexo, 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 a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, el Ministro de la Protección Social y la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberán 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. La Procuraduría General de la Nación como a 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.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la subsistencia mínima

4.9.1. En cuanto a las medidas adoptadas para la **protección del derecho a la subsistencia mínima**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, informó el 9 de agosto de 2004 sobre las acciones de su competencia, realizadas principalmente *“para los hogares desplazados individualmente, debido a que los hogares desplazados masivamente han sido atendidos históricamente de manera inmediata.”*

4.9.2. En dicho informe, la Red describió la política general prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 e indicó que *“los hogares desplazados masivamente han sido atendidos históricamente de manera inmediata.”* También describió las acciones típicas realizadas por la Red desde el año 2000, el crecimiento de la base de datos del Sistema Único de Registro, el procedimiento y medidas operativas para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia, las acciones para garantizar el derecho a la subsistencia mínima, la metodología empleada para ubicar a la población desplazada registrada en el Sistema Único de Registro, el avance del proceso de incorporación de información al Sistema Único de Registro, las medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del derecho a la asistencia mínima, las medidas adoptadas para difundir la Carta de Derechos y las acciones adelantadas para la protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos.

4.9.3. No obstante, dicho informe no permitía identificar cómo habían sido atendidas las necesidades de la población desplazada en relación con cada uno de los componentes de

este derecho (agua, vestuario, atención inmediata, atención humanitaria de emergencia, atención médica y psicológica, transporte, alojamiento temporal, etc.), el volumen de asistencia inmediata y de ayuda humanitaria de emergencia entregado a partir de la sentencia T-025 de 2004, o la corrección de la demora histórica en la entrega efectiva de las distintas ayudas que hacen parte del derecho a la subsistencia, tal como se resaltó en el apartado 6.3 de la sentencia T-025 de 2004. Tampoco permitía determinar cuántas personas habían recibido la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia a partir de la sentencia como resultado de las acciones reportadas, ni a cuántas, luego de haber sido evaluadas sus necesidades, se les había reiniciado o prorrogado la entrega de dicha ayuda.

4.9.4. Por lo anterior, la Corte solicitó el 10 de diciembre de 2004 al Director de la Red de Solidaridad Social que proveyera a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, con la siguiente información concreta:

- a. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro antes del año 2001, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo atendidos a partir de la sentencia T-025 de 2004;
- b. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro durante el período 2001-febrero 8 de 2004, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo e atendidos a partir de la sentencia T-025 de 2004, distinguiendo desplazamientos individuales y masivos;
- c. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro a partir del 9 de febrero de 2004, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo atendidos, distinguiendo desplazamientos individuales y masivos;
- d. Número total de personas atendidas durante todo el período 1997-2004
- e. Número de convenios celebrados con los operadores humanitarios y de recursos adicionales asignados para fortalecer los flujos de cajas menores, a partir de la sentencia T-025 de 2004, para garantizar la sostenibilidad del derecho a la asistencia humanitaria mínima.
- f. Programas concretos de generación de empleo o ingresos realizados en las fases de reubicación o retorno durante el primer semestre de 2004.

4.9.5. En relación con el derecho al mínimo de subsistencia de personas en situación de urgencia extraordinaria, la información concreta solicitada por la Corte el 10 de diciembre de 2004 fue la siguiente:

- a. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento en situación de especial vulnerabilidad a las que se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, de conformidad con lo que establece la Ley 387 de 1997;
- b. Número de mujeres cabezas de familia, ancianos, inválidos y otras personas en situación de urgencia extraordinaria a quienes se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con lo que establece la sentencia T-025 de 2004, indicando el tipo de ayuda recibida hasta el momento.
- c. Número total de personas en situación de especial vulnerabilidad atendidas durante todo el período 1997-2004
- d. Estrategias, planes y programas concretos, así como medidas de contingencia diseñados para evaluar la situación de urgencia extraordinaria, para contactar a la población desplazada que se encuentra en circunstancias de extrema vulnerabilidad y para asegurar la entrega de las ayudas en un tiempo razonable.

4.9.6. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social resaltó la suscripción durante el año 2004 de 5 convenios con operadores humanitarios por valor de \$ 3.299.923.005, para atender las necesidades de ayuda humanitaria de emergencia de la población desplazada. Igualmente, la Red reporta un incremento del 273,66 % en los recursos asignados por caja menor para la atención a la población desplazada y una inversión total de \$28.735.474.027 para Ayuda Humanitaria de Emergencia, durante el

período Febrero 2004 a enero 12 del 2005, así como el desarrollo de 6 programas para la generación de ingresos en las fases de reubicación o retorno durante el primer semestre de 2004. La Red también informó que el número de hogares en situación de desplazamiento en situación de especial vulnerabilidad a las que se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, es de 5394 hogares, y 26230 personas. En cuanto al número de mujeres cabezas de familia, ancianos, inválidos y otras personas en situación de urgencia extraordinaria a quienes se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con lo que establece la sentencia T-025 de 2004, la Red informa que 1385 adultos mayores, 505 personas con discapacidad, 672 personas con enfermedad Terminal, 561 menores sin acudiente, 2806 hogares con jefatura femenina, recibieron asistencia humanitaria y alojamiento durante el 2004, para un total de 38.236 personas en situación de vulnerabilidad extrema y 44.142 hogares con jefatura femenina atendidos durante el período 1997-2004. Como estrategias para mejorar la entrega de ayuda humanitaria de emergencia, la Red resalta la expedición de una circular, la realización de una video conferencia, la realización de mesas de trabajo, el diseño de un instrumento para recolectar información adicional, la realización de convocatorias para que la población desplazada se acercara a solicitar dicha ayuda, la inclusión dentro del Plan Nacional de Atención de estrategias tales como el desarrollo de programas de cocinas comunitarias, de recuperación alimentaria para menores de 6 años en riesgo, el suministro de desayunos infantiles para menores de 7 años y, a partir del año 2005, la inclusión de mayores adultos desplazados en el programa de almuerzos del ICBF.

4.9.7. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, resaltan que *“la información aportada no es suficientemente clara ni incluye todos los datos necesarios para establecer la cobertura alcanzada en la entrega de ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada, en los tres periodos señalados por la Corte,”* por lo que solicitaron información adicional. Con base en dicha información, estas entidades llegaron a las siguientes conclusiones: (i) *“De los 66.259 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos individuales antes del 2001, el 4,14% familias recibieron Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. De éstos, al 2,2% se les entregó kit de cocina y al 1,76% se le garantizó apoyo para alojamiento.”*; (ii) *“En el caso de los 25.362 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos masivos antes del 2001, la Red informó que no aplicaban tales entregas, sin explicar las razones. Es decir, el incumplimiento en la entrega de atención humanitaria de emergencia es del 100%.”* (iii) *“En relación con la ayuda inmediata, creada por el decreto 2569 del 2000 para los declarantes, luego de su vigencia, no se reporta ninguna información.”* (iv) *“De los 170.262 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos individuales entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004, a 16.545, equivalente al 9,71%, se les brindó Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. De éstos, el 3,93% recibieron kit de cocina y el 5,77% recibió apoyo para alojamiento.”* (v) *“De los 54.068 hogares que fueron inscritos en el SUR por desplazamientos masivos entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004, el 1,32% recibió Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. La Red afirmó que no aplicaban, en estos casos, la entrega de kit de cocina y el apoyo para alojamiento, asegurando que los hogares se alojan en casas de familiares o albergues temporales.”* Estas entidades señalan que aun cuando la Red reporta un cubrimiento del 100% de la ayuda humanitaria de emergencia en el caso de la población incluida en el SUR a partir del 9 de febrero de 2004, los resultados obtenidos al aplicar el Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAIPD de Procuraduría, son muy distintos. Según este sistema sólo el 30.41% de los desplazados inscritos individualmente y el 8% de los desplazamientos han recibido ayuda humanitaria de emergencia y kit de aseo. En cuanto a la ayuda inmediata, casi ningún desplazado inscrito en el SUR la ha recibido. Luego de aplicar el Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAIPD, en el componente de Atención Humanitaria de Emergencia, en Soacha, Bucaramanga, Barrancabermeja, Antioquia, Cartagena, Sincelejo, Bogotá, Barranquilla y Villavicencio, de las 3755 familias declarantes, sólo 2763 (71%) fueron inscritas en el SUR, de esas, en promedio, sólo el 10% recibieron ayuda inmediata, principalmente en el componente de alimentación y el 26% habían recibido ayuda humanitaria, detectándose un incumplimiento de hasta el 100% en algunas de estas ciudades. Estas entidades concluyen

“en el caso de la ayuda inmediata (art. 16 del Decreto 2569 de 2000) y Atención Humanitaria de Emergencia (artículo 15 de la ley 387 de 1997 y 17 del decreto 2569 de 2000), dirigidas a garantizar la subsistencia mínima del desplazado, los niveles de incumplimiento son realmente alarmantes, como lo demuestra la medición hecha por la PGN en los departamentos y ciudades reportados en este informe (...) Estas dos entidades consideran que ha habido cumplimiento bajo, en los parámetros señalados por la Corte Constitucional.”

4.9.8. Ante las observaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en su Cuarto Informe, la Red de Solidaridad Social envió el 16 de febrero de 2005 un escrito de réplica en el cual señaló que las conclusiones a las que llegan dichas entidades estaban basadas *“en los resultados de las visitas sobre hogares atendidos en el último trimestre del 2004, generalizando estas conclusiones a todo el período posterior a la Sentencia. Por ello, la PGN no puede establecer conclusiones finales sobre resultados parciales.”* (...) *“la PGN no tuvo en cuenta la asistencia brindada en dicho trimestre a hogares incluidos en períodos anteriores.”* La Red precisa, que dado que *“la atención humanitaria de urgencia o inmediata se orienta a satisfacer las necesidades de los individuos u hogares que no tienen posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR, siendo la gran mayoría de casos remitidos por el Ministerio Público, por ser el primer contacto con los declarantes. Por ello, se considera que no todos los individuos u hogares que declaran deben ser beneficiarios de esta ayuda.”* El Director de la Red también afirma que dado que varias de los operadores humanitarios no tienen como requisito para la entrega de las ayudas el estar registrados en el SUR, sino que emplean sus propios criterios para evaluar las necesidades de la población atendida. Por ello, *“no considera conveniente que el modelo de la PGN evalúe el cumplimiento de la entidad en materia de ayuda inmediata realizando un análisis comparativo porcentual entre el número de declarantes y los beneficiarios de esta ayuda, sin tener en cuenta las necesidades reales de los mismos y los argumentos anteriormente expuestos.”* Afirma, igualmente que para la Red *“la atención humanitaria de urgencia o inmediata se orienta a satisfacer las necesidades de los individuos u hogares que no tienen posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR, siendo la gran mayoría de casos remitidos por el Ministerio Público, por ser el primer contacto con los declarantes. Por ello, se considera que no todos los individuos u hogares que declaran deben ser beneficiarios de esta ayuda.”* En cuanto a la razón por la cual no reportan ayuda humanitaria de emergencia para los desplazamientos masivos, el Director de la Red precisa *“que no es lógico que se reporte atención después del 9 de febrero de 2004 de familias desplazadas masivamente antes del año 2001 (...), por cuanto este tipo de emergencia se atiende en su momento y no después de tres años”* por lo cual, *“no es cierto que la RSS hubiera incumplido en la entrega de la atención humanitaria de emergencia en el 100% para este período en eventos masivos de desplazamiento”* El Director de la Red tampoco comparte la apreciación de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo según la cual la Red reportó el 100% de la asistencia, en contraposición a los resultados arrojados en las visitas realizadas por la Procuraduría General de la Nación a las Unidades territoriales. *“La RSS reportó el 100% de la asistencia en desplazamientos masivos, mientras que el modelo de la Procuraduría General de la Nación, como lo evidencian las actas levantadas en las visitas practicadas a las Unidades Territoriales, se aplicó para los desplazamientos individuales, por lo cual las cifras no pueden ser comparables.”* Para los desplazamientos masivos, el Director presenta una corrección de las cifras presentadas originalmente, debido a *“que se debió haber reportado la asistencia que en su momento se brindó a los hogares desplazados masivamente y no solamente reportar los hogares atendidos con posterioridad a la Sentencia.”* El Director de la Red considera que *“más allá de comparar porcentualmente el número acumulado de hogares atendidos frente a los incluidos de manera acumulada, se debería verificar el esfuerzo de la entidad para prestar la asistencia humanitaria de emergencia con posterioridad a la Sentencia tanto a las familias incluidas durante el 2004 como a las familias de años anteriores que no lo hubieren recibido.”* En ese sentido resalta como acciones que demuestran ese

cumplimiento las siguientes: (i) que el 92% de los hogares incluidos en el SUR y desplazados individualmente en el año 2004 han recibido la atención humanitaria de emergencia; (ii) los esfuerzos de búsqueda activa de los hogares de la Red de aquellos hogares incluidos en el SUR en vigencias anteriores, quienes por su alta movilidad son difíciles de contactar; (iii) la adopción de un nuevo mecanismo de asistencia en el componente de auxilio de alojamiento temporal por valor de \$4.018.889.000 para beneficiar 16508 hogares; (iv) *“la ejecución de recursos de caja menor por valor de \$3157.467.997, cifra tres veces superior al comportamiento histórico de este recurso;”* (v) *“la provisión de alimentos, kits de aseo, kits de hábitat, vajilla y cocina mediante contratos nacionales de suministros, que permitieron la atención en todo el territorio nacional, con una inversión de cerca de \$18.000.000.000;”* (vi) *“la disponibilidad de operadores humanitarios contratados por la RSS en cinco ciudades altamente receptoras, con una inversión de \$3299.923.000.”*; (vii) *“la adopción de una línea especial para atender hogares en crisis alimentaria en las ciudades donde opera la OPSR, lo cual permitió la entrega de raciones alimentarias a 33362 personas beneficiarias por un valor de \$1699.429.000.”*

4.9.9. En respuesta a las objeciones enviadas por el Director de la Red de Solidaridad Social, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además lo siguiente:

De la información se observa el esfuerzo realizado por la RSS, pero no hay información acerca del nivel de complementariedad para la protección de este derecho por parte de las entidades territoriales, en los términos de las obligaciones establecidas en la Ley 387/97 y del Decreto 2569 de 2000.

La atención a la que hace referencia el artículo 16 del Decreto 2569 no es discrecional frente a hogares *“que no tienen la posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR,”* ni debe estar mediada por *“una valoración de la necesidad real para prestar la asistencia temporal,”* como lo considera la Red de Solidaridad Social.

(...)

Por otra parte, el cuadro resumen señala que los componentes de kit de vajilla y cocina y de apoyo para el alojamiento no aplican para desplazamientos masivos, pero sin explicar los respectivos criterios. En caso de que se presuma que se trata de casos atendidos por el CICR, esto no exime a la RSS de la obligación de monitorear y reportar la provisión de dichos componentes. (...)

El informe da cuenta de la inversión de la RSS en AHE e incluye la Operación Permanente de Socorro – OPSR que cubre a 33.362 personas (...) Sin embargo, el cuadro de inversión de la RSS en AHE no aporta suficiente claridad para determinar si los recursos invertidos corresponden al PAM o al ICBF. (...) En relación con la sostenibilidad de esta acción para garantizar el derecho a la subsistencia de la población desplazada, la Defensoría del Pueblo pone de presente que en diciembre pasado el PMA alertó públicamente sobre las dificultades que se han presentado para conseguir recursos para su programa con población desplazada en Colombia.

Por otra parte, la Carta de entendimiento RSS-CICR es clara al señalar que la RSS (el gobierno nacional) es responsable primario en cuanto a la provisión de AHE y que el CICR tiene un rol complementario. Sin embargo, la RSS no informa acerca de la adopción de medidas que permitan garantizar a la población desplazada el derecho a la AHE en caso de que el CICR redefina sus prioridades, como es el caso de la reestructuración de este Comité, la cual ha implicado encierro de algunas de sus oficinas en ciudades altamente receptoras de población desplazada como Barrancabermeja, Sincelejo, Valledupar, Pasto y San José del Guaviare.

4.9.10. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que este derecho *“no ha sido garantizado a la totalidad de la población desplazada, pues para empezar, la ayuda*

humanitaria que debe ser proporcionada a los mismos después de realizada la declaración y antes de la inclusión en el registro, es prácticamente inexistente. (...) En relación con la atención humanitaria posterior a la inclusión en el registro la situación es igualmente preocupante. En primer lugar, porque se sigue observando una profunda diferencia entre la atención a los desplazamientos masivos y aquella que se brinda en caso de desplazamientos individuales y/o unifamiliares, respecto de los cuales la atención es precaria cuando no inexistente.”

4.9.11. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de este derecho. Las organizaciones de población desplazada, señalaron que en general *“la atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. En promedio, la Red de Solidaridad Social tarda 6 meses en entregar las ayudas y cuando se hacen efectivas, se limitan a bonos de alimentación para tres meses que no cubren las necesidades básicas de la mayoría de familias.”*⁴⁷ *“La atención humanitaria para la población desplazada no ha sido garantizada de manera integral. Además del incumplimiento de los deberes establecidos, no se conocen los criterios para determinar en qué ocasiones y bajo qué circunstancias se deben entregar las asistencias humanitarias en los diferentes municipios.”*⁴⁸

4.9.12. En su Informe del 18 de marzo de 2005, ACNUR reconoce que *“las instituciones gubernamentales y, en particular la RSS han efectuado un fuerte esfuerzo con el objetivo de brindar la asistencia a la población que le garantice su subsistencia digna. La adecuación de la ficha de caracterización de la población desplazada en los formatos de toma de declaración es una medida adecuada en este sentido, al igual que los ejercicios de caracterización de la población,”* pero señala que éste resulta insuficiente porque la información se desactualiza con el tiempo, por lo cual es necesario que se adopte un sistema de seguimiento que asegure la utilidad de la información contenida en el SUR. ACNUR subraya que el ejercicio de la Red para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, *“se partió del supuesto que la población que se había desplazado en forma masiva no requería asistencia. Si de lo que se trata es de garantizar la subsistencia digna de las personas y no el hecho que alguna vez habían recibido el apoyo por parte del Estado la decisión asumida por el Gobierno pudo significar algún tipo de discriminación para personas que, habiéndose desplazado en forma masiva y habiendo sido asistidos por el Estado en esa oportunidad continuaban, como consecuencia de ese desplazamiento masivo requiriendo algún grado de apoyo.”* En cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, ACNUR señala que *“es fundamental avanzar en algunos aspectos del esquema operativo. La atención en municipios sin presencia de la RSS pone en riesgo el cumplimiento del carácter universal de la respuesta estatal. La formulación de planes de contingencia en las administraciones locales es un instrumento adecuado, pero como se señaló, además de la existencia del Comité Municipal en sólo un conjunto de municipios, los ejemplos presentados en la parte I de este documento indican que los comités aún no operan como instancias de planificación. A lo anterior se suma la precariedad de la presencia de la RSS en el nivel territorial. Las Unidades Territoriales de la RSS no cuentan con la capacidad, ni la movilidad como para hacer presencia en todos los municipios de los departamentos, ni para responder en materia de asistencia, ni para promover procesos sostenibles de operación y planificación de los Comités Municipales, hecho que obliga a un mayor esfuerzo por parte de los entes territoriales.”* ACNUR también subraya que los programas de asistencia siguen sin cubrir el conjunto de ítems que componen el mínimo de protección, especialmente en materia de provisión de vestido y agua potable. Indica además, que debido a que los procesos de retorno o reubicación no son tenidos en cuenta como situaciones de emergencia, no se hacen las provisiones necesarias para atender las necesidades de ayuda humanitaria. Igualmente, indica que la falta de claridad sobre los

⁴⁷ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, 14 de enero de 2005

⁴⁸ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

criterios empleados por la Red para determinar cuándo se prorroga la ayuda humanitaria de emergencia, o cuándo se trata de personas en situaciones de especial vulnerabilidad, puede llevar a decisiones arbitrarias.

4.9.13. En la audiencia de información la Procuraduría General de la Nación señaló que *“sigue considerando que la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral en relación con las demandas de la mayoría de esos derechos que debe garantizar el Estado.”* Igualmente indicó que *“los bajos cubrimientos de ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia”* se presentaron debido a que no se han adoptado *“medidas encaminadas a garantizar la asignación presupuestal suficiente para ayuda humanitaria de emergencia.”* Adicionalmente consideró que *“la insistencia de la Red de Solidaridad Social en señalar que no considera pertinente que a todos los declarantes se les brinde ayuda inmediata, y que esa ayuda es para satisfacer necesidades de los que no tienen posibilidad de albergue o alimentos mientras se decide sobre su inclusión en el sistema único de registro (...) contrarían el artículo 16 del Decreto 2569 de 2000, que no dispone este tipo de condicionamientos.”* En su intervención en la audiencia de información, el Defensor del Pueblo señaló que *“se registran debilidades importantes en cuanto a la atención que se debe proporcionar.”* En los informes de evaluación presentados por las distintas organizaciones de población desplazada, se señala que *“es necesario mayor responsabilidad de las entidades territoriales para mejorar la atención sobretodo en lugares donde la Red de Solidaridad Social no está presente”, “la asistencia humanitaria no es integral, se entregan alimentos de baja calidad. Los kits de aseo se entregan sin diferenciación de género”, “no hay cumplimiento de la sentencia en cuanto a la atención humanitaria.”* Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló, en cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, que *“es fundamental avanzar en algunos aspectos del esquema operativo. La atención en municipios sin presencia de la RSS pone en riesgo el cumplimiento del carácter universal de la respuesta estatal”* y subraya que los programas de asistencia siguen sin cubrir el conjunto de ítems que componen el mínimo de protección, especialmente en materia de provisión de vestido y agua potable. Indica además, que debido a que los procesos de retorno o reubicación no son tenidos en cuenta como situaciones de emergencia, no se hacen las provisiones necesarias para atender las necesidades de ayuda humanitaria.

4.9.14. De lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluye que: (i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; (ii) las cifras presentadas por la Red de Solidaridad Social si bien muestran un aumento significativo en los resultados de atención, no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia y de la ayuda inmediata, (iii) a pesar de los avances para corregir retrocesos y deficiencias presupuestales, persisten problemas en la entrega efectiva, completa y oportuna de las ayudas. La falencias de este componente de protección a la población desplazada recae directamente sobre el Director de la Red de Solidaridad Social, como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y como responsable de la atención humanitaria de conformidad con lo que establece el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 2569 de 2000. Lo anterior evidencia que persisten los problemas (i) de coordinación, (ii) de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados, (iii) de demora en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada; (iv) de inexistencia de medidas de evaluación para poder medir progresos o retrocesos, (v) de recursos insuficientes; (vi) de bajo cubrimiento de las acciones adelantadas hasta el momento; (vii) de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y (viii) de entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

4.9.15. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, adopte y aplique

prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.9.14 de este Anexo, de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima.

4.9.16. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para garantizar la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada, así como para garantizar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada que se encuentre en condiciones de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de su derecho a una subsistencia mínima;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada y sobre la cobertura de dicha ayuda, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, con las organizaciones no gubernamentales y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de la asistencia mínima de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan introducir correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención humanitaria de emergencia presentadas por la población desplazada, especialmente cuando se trate de personas en situaciones de vulnerabilidad extrema;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las metas institucionales en materia de entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata, así como sobre los criterios objetivos que dan derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.9.14 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de las acciones adelantadas por la Red de Solidaridad Social en esta materia, con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.

- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá 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. 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.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos

4.10.1. En cuanto a las acciones adelantadas para la **protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos** los Ministerios de Agricultura y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y la Red de Solidaridad Social, enviaron informes sobre las acciones realizadas para garantizar el goce efectivo de este derecho. En dichos informes, se incluyen como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar el derecho al alojamiento y vivienda básicos, datos sobre la actualización de ficha “*estadísticas básicas de inversión*” del banco de proyectos de inversión nacional; la destinación de \$20.000 millones de pesos del presupuesto nacional para atender a la población desplazada a través del subsidio familiar de vivienda; el diseño y elaboración del formulario especial para postulación; la actualización de la base de datos sobre las tutelas interpuestas por 5.277 familias; la elaboración de instructivos; la convocatoria para postulación del 30 de junio al 17 de agosto de 2004; la elaboración de un plan estratégico; y la oferta de vivienda de interés social para población desplazada, así como la presentación de algunas cifras acumuladas.

4.10.2. No obstante lo anterior, dado que dicha información no era suficiente para determinar la capacidad institucional para atender la demanda potencial de servicios ni los mecanismos previstos para corregir los recursos faltantes, ni el número de personas que han recibido los subsidios. Por lo anterior, la Corte Constitucional solicitó en el Auto del 10 de diciembre al Director de la Red de Solidaridad Social, y a la Ministra del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la siguiente información puntual:

- a. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro antes del año 2001, y entregados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004;
- b. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro en el período 2001-febrero 8 de 2004, y entregados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004;
- c. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro con posterioridad al 9 de febrero de 2004;
- d. Número total de personas que han recibido subsidios familiares de vivienda durante todo el período 1997-2004
- e. Recursos adicionales y totales asignados para garantizar efectivamente el derecho al alojamiento y vivienda básicos durante el año 2004, y proyección para el año 2005.

4.10.3. Que en el informe enviado por la Red de Solidaridad Social el 9 de febrero de 2005, se resaltan como acciones concluidas encaminadas a garantizar este derecho durante el año 2004, (i) la conformación de la mesa sectorial de vivienda; (ii) la priorización de la adjudicación de subsidios de vivienda para proyectos presentados que benefician a población desplazada, con una asignación de subsidios superior a los \$5.000 millones de pesos para beneficiar a 1.077 hogares; (iii) la disponibilidad de \$20.000 millones del presupuesto de FONVIVIENDA y de \$80.000 millones gestionados por la RED, para atender a 14.598 hogares que representan el 46% de los hogares habilitados en la

convocatoria al subsidio familiar de vivienda que cerró en el mes de agosto de 2004. En cuanto a la entrega de subsidios, la Red presenta los siguientes cuadros:

VIVIENDA URBANA					
Modalidad	SFV urbana asignados a Población desplazada con posterioridad a la Sentencia T-25			Total SFV asignados durante el 2004	Total Recursos Asignados en el 2004
	Hogares Registrados en el SUR antes de 2001	Hogares Registrados en el SUR periodo 2001- Feb 8 de 2004	Hogares Registrados en el SUR con posterioridad a Feb 9 de 2004		
Adquisición de vivienda	2340	11682	1583	15605	\$ 60.662.852.114,00
Arrendamiento	1004	5245	797	7046	\$ 65.211.132.000,00
TOTAL	3344	16927	2380	22651	\$125.873.984.114,00

SFV: Subsidio Familiar de Vivienda
SUR: Sistema Único de Registro

VIVIENDA RURAL						
MODALIDAD	ANTES DE 2001		DE 2001 A FEBRERO 8 DE 2004		DESDE FEBRERO 9 DE 2004	
	FAMILIAS	SUBSIDIO	FAMILIAS	SUBSIDIO	FAMILIAS	SUBSIDIO
Saneamiento y mejoramiento de vivienda	1.831	4.759.797.804.40	591	2.139202.627.32	200	785.264.589.40
Construcción de vivienda en sitio propio	367	1.094.552.670.66	841	3.936.356.929.04	407	2.287.379.428.42
Adquisición de vivienda nueva	518	1.506.310.110.84	291	1.471.344.920.89	2	9.456.000.00
TOTAL	2716	7.360.660.585.90	1723	7.546.904.477.25	609	3.082.100.017.82

4.10.4. Que en su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, luego de examinar la información remitida a la Corte el 9 de agosto de 2004, “consideró necesario solicitar (...) datos adicionales relacionados con el número de personas desplazadas que solicitaron subsidios familiares de vivienda rural o urbana (discriminando si fue para compra o arrendamiento) en cada uno de los periodos señalados por la Corte en la referida providencia.” No obstante lo anterior, debido a que a pesar del plazo para la entrega de información solicitado por el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la información solicitada no fue allegada a tiempo para que pudiera ser tenida en cuenta en su informe, estas entidades manifiestan que “no fue posible determinar el nivel de cumplimiento de la garantía del derecho a la vivienda rural y a la adjudicación o titulación de predios rurales. En relación con vivienda urbana, aunque se cuenta con información sobre subsidios familiares otorgados con posterioridad a la sentencia T – 025 y el número de personas registradas en cada periodo que solicitaron los mismos, no es posible determinar cuántas de estas proposiciones estaban pendientes o habían sido rechazadas al momento de esta providencia, por lo cual no se puede establecer tampoco el nivel de cumplimiento al respecto. Por lo anterior, en ninguno de los casos puede concluirse si el monto de recursos adicionales y totales asignados para garantizar efectivamente el derecho al alojamiento y vivienda básicos durante el año 2004 y la proyección a 2005, corresponde a las necesidades reales en la materia.”

4.10.5. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red no hace ninguna observación sobre las conclusiones de estas entidades.

4.10.6. No obstante lo anterior, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además que si bien se observa un esfuerzo presupuestal importante, no obstante, la información suministrada acerca de la población desplazada postulante al subsidio de vivienda, ya sea rural o urbana, no permite establecer si ese porcentaje es bajo en relación con la demanda potencial. Señala también que en el informe no se da cuenta de información sobre subsidios

para el mejoramiento de vivienda y para construcción en sitio propio, tal como lo prevé el Decreto 951 de 2001. *“De acuerdo con lo anterior, no existirían condiciones de favorabilidad para el derecho a la vivienda en procesos de reubicación o retorno rurales.”*

4.10.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES no hizo una evaluación de las acciones adelantadas para garantizar la efectividad de este derecho a toda la población desplazada.

4.10.8. La Comisión Colombiana de Juristas, en su informe del 4 de febrero de 2005 reconoce que durante el período *“2004 se han presentado algunos avances formales en la política de vivienda para la población desplazada. (...) Sin embargo, estos ajustes no han permitido un cumplimiento satisfactorio de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional en relación con el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas.”* Para la Comisión se mantuvieron los obstáculos de fondo y de forma resaltados por esa organización en septiembre de 2004, a saber: a) la insuficiencia del presupuesto asignado; b) la cobertura limitada de la convocatoria realizada para acceder al subsidio; c) la falta de medidas correctivas para superar el rezago en la entrega de los subsidios; d) la existencia de trámites costosos y dispendiosos para acceder al subsidio de vivienda; y e) la exigencia de requisitos para la postulación que desconocen la situación especial de vulnerabilidad de la población desplazada. La Comisión concluye que *“la cobertura del esquema de subsidio es muy baja. La falta de información precisa sobre las razones por las cuales la mayoría de familias no fueron beneficiadas por el subsidio genera preocupación sobre los criterios adoptados para la selección y la discriminación que podría existir en este proceso. Además, tomando en cuenta que la convocatoria del Gobierno para acceder al subsidio de vivienda para la población desplazada se cerró el 17 de agosto de 2004 y que muchas personas desplazadas vienen esperando una respuesta a su situación desde mucho antes, ha retardado la realización del derecho a la vivienda digna de los hogares desplazados por un período irrazonablemente prolongado. Finalmente, el Gobierno no ha presentado todavía medidas para garantizar en el años 2005 el derecho a la vivienda digna de las familias desplazadas que no fueron atendidas durante la última convocatoria, tanto porque no fueron seleccionadas o porque no pudieron realizar los trámites administrativos. Esta situación configura sin lugar a duda un incumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 en relación con el goce del derecho a una vivienda digna.”*

4.10.9. Las organizaciones de población desplazada señalaron en sus evaluaciones del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, en relación con el derecho al alojamiento y a la vivienda digna que *“el gobierno nacional no ha adoptado una política de vivienda preferencial para la población desplazada: con el monto del subsidio no se puede adquirir un espacio adecuado, los trámites costosos y dispendiosos para acceder y hacer efectivo el subsidio familiar de vivienda no se ajustan a la situación económica y social de las familias desplazadas.”*⁴⁹

4.10.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, no hizo una evaluación de las acciones adelantadas para garantizar la efectividad de este derecho a toda la población desplazada.

4.10.11. De la información aportada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para acreditar la conclusión de acciones directamente encaminadas a garantizar el derecho al alojamiento y vivienda básicos de la población desplazada, así como de las evaluaciones de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del pueblo, y de las evaluaciones realizadas por las demás entidades y organizaciones que participaron en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 se concluye que hasta el momento subsisten los obstáculos de fondo y de forma que han impedido el goce efectivo de este derecho: (i) la insuficiencia del presupuesto asignado; (ii)

⁴⁹ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, Marzo 18 de 2005

la falta de un enfoque diferenciado en programas de vivienda dirigidos en general a población vulnerable; (iii) la cobertura limitada de la convocatoria realizada para acceder al subsidio; (v) la falta de medidas correctivas para superar el rezago en la entrega de los subsidios; (iv) la existencia de trámites costosos y dispendiosos para acceder al subsidio de vivienda; (vi) la exigencia de requisitos para la postulación que desconocen la situación especial de vulnerabilidad de la población desplazada; (viii) la falta de mecanismos para corregir los problemas de coordinación, de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados; (vii) de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y (viii) la entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

4.10.12. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, adopten y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 de este Anexo, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos. En el caso del Ministro de Agricultura, dado que las acciones desplegadas por este Ministerio reflejan el cumplimiento más bajo, ésta entidad tendrá un plazo de tres meses para diseñar, adoptar y aplicar prontamente los correctivos que sean necesarios, de tal manera que en el plazo máximo de seis meses, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos.

4.10.13. Para lograr lo anterior, el Ministro de Agricultura, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán adelantar las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas de vivienda y alojamiento para la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de este derecho;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas de vivienda y alojamiento para la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión de la demanda, la oferta institucional real, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho de la población desplazada al alojamiento y vivienda básicos y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 responsables de los programas diseñados para garantizar el goce efectivo del derecho del derecho al alojamiento y vivienda básicos a la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los programas diseñados para garantizar el goce efectivo del derecho del derecho al alojamiento y vivienda básicos a la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de alojamiento y vivienda básicos;

- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de alojamiento y vivienda básicos;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de alojamiento y vivienda básicos, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho a la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.10.11 de esta anexa, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de alojamiento y vivienda básicos a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho a la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán 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. 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. En el caso de las acciones que debe realizar el Ministro de Agricultura, los informes de avance deberán ser enviados mensualmente.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud

4.11.1. En cuanto a las medidas para garantizar el **derecho a la salud**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en el informe presentado a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2004, las acciones adelantadas por esa entidad y por el Ministerio de la Protección Social.

4.11.2. En dicho informe, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de la Protección Social, presentan de manera consolidada las principales acciones y actividades realizadas desde 1997 hasta el presente, describen las líneas generales de la política de atención en salud para la población desplazada, y los costos del programa de atención integral en salud y el incremento de cupos a favor de población vulnerable, la adopción de algunos decretos para corregir abusos, la inclusión dentro del proyecto de presupuesto los recursos por parte de la Nación, de los departamentos, de los distritos y de los municipios, que se sumarán a los recursos que apropie el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en las subcuentas de Riesgos de Eventos Catastróficos y ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA, para asegurar la atención en salud a la población desplazada. Igualmente señalan la ampliación en 100.009 los cupos de afiliación para aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentren habitando en el municipio receptor.

4.11.3. No obstante lo anterior, debido a que la Corte consideró que la información remitida no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho a la salud, solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Protección Social

y, por intermedio de éstos, a los Secretarios de Salud departamentales, distritales y municipales, la siguiente información puntual:

- a. Acciones concretas realizadas, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro antes del año 2001;
- b. Acciones concretas realizadas tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro en el período 2001-febrero 8 de 2004;
- c. Acciones concretas realizadas tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro a partir de febrero 9 de 2004;
- d. Monto de recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la salud a la población desplazada;

4.11.4 En su informe del 9 de febrero de 2005, el Ministerio de Protección Social reporta como acciones directamente encaminadas a la atención de la población desplazada desde 1997 y hasta enero de 2004: (i) la expedición del Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997, *mediante el cual se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia y la suscripción de convenios de transferencia de recursos destinados a la atención integral en salud a la población desplazada, con entidades territoriales*, del Decreto 173 de 1998, *mediante el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral en Salud a la Población Desplazada por la Violencia y define las intervenciones que se prestarán a la población desplazada*, del Acuerdo 185 del 23 de diciembre de 2000, *mediante el cual se definen los procedimientos aplicables a las reclamaciones para el pago de servicios de salud de las entidades públicas y privadas, prestados a la población desplazada por la violencia*, de los Decretos 2131 del 31 de Julio de 2003 y 2284 de agosto 8 de 2003 en donde se establece que *“la población en condición de desplazamiento afiliada al régimen contributivo en calidad de cotizante o beneficiaria, al régimen subsidiado o a los regímenes de excepción, será atendida conforme a las reglas, coberturas, limitaciones y exclusiones establecidas para el respectivo régimen al que pertenecen, es decir al Plan Obligatorio de Salud, POS contributivo o subsidiado o al que corresponda de acuerdo con el Régimen excepcional de salud;”* (ii) la contratación al Consorcio Fisalud para la administración de los recursos destinados a la atención integral en salud para la población desplazada y (iii) la suscripción de convenios interadministrativos con Direcciones Departamentales y municipales de Salud. Como acciones concluidas a partir de la sentencia T-025 de 2004, el Ministerio de Protección Social incluye las siguientes acciones, consideradas como directamente encaminadas para garantizar la atención en salud de la población desplazada: (i) la expedición del Acuerdo 262 de marzo de 2004, mediante el cual se establecen los criterios de distribución de los recursos del FOSYGA para la ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado; la expedición de la Resolución 1451 de mayo de 2004, que asigna 100.009 cupos para nuevas afiliaciones de personas en condiciones de desplazamiento forzado por causa de la violencia, para lo cual no se exigió cofinanciación de los entes territoriales; (ii) la afiliación de 80.526 personas desplazadas recientes en municipios receptores, según reporte de las ARS autorizadas; (iii) la financiación de la continuidad en la afiliación al Régimen Subsidiado para 119.296 personas desplazadas; (iii) la expedición de la Resolución 1843 del 16 de junio de 2004, mediante la cual se definen los cupos indicativos para la distribución de 21.300 millones de pesos de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, para 1.293.980 personas desplazadas; (iv); la elaboración Lineamientos para la atención psicosocial a la población en situación y condición de desplazamiento y la evaluación de proyectos de atención Psicosocial presentados por las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud; y (v) la Liquidación de los Convenios interadministrativos con las entidades territoriales, que alcanzaron una ejecución de 12.562.5 millones de pesos por servicios prestados a 87.272 personas desplazadas; (vi) la suscripción de convenios con 31 Departamentos y 4 distritos para cofinanciar la atención integral en salud a la población

desplazada no cubierta por ningún régimen de salud, con cargo a la Subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, y a los recursos del Sistema General de Participaciones, Rentas Cedidas y recursos propios que destinen departamentos, distritos y municipios; y (vii) la revisión y análisis de la base de datos recibida por parte de la Red de Solidaridad, para cruzarla con las bases de datos que maneja el Ministerio de la Protección Social, donde se encontraron solo 536.170 registros útiles para la comparación de la información, particularmente en las variables ‘tipo y número de identificación. En cuanto al monto de los recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la salud de la población desplazada, el Ministerio de Protección Social resalta la asignación de \$21.300 millones de pesos para atender a 1’293.980 personas desplazadas.

4.11.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, *“reconocen los esfuerzos del Ministerio de Protección Social para garantizar el acceso de la población desplazada al Sistema de Seguridad Social en Salud pero, a pesar de la minuciosa relación de acciones adelantadas al respecto, al no contar aún con la información que debía aportar el Consorcio Fisalud (...), no es posible calificar el cumplimiento de la orden que se analiza, debido a la ausencia de datos referentes al número de personas desplazadas, inscritas en el SUR antes del 2001, entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004 y después del 9 de febrero de 2004, que requerían ser incluidas en el sistema de salud.”*

4.11.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además que *“en términos generales, las acciones reportadas se orientan a la ampliación de la cobertura y asignación de recursos, pero no existe claridad sobre criterios de favorabilidad para la población desplazada, en cuanto al acceso y permanencia en los servicios de salud.”* Señala además, que la información enviada sobre convenios interadministrativos no permite saber la cobertura de dichos convenios con 31 departamentos y 4 distritos para cofinanciar la atención de salud de la población desplazada. Indica también que en algunos de esos convenios se reporta una baja ejecución, pero no es posible determinar las razones de este hecho, a pesar de que los problemas de capacidad institucional detectados a nivel territorial que mostraban la necesidad de su ejecución. Resalta también que *“aun no han sido resueltos los problemas de información que impiden hacer seguimiento a la atención brindada a la población desplazada y que pueden ocasionar demoras en la atención.”*

4.11.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES resalta la inexistencia de información clara sobre las acciones desarrolladas por las Secretarías de Salud Departamentales, Municipales y Distritales para asegurar la plena realización del derecho a la salud de las personas desplazadas, e igualmente sobre el número de personas en situación de desplazamiento que después del 9 de febrero de 2004 requerían ser incorporadas al sistema de salud. Para CODHES, *“los vacíos de información reconocidos por el Ministerio evidencian el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la salud a la población desplazada.”*

4.11.8. La Comisión Colombiana de Juristas resalta que el enfoque y contenido del derecho a la salud que reconocen las entidades del SNAIPD, no tiene en cuenta que la población desplazada *“por ser víctima de violaciones múltiples de sus derechos fundamentales y carecer en general de medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas, el Estado tiene la obligación de establecer un trato preferente,”* lo cual implica, a su juicio, que dentro de tal derecho deben incluirse la exención en el pago de servicios y medicinas y la realización de programas específicos de atención en salud a la población desplazada. Señala también que la política de salud, que tiende a *“eliminar el esquema específico antes existente para aplicar a la población desplazada las normas generales del Sistema General de Seguridad Social en Salud, utilizando el mismo régimen que la población pobre”* constituye un retroceso que afecta la efectividad del derecho a la salud de la población desplazada. Resalta los problemas de atención que en la práctica sufren miles de personas

afectadas por el desplazamiento, así como el retardo en las citas y la imposibilidad de comprar los medicamentos formulados, que siempre se encuentran fuera del POS, o no están disponibles. Por lo anterior, concluye *“que las acciones del Estado encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen del mínimo de protección en salud no han sido suficientes.”*

4.11.9. Las organizaciones de población desplazada señalan en sus informes que *“el 75% de la población recibe solamente algunas veces la atención en medicamentos, en tanto que no tienen acceso al servicio de salud o porque teniendo carné subsidiado, ciertos medicamentos no son cubiertos por el servicio del POS-S, hecho que es alarmante si se tienen en cuenta la limitación económica de la población desplazada, para cubrir estos gastos. En general, el servicio de salud recibido por la población desplazada es deficiente, las condiciones de acceso están determinadas por la ampliación de cobertura del sistema en cabeza de administradores locales con incapacidad financiera para asumirlo, la atención hospitalaria en la mayoría de municipios es de primer nivel, con recursos hospitalarios básicos y un limitado o inexistente laboratorio clínico para la recepción de exámenes. Los derechos de las mujeres son especialmente vulnerados, porque los centros de salud no cuentan con la posibilidad de la realización de una citología confiable. En el mismo sentido, las acciones de prevención integradas en los PAB no establecen programas específicos de atención de las necesidades de protección de las mujeres y de las niñas y niños desplazados.”*⁵⁰ *“De manera general, las entidades de salud no están dando cumplimiento al decreto 2231 de 2003 y otros, pues están dejando de atender a la población desplazada que requiere de sus servicios. Cuando son atendidos les dan tratamiento de persona con capacidad económica para pagar los servicios.”*⁵¹

4.11.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, teniendo en cuenta los niveles de evaluación sugeridos por la Corte, señala que las gestiones adelantadas para ampliar los cupos de afiliación al SISBEN para 104.000 personas, así como la distribución de \$21.300 millones destinados a la atención de la población desplazada *“son positivas y constituyen medidas encaminadas a avanzar en la garantía de cumplimiento del mínimo de protección en materia de atención en salud.”* No obstante, señala que la debilidad en los esquemas de seguimiento y control, puede ser una de las posibles causas para que se presente la distancia entre la formulación y la ejecución de la política. Subraya que para el sector de la salud, *“la población desplazada es una dentro del conjunto de la población vulnerable del país, (...), por lo cual la asignación de recursos se efectúa de manera global, sin que sea posible determinar la atención diferencial a la población desplazada. Siendo esta, entonces, una de las posibles causas estructurales de las debilidades que en materia de información tiene el sector para reportar los resultados, más allá de la distribución de recursos y suscripción de convenios, en la atención a la población desplazada.”* ACNUR llama la atención sobre la información suministrada por el DNP en el sentido que los recursos asignados no serían suficientes para atender el 79.6% de la demanda, siendo necesarios otros \$75.000 millones de pesos. *“De la información entregada, no se puede deducir cuántas familias podrán ser atendidas con los recursos destinados, cuántas efectivamente tienen acceso al sistema de salud, y qué acciones se requieren para completar el faltante; en este sentido, es positivo el cruce de las bases de datos del SUR con el Registro Individual de Prestaciones en Salud, a pesar que persisten algunos problemas en la clarificación de la información, tal y como ha sido señalado por los informes conjuntos de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría.”* Según ACNUR, en relación con los cupos asignados para afiliación al Régimen Subsidiado, la información presentada no permite determinar qué porcentaje de la población queda por fuera de esta cobertura y las medidas que se adoptarán para asegurar que sean incluidas al sistema. No se reportan tampoco acciones encaminadas a garantizar que los menores de un año que no se encuentren afiliados al sistema, reciban atención gratuita. ACNUR resalta

⁵⁰ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada, Marzo 29 de 2005

⁵¹ Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

que un “problema general de la respuesta estatal en materia de salud es que se da una menor prioridad a la prevención de enfermedades e infecciones contagiosas y se concentra la atención en la respuesta a la enfermedad y a la afiliación de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud lo cual, si bien es positivo, deja sin desarrollo un ámbito fundamental del mínimo de protección en salud. Es positivo que, frente a la prevención del VIH/SIDA, particularmente entre los jóvenes se cuente con los recursos y el apoyo del Fondo Global de Naciones Unidas.”

4.11.11. Durante la audiencia de información el Defensor del Pueblo *resaltó* que “*si bien se han hecho esfuerzos importantes para ampliar cobertura salud, aún no se han establecido los criterios de favorabilidad para que los desplazados tengan acceso preferencial*”, así como el hecho de que exista “*denegación sistemática en el suministro de medicamentos.*” Por su parte, las distintas organizaciones de desplazados, la Comisión Colombiana de Juristas y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, coincidieron en señalar que es necesaria la definición de recursos suficientes, específicos y preferenciales para atender las necesidades de salud de la población desplazada.

4.11.12. De lo anterior se concluye lo siguiente: (i) La información enviada refleja esfuerzos importantes del Ministerio de la Protección Social para ajustar la oferta institucional a las necesidades de atención en salud de la población desplazada, pero todavía no permiten determinar una atención diferencial; (ii) Tales esfuerzos se refieren principalmente a mejoramiento de la cobertura y a la coordinación de esfuerzos con las Secretarías de Salud de las entidades territoriales. No obstante, (iii) la ausencia de indicadores de evaluación, seguimiento y corrección de falencias que permitan ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada, impiden determinar la cobertura efectiva y la demanda real de servicios de salud de la población desplazada.

4.11.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Ministro de la Protección Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto diseñe, implemente y ponga en marcha instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.11.12. del Anexo a este Auto, de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de salud.

4.11.14. Para lograr lo anterior, el Ministro de la Protección Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para adoptar los correctivos que sean necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado en materia de atención en salud a la población desplazada tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión de la demanda y la oferta real en materia de salud, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los

programas de atención en salud para la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial;

- Diseñar e implementar instrumentos que permitan la corrección oportuna de los estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención en salud para la población desplazada;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de salud;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de atención en salud para la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.11.12. de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de atención en salud para la población desplazada, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho.
- Sobre el avance de este proceso, el Ministro de la Protección Social, deberá 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. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias

4.12.1. Que en relación con las medidas adoptadas para la **protección de la población desplazada contra prácticas discriminatorias**, la Red de Solidaridad Social incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 la divulgación de la Carta de Derechos de la población desplazada a través de la impresión de 200.000 volantes, la firma de un acuerdo de voluntades el 28 de julio de 2004 entre los alcaldes de las principales ciudades del país para la sensibilización, como la culminación de acciones encaminadas a garantizar el cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 de la sentencia T-025 de 2004, en relación con este mínimo de protección.

4.12.2 En relación con este derecho, la Corte no solicitó información adicional en el Auto de 10 de diciembre de 2004.

4.12.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social tampoco no incluyó la realización de nuevas acciones realizadas con posterioridad a agosto de 2004.

4.12.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, no evaluaron las acciones realizadas para garantizar este derecho.

4.12.5. Que en su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que *“el gobierno no ha proporcionado información oficial consolidada. Por tal razón no cabe sino concluir que el Gobierno ha incumplido su deber de garantizar a todos los desplazados su derecho.”*

4.12.6. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de este derecho. Tampoco lo hacen las organizaciones de población desplazada.

4.12.7. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR señala que hay una incomprensión en términos generales de la orden quinta en relación con este derecho en particular, por lo que la falta de información evidencia las debilidades institucionales en la materia. ACNUR concluye que si bien el nivel de respuesta no permite alcanzar los parámetros correspondientes a este derecho, si hay avances en la acción estatal.” Resalta la difusión de la Carta de Derechos como un instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada contra la discriminación, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales. Señala también que es necesario adoptar medidas para que la población desplazada entienda lo que significa una práctica discriminatoria y los mecanismos a su disposición para buscar protección contra la misma. Indica que no se han desarrollado programas de acceso a empleo como un instrumento efectivo para luchar contra la discriminación. Resalta la apertura de espacios de participación como un avance significativo para luchar contra la discriminación a la población desplazada, así como los programas de la Registraduría Nacional del Estado Civil para entregar los documentos de identificación para la población desplazada. Señala como una falencia de la política para el desplazamiento el que no tenga programas que tengan un enfoque diferencial de grupos étnicos, o la provisión de mecanismos para garantizar que estas poblaciones tengan acceso a traductor en caso de que lo requieran.

4.12.8. En la audiencia de información, el Procurador General de la Nación señaló que “*la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral en relación con las demandas de la mayoría de esos derechos que debe garantizar el Estado*”. El Defensor del Pueblo resaltó que “*se reciben quejas frecuentes en Defensoría sobre tratos indignos por funcionarios oficiales y negligencia en los trámites.*” Algunas de las organizaciones de desplazados se quejaron de “*la falta de atención a la población desplazada en varias UAOs.*” La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR resaltó la difusión de la Carta de Derechos como un instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada contra la discriminación, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales.

4.12.9. Que de lo anterior, se evidencia (i) la insuficiencia de las acciones realizadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias; (ii) la persistencia de problemas de coordinación; (iii) la falta de indicadores para el seguimiento y evaluación del impacto de las acciones realizadas; (iv) la falta de un enfoque diferencial que tenga en cuenta grupos étnicos; (v) la falta de capacitación adecuada para corregir prácticas discriminatorias; (vi) la falta de difusión amplia y adecuada de la carta de derechos de la población desplazada que le permita conocer sus derechos; y (vii) la persistencia de programas y acciones que no tienen en cuenta el enfoque diferencial a favor de la población desplazada.

4.12.10. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, adopte y aplique prontamente un programa de acción a través del cual se superen las falencias señaladas en el párrafo 4.12.9. de este Anexo, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a ser protegidos contra prácticas discriminatorias.

4.12.11. Para lograr lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para garantizar que en todos los programas y componentes de atención a la población desplazada se garantice el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para medir el impacto de esas medidas al garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias, así como los avances, estancamientos o retrocesos en esta materia.
- 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 de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso y acciones diseñadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias.
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada dirigidas a garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información 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.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.12.9. de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas para asegurar el goce de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá 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. La Procuraduría General de la Nación como a 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.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la educación

4.13.1. En relación con las medidas adoptadas para garantizar a los niños en situación de desplazamiento el **derecho a la educación hasta los quince años**, la Red de Solidaridad

Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004, las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

4.13.2. En dicho informe, el Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad informaron de manera general sobre las medidas que han adoptado desde 1997 y describieron las dificultades de los sistemas de información para identificar los cupos asignados a la población desplazada en la actualidad, así como las acciones emprendidas en el año 2004. Se incluyeron como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar el goce efectivo de este derecho, el envío de comunicaciones a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, así como algunas cifras sobre estimativos de cobertura, dadas las dificultades en la calidad de la información reportada por los entes territoriales, tales estimativos no se refieren a la suficiencia de la oferta de educación para atender la demanda potencial de servicios educativos ni los mecanismos previstos para corregir los faltantes. Durante el primer semestre del año 2004, el Ministerio de Educación resaltó como acciones encaminadas a la protección de este derecho, la implementación de modelos educativos flexibles con un costo de \$3.918.018.000; la construcción de estructuras para salones de clase tipo kiosco con un costo de \$3.926.000.000; y la asignación de subsidios para educación secundaria en colegios privados por un valor de \$2.182.601.000.

4.13.3. Que debido a que la Corte consideró que la información remitida no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho a la educación, solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Educación Nacional y, por intermedio de éstos, a los Secretarios de Educación departamentales, distritales y municipales, la siguiente información específica:

- a. Número de cupos creados y asignados en el primer semestre de 2004, para atender a la población desplazada en edad escolar;
- b. Número de subsidios para educación secundaria en colegios privados asignados en el primer semestre de 2004;
- c. Monto de recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la educación a la población desplazada menor de edad;

4.13.4. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta resalta como acciones adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional *“la incorporación en las instituciones educativas a 113.108 niños, niñas y jóvenes de la población desplazada, quienes se continuarán sosteniendo en el año 2005 y además se amplió cobertura en 120.000 cupos nuevos para el mismo año.”* Según la Red, el total de recursos asignados por este concepto en el año 2004 fueron \$ 89.434.700.000. Señala también que el Ministerio de Educación Nacional en el año 2004, realizó una inversión por valor de \$7.139 millones en metodologías flexibles, en subsidios para secundaria, en capacitación a maestros, en infraestructura y dotación y en la identificación y divulgación de experiencias significativas para la atención a la población víctima del conflicto armado.

4.13.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, estas entidades resaltan que *“del examen de los anexos del informe de 9 de agosto de 2004 presentado por el CNAIPD, en particular del presentado por el Ministerio de Educación Nacional el 28 de julio de 2004, los listados sobre departamento/distrito/municipio certificados, en relación con el número de alumnos atendidos, solo pudo identificarse en seis entes territoriales la cantidad de personas desplazadas en edad escolar que recibieron servicios educativos durante el año 2004 (1375 alumnos en total) ya que dichos reportes solo dan cuenta de consolidados sin determinar*

años escolares.” Observaron también que a raíz de proyectos presentados por Atlántico, Antioquia, Bolívar, Cesar, Tolima y Magdalena, al Fondo Nacional de Regalías, se logró la ampliación de la cobertura en educación básica y media, beneficiando a 19.773 personas desplazadas, con un costo de \$8.745.000 y resaltan las acciones adelantadas por las Secretarías de Educación de Antioquia, Cauca, Tolima y Bogotá, reportadas en los anexos del informe de 9 de agosto de 2004, aunque igualmente no se pueda establecer la cobertura de las mismas.

4.13.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además resalta que *“persiste el vacío de información de algunas entidades territoriales que o reportan cupos, subsidios y recursos asignados.”* Resalta que el mismo Ministerio de Educación Nacional reconoce que no existe *“certeza total sobre los montos asignados por cada entidad territorial ni la cobertura, lo cual indica que no se han corregido las deficiencias en los sistemas de información que deben facilitar el seguimiento a la demanda y a la atención en educación a la población desplazada.”*

4.13.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que *“como consecuencia de las deficiencias en la información de las Secretarías de Educación, (...) se desconoce la cobertura real del servicio y la población desplazada en edad escolar que aún no ha sido beneficiada.”* Reconoce que a pesar de las cifras presentadas sobre ampliación de cupos y de inversión en el sector educativo, *“el derecho a la educación implica también garantía de permanencia en dicho sistema. A este respecto debe precisarse que la RSS ha omitido reportar los datos concernientes a la magnitud de la deserción escolar de los niños y niñas afectados por el desplazamiento forzado, por lo cual es difícil medir los niveles concreto de realización sostenida del derecho a la educación.”*

4.13.8. Que la Comisión Colombiana de Juristas valora en su informe los cupos otorgados a los niños y niñas desplazados durante el año 2004 como un hecho positivo, *“pero insuficiente si se compara con el déficit de cupos que según la Red de Solidaridad se registra en 308.437 cupos para la población entre 5 y 15 años.”* Esta situación resulta más grave, según la Comisión en el caso de la población desplazada entre los 15 y 18 años de edad, grupo en el que se encuentran muchos niños desplazados por la pérdida de años y la deserción escolar como consecuencia de factores de violencia, salud y precariedad económica. Resalta que a pesar de la creación de cupos, en muchos casos no se ha respetado la exención del costo de matrícula y pensiones al las familias desplazadas. Indica que *“las dificultades económicas que enfrentan las familias desplazadas para solventar los gastos de útiles, uniformes, transporte y alimentación entre otros, constituyen las limitaciones principales al disfrute del derecho a la educación de las niñas y niños desplazados.”* La Comisión concluye *“que los programas de adjudicación de un cupo escolar tienen una cobertura muy reducida y las medidas gubernamentales no permiten garantizar el disfrute del derecho. Además el involucramiento de las niñas y de los niños y los lugares escolares en el conflicto armado constituye un grave perjuicio para los derechos humanos de esta población infantil.”*

4.13.9. Que las organizaciones de población desplazada señalan que *“se presentan algunos avances en materia de cobertura, en algunos municipios del país, por criterios de política local, no hay avances en materia de gratuidad, ya que se siguen cobrando costos educativos, tampoco hay avances en el apoyo a restaurantes escolares, uniformes y útiles.”*⁵² *“El Estado no ha garantizado el derecho a la educación de las personas desplazadas. Las principales falencias son la escasez de cupos, la falta de programas que faciliten apoyo en cuanto a libros, materiales y elementos mínimos requeridos por los distintos planteles, lo cual estimula la deserción escolar. La exigencia a los hogares desplazados de pagar un valor para que las personas en edad escolar puedan acceder a*

⁵² Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

cupos educativos ha sido una barrera, frecuentemente infranqueable para la inscripción de los menores.”⁵³ “A pesar que el acceso de los niños y niñas a instituciones educativas es bastante bueno, existen circunstancias que determinan grandes niveles de deserción en la población en edad escolar, ligadas a la insuficiencia de recursos por parte de los hogares para la manutención y alimentación del menor escolar, como a la imposibilidad de pagar gastos de transporte en ciudades como Pasto e Ipiales.”⁵⁴

4.13.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, reconoce que *“las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación (MEN), están encaminadas al cumplimiento de la orden quinta en la medida que esta abordando el problema de los cupos para la población desplazada de una manera estructural.” Sin embargo, señala que pese a los avances “persisten las falencias que impiden hablar de cumplimiento de la orden en los términos expuestos por la Sentencia: i) ausencia de información completa, consolidada, discriminada, sistematizada, que permita identificar con certeza las necesidades de atención para 2005; ii) estimación de los recursos para 2005, sobre la base de supuestos en cuanto al total de población desplazada en edad escolar, la no cubierta por el sistema educativo, la posiblemente atendida, y la que faltaría por atender; iii) en el cumplimiento de la orden, el Ministerio debió tener en cuenta los factores necesarios para garantizar el acceso efectivo al cupo, pero también las consecuencias o necesidades en materia de personal e infraestructura que se requieren para cubrir estas demandas.”* Reitera que no se han adoptado medidas para atender las necesidades de la población desplazada que *“impiden el efectivo disfrute del derecho a la educación, tales como la imposibilidad de cubrir algunos costos relacionados con la educación, la carencia de ingresos por la población que conduce a la necesidad del ejercicio de actividades económicas por parte de los menores y la ausencia de docentes en zonas afectadas por el conflicto.”* ACNUR resalta como uno de los factores que impiden la asignación efectiva de cupos a la población desplazada la falta de *“sistemas de información que permitan identificar las variaciones en la demanda del servicio y la capacidad local para ofrecer el servicio. Hay una evidente debilidad en los sistemas de información del sector, como lo reconoce el mismo gobierno, pero al mismo tiempo hay acciones concretas dirigidas a superar esta limitación. El Ministerio ha recogido información de los entes territoriales que si bien sólo permite dar cuenta parcial de la situación, facilita la adopción de medidas por parte de las autoridades educativas.”*

4.13.12. De lo anterior, se concluye que (i) la información enviada por el Ministerio de Educación Nacional, refleja esfuerzos importantes para ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada en materia de educación, pero no permiten determinar todavía una atención diferencial; (ii) tales esfuerzos se refieren principalmente a una ampliación en los cupos. (iii) No obstante, la ausencia de indicadores de evaluación, seguimiento y corrección de falencias que permitan ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada, y al reconocimiento de las dificultades de coordinación con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales impiden determinar la cobertura efectiva y la demanda real de servicios de educación de la población desplazada.

4.13.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.13.12 de este Anexo de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de educación.

⁵³ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, Enero 14 de 2005

⁵⁴ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

4.13.14. Para lograr lo anterior, la Ministra de Educación Nacional deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para adoptar los correctivos que sean necesarios a los problemas señalados en el párrafo 4.13.12 de este Anexo y garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la educación.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada en materia de derecho a la educación, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión específica de la demanda, la oferta institucional real, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en el goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada.
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de educación básica;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de educación básica;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de atención en educación básica, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.13.12 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de la atención en educación básica para la población desplazada, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho.
- Sobre el avance de este proceso, la Ministra de Educación Nacional, deberá 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. 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 dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica

4.14.1. En cuanto a la **provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica**, el Ministerio de Agricultura, la Red de Solidaridad Social y el SENA reportaron las acciones adelantadas para garantizar el goce efectivo de este derecho.

4.14.2. En el informe del 9 de agosto de 2004, la Red de Solidaridad Social y el SENA describen los compromisos de coordinación interinstitucional y las acciones emprendidas antes de la sentencia T-025 de 2004 y durante el año 2004, entre los que se citan los compromisos de coordinación interinstitucional en Bogotá, la entrega de un documento preliminar de las ofertas institucionales de generación de empleo o ingresos en Bogotá y una descripción general del acompañamiento en los procesos de retorno de Cacarica, Catatumbo, La Palma, Puerto Abadía, y Panamá y el apoyo a las comunidades Naya, en riesgo de desplazamiento. Así mismo, en cuanto a la responsabilidad de proveer información sobre alternativas de ingreso para la población desplazada, el SENA informó haber atendido 3.383 personas en todo el país, y la capacitación de 5.896 a través de los programas de capacitación que adelanta desde el segundo semestre de 2003, la invitación a 695 accionantes de la tutela T-025 de 2004 y la atención de un total de 29.008 personas en situación de desplazamiento durante el período 2000-primer semestre 2004.

4.14.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social incluyó la realización de nuevas acciones realizadas con posterioridad a agosto de 2004, tales como (i) la convocatoria del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y medianas empresas para asignar recursos de cofinanciación por \$2.000 millones, para cubrir las necesidades productivas y acompañamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas que estén orientadas a beneficiar a población desplazada, como resultado de la cual se aprobaron 9 proyectos que benefician a 1.062 hogares desplazados; (ii) la convocatoria de FOMIPIME –SENA por valor de \$2.907 millones para fortalecer unidades productivas en ejecución de hogares desplazados, que benefician a 1.043 personas, de los cuales fueron aprobados recursos para FOMIPIME por valor de \$922.714.226 para proyectos productivos en 7 departamentos, y para el año 2005 se abrirá con el saldo restante, esto es, \$1.984.285.774; y (iii) la aprobación de un proyecto en Montes de María por \$417 millones de pesos que benefició a 50 hogares, en Morales – Bolívar por valor de \$110 millones de pesos a favor de 16 familias y en Popayán, Cali y Jamundí por \$4.500 millones de pesos para auxiliar 300 familias.

4.14.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, encontraron que la información aportada inicialmente el 9 de agosto de 2004 era insuficiente, por lo cual solicitaron a la Red de Solidaridad, como entidad coordinadora del SNAIPD, información sobre el número de personas que habían solicitado su inclusión en programas de generación de empleo o ingresos, a fin de establecer los niveles de cobertura. Para el 28 de enero de 2004, estas entidades no habían recibido la información solicitada, por lo cual concluyeron que no podían *“establecer el nivel de cumplimiento de la garantía de generación de ingresos o empleo, componente fundamental del derecho a la subsistencia mínima y del restablecimiento socioeconómico de la población desplazada.”*

4.14.5. En su escrito de réplica al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red informa sobre los siguientes programas y proyectos de generación de empleo o ingresos para la población desplazada: (i) el Programa Alianzas, con 630 hogares participantes en cinco (5) proyectos desarrollados en las regiones de Cundinamarca, Bogotá, Magdalena, y Antioquia; (ii) la ejecución de proyectos financiados por FOMYPIME-RSS-OIM, en los municipios de Pereira, Dos Quebradas, La Virginia, Popayán, Barrancabermeja, Santiago de Cali, Jamundí, Yumbo, Candelaria, Pradera y Florida, Neiva, los cuales benefician a 889 hogares desplazados inscritos en el Sistema de Registro de Población Desplazada; (iii) el diseño de una estrategia para que la población desplazada en el 50% de los proyectos para población vulnerable de las zonas receptoras en Popayán, Timbío, El Tambo; (iv) la ejecución de un proyecto para 95 familias desplazadas en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar en

Bogotá; (v) la aprobación de proyectos para beneficiar a 330 hogares desplazados ubicados en Montes de María y Morales, a través de la línea FINAGRO-POBLACION DESPLAZADA y 45 créditos a hogares 229 desplazados ubicados en Caquetá, Huila y Tolima; (v) la gestión con la Fundación Alto Magdalena, operador de FUPAD, para la entrega de créditos rotativos para capital de inversión a favor de 198 familias.

4.14.6. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que dado que sólo se reportaron como acciones concretas para la satisfacción de este derecho, los procesos de capacitación de 3383 personas por parte del SENA, y que los demás datos presentados no permiten determinar la cobertura de otros programas, tales cifras *“indican que la cobertura es aún insuficiente para atender la demanda de esta población, y que el incumplimiento del gobierno nacional es manifiesto.”*

4.14.7. Las organizaciones de población desplazada señalan que *“salvo muy pocos casos, la población desplazada no puede acceder a respuestas interinstitucionales efectivas para lograr la estabilización social y económica.”*⁵⁵ *“Los programas de capacitación no se han desarrollado de manera integral, incluyendo elementos necesarios para la formación teórica y práctica, por ello los niveles de aprendizaje han sido deficientes, limitando la cualificación de los beneficiarios, para ingresar a las cadenas productivas. En el mismo sentido, los programas de formación, no han sido ligados al desarrollo de iniciativas productivas, conociendo de manera general, el poco esfuerzo estatal para la financiación y acompañamiento de componentes productivos de generación de ingresos propios para las familias desplazadas.”*⁵⁶

4.14.8. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, concluye que existe un *“problema de comprensión del contenido del derecho mínimo de protección que dificulta el cumplimiento del orden,”* pues las medidas encaminadas a garantizar el goce del mínimo de protección de este derecho, *“tienen que ser vistas de manera integral, e implican, en consecuencia, la ejecución de una serie de programas de manera simultánea. De lo contrario las acciones desarrolladas tienen una alta probabilidad de resultar ineficaces e insuficientes.”* Resalta que en las respuestas enviadas no haya participado el Ministerio de Protección Social, quien tiene dentro de sus competencias el diseño de programas de generación de empleo, y que sólo se haya hecho referencia a las acciones realizadas por el SENA que son claramente insuficientes. Resalta que a pesar del esfuerzo de del proceso de caracterización realizado por la Red de Solidaridad Social, no se haya utilizado la información obtenida para el diseño de programas de generación de empleo o ingresos. Señala como el principal problema de las acciones emprendidas por el Estado el que carezcan del *“carácter universal,”* y el hecho de que los programas desarrollados hasta el momento, sigan enfrentando las mismas dificultades detectadas en la sentencia T-025 de 2004, tales como la baja cobertura de los programas diseñados, las restricciones del mercado y las dificultades para acceder a los créditos. Reconoce que aun cuando en el Plan Nacional de Atención se ha planeado ejecutar la línea estratégica de Desarrollo Económico Local, no es clara aún la forma como el Gobierno va ejecutar esta línea estratégica ni la fuente de los recursos.

4.14.9. Durante la audiencia de información, el Ministro de Agricultura informó que en materia de proyectos productivos a cargo del Ministerio, en el año 2004 se habían beneficiado 1.729 personas, y en el 2005 a mayo se han beneficiado 1.219 personas.

4.14.10. De lo anterior se concluye: (i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; (ii) las cifras presentadas reportan niveles de cubrimiento bajísimos y no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de los programas ni la dimensión de la demanda o el grado de rezago de

⁵⁵ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento, Enero 14 de 2005

⁵⁶ Documento enviado por Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

la política; (iii) los esfuerzos presupuestales son claramente insuficientes; (iv) se persiste en presentar como acciones directamente encaminadas a la población desplazada, programas dirigidos a población vulnerable, sin que se establezca un criterio diferencial a favor de la población desplazada; (v) persisten los problemas administrativos, de coordinación interinstitucional, de falta de claridad sobre los trámites que hay que seguir para lograr la entrega efectiva y oportuna de los subsidios, (vi) la población desplazada no recibe información clara, pertinente y oportuna sobre los programas, requisitos y costos adicionales, ni se les informan las razones por las cuales se niega el acceso al subsidio o se retrasa la entrega del mismo; (vii) no se cuenta con indicadores hacer seguimiento, evaluación y ajustes a la política a fin de corregir los rezagos o deficiencias de la oferta; y (ix) la falta de compromiso de las entidades territoriales en el diseño, apoyo e implementación de acciones orientadas a garantizar este derecho.

4.14.11. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social, y al Director del SENA que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implementen y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.14.10 de este Anexo, de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica. En el caso del Ministro de Agricultura, dado que las acciones desplegadas por este Ministerio reflejan el cumplimiento más bajo, ésta entidad tendrá un plazo de tres meses para diseñar, adoptar y aplicar prontamente los correctivos que sean necesarios, de tal manera que en el plazo máximo de seis meses se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica.

4.14.12. Para ello, el Ministro de Agricultura, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA deberán adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes diseñados para asegurar el goce del derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de este derecho;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce del derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- 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 en los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los programas de provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas

institucionales para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.

- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
 - Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de provisión de apoyo para el autosostenimiento, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho, tanto a nivel nacional como territorial.
 - Garantizar la participación 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 señalados en el párrafo 4.14.10 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada., con el fin de asegurar el goce efectivo este derecho.
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA, deberán 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. 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. En el caso de las acciones que debe realizar el Ministro de Agricultura, los informes de avance deberán ser enviados mensualmente.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento

4.15.1. Que en relación con las medidas adoptadas para garantizar el **derecho al retorno y al restablecimiento**, el Ministerio de Defensa Nacional y la Red de Solidaridad Social presentaron un informe sobre las principales acciones realizadas desde el año 2003 hasta el 15 de mayo de 2005.

4.15.2. En el informe presentado por la Red de Solidaridad Social el 9 de agosto de 2004, se hace una presentación de la política general y de las características de cada tipo de retorno (retornos masivos, a corto plazo, a mediano y largo plazo, retornos individuales) y como resultados cuantitativos, se informó sobre retornos individuales realizados durante el año 2003 (1025 hogares – 4401 personas), durante el primer semestre de 2004 (108 hogares). En cuanto a los retornos masivos, informó que en el año 2003, se realizaron 20 eventos para un total de 6693 hogares (27.694 personas). La Red resalta algunas de las dificultades operativas e institucionales del programa de retorno, algunos de los correctivos adoptados, y también las medidas futuras que se planea tomar para asegurar la sostenibilidad del derecho al retorno o reubicación voluntaria. Se informa también sobre las medidas adoptadas concretas adoptadas en el municipio de La Palma, en los departamentos del Meta y Arauca, realizadas tanto en el año de 2003, como durante el primer trimestre de 2004.

4.15.3. La Corte consideró que la anterior información no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho al retorno y

al restablecimiento, y por lo tanto solicitó la siguiente información concreta:

- a. Medidas concretas de apoyo para el restablecimiento de la población retornada durante el primer semestre de 2004.
- b. Número de personas o núcleos familiares que luego de retornar o reubicarse, volvieron a desplazarse durante el primer semestre de 2004.
- c. Medidas concretas adoptadas para proteger a la población retornada o reubicada que volvió a desplazarse.

4.15.4. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones adelantadas por dicha entidad, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, cuyos resultados son el retorno a sus sitios de origen de 4.199 hogares - 19.593 personas en 35 eventos masivos regresaron, así como el retorno de manera individual de 302 hogares. Reitera que estos procesos se han adelantado de conformidad con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Señala igualmente, que en estos procesos de retorno realizados durante el primer semestre de 2004 se dieron 5.427 apoyos agropecuarios. Resalta como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar los derechos al retorno y al restablecimiento económica en los procesos de retorno realizados durante el primer semestre de 2004, la entrega de (i) apoyo para el transporte por \$21.000.000 (un promedio de \$ 150.000 por hogar); (ii) apoyo para trasteo de enseres por \$ 42'300.000; (iii) apoyo alimentario y kit de aseo por \$ 28'200.000, a favor de 414 familias; (iv) apoyo agropecuario por \$ 49'350.000; (v) la construcción de 25 kioscos o aulas temporales en el departamento de Bolívar, y se adelantó la fase diagnóstica en el componente de infraestructura con una cobertura de beneficio a 163 escuelas evaluadas, para ser intervenidas (en el segundo semestre de 2004); (vi) la adjudicación de subsidio integral para la adquisición de predios rurales y puesta en marcha de proyectos productivos a favor de 198 familias; (vii) la adjudicación de predios destinados definitivamente al INCODER en procesos de extinción de dominio, a favor de 74 familias; (viii) la adquisición de predios mediante la suscripción de convenios interadministrativos con Departamentos para atención de población desplazada a favor de 796 familias que serán entregados en el 2005; (ix) la aprobación de créditos individuales por un monto de 150'280.000 (\$4'500.000 por crédito en promedio), de 13 proyectos para procesos de reubicación rural por \$ 49'000.000 y (x) la presentación para estudio y aprobación de 25 proyectos agropecuarios de crédito asociativo que beneficiarán a 1286 hogares, con un monto de \$22.851'209.622.

4.15.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, señalan que la información enviada el 26 de enero de 2005, utiliza una metodología diferente al enviado para la misma información en enero 19 y no incluye el número de solicitudes de apoyo, ni la fecha de las mismas; no aparece fecha de los desplazamientos ni de los retornos que aparecen descritos. De otro lado, no aparece la descripción de los otros apoyos descritos en el manual arriba señalado: asistencia alimentaria, transporte, apoyo a iniciativas productivas y proyectos de seguridad alimentaria. Por lo que, *“teniendo en cuenta los vacíos de la información suministrada, se hace imposible la aplicación de la metodología propuesta por la Corte constitucional en auto de 10 de diciembre, para analizar el cumplimiento de esta orden.”*

4.15.6. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red hace las siguientes observaciones: (i) En relación con la asistencia alimentaria como apoyo a los retornos, la RSS reitera *“que siempre se realizará una caracterización que permita identificar las necesidades o requerimientos de apoyo a los hogares que retornen o se reubiquen. Es decir, que se analiza caso por caso la situación de los hogares. Adicionalmente, como se determina en el manual, si por razones del conflicto en los retornos de corto plazo se ha afectado considerablemente las actividades que permitían la disponibilidad de alimentos, la RSS considera necesario entregar este apoyo, el cual genera alimentos para el autoconsumo.”* Señala que en la respuesta a la solicitud de la Procuraduría, *“no se relacionan la fecha del*

desplazamiento, ni la fecha de retorno, ni los otros apoyos, por cuanto esa información no es solicitada, dado que la pregunta en concreto de la PGN hace referencia al estado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en procesos de retorno que se hicieron antes de la sentencia. Por esta razón, la Red entrega la información de los compromisos que le son propios a la entidad.” Indica además que en anexo a la respuesta del auto del 10 de diciembre, orden octava, *“se mencionan por cada evento las acciones desarrolladas en los retornos llevados a cabo en el primer semestre de 2004, y los apoyos entregados por la Red y otras entidades; lo anterior reporta los compromisos en estos procesos y, por tanto, no se comparte la apreciación acerca de no contar con la información para hacer un análisis objetivo del cumplimiento de esta orden.”*

4.15.7. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además sus preocupaciones porque no hay evidencia de un compromiso conjunto del SNAIPD para la estabilización socioeconómica de la población desplazada y de las entidades territoriales. Dentro de las acciones mencionadas sólo se encuentran contempladas las que están a cargo de la Red de Solidaridad Social en materia de ayuda alimentaria hasta por dos meses y la entrega de kits agropecuarios, lo cual evidencia la baja cobertura de los proyectos de estabilización socioeconómica previstos para esta etapa. Señala que tampoco existen verdaderas condiciones de seguridad en las zonas de retorno, lo que limita su viabilidad. *“En cuanto a las medidas encaminadas a garantizar la seguridad de la población retornada, se puede observar que no están enfocadas de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (...).”* Señala el Defensor que no *“hay precisión sobre los criterios que son utilizados para evaluar las necesidades y la duración de los procesos de protección, tanto civiles como militares en los lugares de retorno.”* Indica que la información suministrada tampoco se refiere a medidas que garanticen el derecho a la justicia de la población retornada, ni sobre el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento cualitativos que permitan monitorear el avance en la realización de los derechos de la población desplazada. Reitera que en varios de los procesos de retorno se ha encontrado el desconocimiento de los principios de voluntariedad, dignidad, seguridad y protección de la población. Indica que la falta de alternativas reales al retorno, las condiciones infrahumanas en que se encuentran varias comunidades retornadas, así como los peligros enfrentados por esta población evidencian las deficiencias en la aplicación de estos principios.

4.15.8. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que el bajo cubrimiento de las medidas adoptadas por el gobierno tales como subsidios para vivienda, proyectos de generación de ingresos, capacitación vocacional y titulación de tierras, así como las precarias condiciones de seguridad que han caracterizado los procesos de retorno, *“muestran un incumplimiento en relación con la disposición y el establecimiento de condiciones para la subsistencia de los retornantes, y respecto de la observancia de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.”*

4.15.9. La Comisión Colombiana de Juristas en su informe expresa que *“la política de retorno del gobierno se ha aplicado en muchas ocasiones en contravía de los principios rectores de los desplazamientos internos y de las órdenes de la Corte Constitucional.”* Señala también que aun cuando el Estado debe evitar situaciones en las cuales la miseria provoque retornos precipitados y sin garantía, y está obligado a proveer una atención integral a las personas desplazadas en su lugar de llegada, *“el gobierno no ha diseñado una política que permita el reasentamiento en otro lugar o la integración en el lugar de recepción en condiciones de dignidad.”*

4.15.10. Las organizaciones de población desplazada, señalan *“la total indiferencia de la Red de Solidaridad frente a la población desplazada que decide retornar. Además es evidente que la política de restablecimiento social y económico por parte del gobierno no existe salvo en documentos pues toda la carga y responsabilidad para alcanzar tal fin la*

deja en manos de las personas afectadas por el desplazamiento.”⁵⁷ “Las entidades del Estado han venido presionando a la población desplazada con el establecimiento de programas que beneficien a las familias siempre y cuando realicen retorno. En muchos casos, las valoraciones de las condiciones de retorno no cumplen los requisitos legales. La política de seguridad democrática no es el único elemento que debe considerarse al momento de establecer los programas de retorno. Aun cuando la aplicación de la protección no es suficiente para determinar tal situación, la falta de apoyo y de servicios por parte de las entidades a las familias desplazadas retornadas a sus lugares de origen, o reubicadas constituyen un riesgo de nuevo desplazamiento y una violación flagrante al principio de protección de la condición de desplazamiento forzado.”⁵⁸

4.15.11. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR reconoce el esfuerzo del gobierno para llevar a cabo el retorno de más de 70.000 personas y la realización de más de 130 procesos de retorno masivo, y resalta que éste ha actuado con celeridad frente a desplazamientos masivos, ha mejorado la capacidad de respuesta local, la capacidad de planificación, y las relaciones entre la autoridad civil y la militar. Sin embargo señala que el principal objetivo del retorno es alcanzar una solución duradera, por lo que, *“si las condiciones son inestables, el retorno no será una garantía de estabilización para la población, incluso, como se ha presentado en algunos casos, la población que ha retornado a tenido que volver a desplazarse.”* Señala que mientras no se consideren otras alternativas al retorno como parte de esta política, tales como los procesos de integración local, *“la garantía del respeto del principio de voluntariedad queda en entredicho. Para hablar de voluntariedad tiene que existir la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas. En términos prácticos, las opciones se reducen a regresar con el apoyo institucional o permanecer en el lugar de llegada con el límite temporal de tres meses de asistencia humanitaria.”* Reconoce como un avance significativo, la existencia del Manual de Retornos de la Red de Solidaridad Social, sin embargo señala que tanto una aplicación incompleta del mismo, como la falta de instrumentos de evaluación y seguimiento ha conducido a que en varios de los procesos de retorno realizados hasta ahora, se haya puesto en riesgo la vida de la población desplazada y se hayan generado nuevos desplazamientos. Indica como una de las principales debilidades del sistema actual, la valoración del principio de seguridad, en el cual sólo se examina la existencia actual de enfrentamientos, sin tener en cuenta criterios tales como los intereses económicos lícitos e ilícitos de los grupos armados en la zona, la importancia estratégica de la misma, o sus problemas estructurales, como factores que aumentan los riesgos para la población desplazada. Señala igualmente que *“el indicador de éxito de los procesos tampoco puede ser el bajo número acciones violentas contra la población retornada, porque lo que se está protegiendo es el conjunto de derechos que permiten llevar una vida digna. Son las posibilidades de efectuar labores productivas, la libertad de circulación, el derecho a la educación, etc.”* Para ACNUR la sola presencia de grupos armados en una zona es un factor de riesgo para la población. *“Si bien la causa inmediata del desplazamiento había sido superada – combates, tránsito de combatientes, amenaza directa contra la comunidad –, no sucedió lo mismo con los problemas estructurales de la zona, los intereses económicos lícitos o ilícitos, entre otros.”* Señala ACNUR que debido a que en los procesos de retorno realizados hasta el momento, el gobierno ha promovido esta estrategia dentro de los 30 días siguientes al desplazamiento, tal hecho desconoce el principio de precaución, pues en un lapso de tiempo tan corto es muy difícil garantizar condiciones de seguridad adecuadas para la población desplazada. Esta preocupación se ha concretado en los procesos de retorno de Morales (Bolívar), San Francisco (Antioquia), Tambo (Cauca), Micoahumado, municipio de Morales(Bolívar), Tame, Caimanero, Corazón de Jesús y Piedra Candela (Arauca), Betoyes y Bojayá (Chocó), y Santa Teresa, del Municipio del Líbano (Tolima), en donde han ocurrido de asesinatos de líderes, la así como masacres, se han detectado campos minados, o la ocurrencia de nuevos desplazamientos. Señala que la presencia permanente de la fuerza pública en las zonas de

⁵⁷ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento, Enero 14 de 2005.

⁵⁸ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

retorno si bien puede significar un equilibrio temporal de fuerzas, no es una condición duradera para garantizar los derechos de la población desplazada. Dado que hasta ahora, el acompañamiento estatal a la población retornada es en promedio de 3 meses, la falta de instrumentos de seguimiento y evaluación de los procesos impide que el Estado adopte medidas de protección adecuadas y con vocación de permanencia.

4.15.12. De lo anterior se concluye: (i) que lo reportado refleja esfuerzos importantes de la Red de Solidaridad Social para orientar los procesos de retorno a través del Manual de procedimientos; (ii) que la ausencia de indicadores, impide evaluar y hacer seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas; (iii) que los problemas detectados en los distintos ejercicios de retorno, muestran falencias de coordinación, implementación y diseño para asegurar el retorno de la población desplazada en condiciones de seguridad y dignidad; (iv) que la falta de mecanismos de evaluación previa y posterior de las condiciones de seguridad y de atención integral de la población desplazada en las zonas de retorno, han llevado a procesos de retorno en condiciones de riesgo para la población desplazada.

4.15.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social y al Ministro de Defensa Nacional que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implemente y apliquen prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12. de este Anexo, de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales.

4.15.14. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los procesos de retorno y restablecimiento, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos y la realización de dichos procedimientos con pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los procesos de retorno y restablecimiento, 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 al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento,
- 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 que participan en los procedimientos de retorno y restablecimiento, de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos a la población desplazada y se asegure que dichos procedimientos se realicen con pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la garantía de efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan la adopción de correctivos oportunos frente a avances, estancamientos, rezagos o retrocesos en la garantía de

efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con los procesos de retorno y restablecimiento.
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en relación con los procesos de retorno y restablecimiento, 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.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el apartado 18.35 del presente auto, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, el Ministro de Defensa Nacional y el Director de la Red de Solidaridad Social deberán 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. 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.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

5.1. En relación con la orden de “*prevenir a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley. Tales servidores públicos deberán atender oportuna y eficazmente las peticiones, en los términos de la orden décima de esta sentencia*”, la Red de Solidaridad Social no presentó un informe consolidado con las acciones realizadas ni los resultados alcanzados en la materia.

5.2. Por lo anterior, no existe una evaluación sobre el cumplimiento de esta orden por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR.

5.3. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de un mes presente un informe sobre las acciones y medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de esta orden. Igualmente, en el plazo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, deberá desarrollar correctivos para garantizar que ninguna de las entidades del Sistema Nacional de Atención

a la Población Desplazada, ya sea del nivel nacional o del ámbito territorial, haya incorporado la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley, de tal manera que en el plazo de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias hayan sido superadas.

5.4. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social en el plazo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, deberá desarrollar las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto y mediano plazo para asegurar que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para asegurar que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan adoptar correctivos oportunos cuando se detecte que cualquiera de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, estén exigiendo a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos y las responsabilidades institucionales frente a cada uno de los componentes de atención a la población desplazada.
- Garantizar la participación 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 que se requieran para evitar que cualquiera de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, exija la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá 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. 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.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

6.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de “*instruir a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4. de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda,*” la Red de Solidaridad Social incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 la divulgación de la Carta de Derechos de la población desplazada a través de la impresión de 200.000 volantes, y a través de su página Web, sin embargo no existe un informe de seguimiento sobre los resultados alcanzados ni el impacto logrado, ni una estrategia de difusión.

6.2. De conformidad con la información remitida por la Red de Solidaridad Social y los reportes enviados por quienes participaron en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, se concluye que la difusión de la Carta de Derechos es un instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales.

6.3. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, amplíe la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que aun los que no saben leer puedan conocer dicha carta de derechos, a fin de garantizar el cumplimiento del ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

6.4. Para ello deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que la población desplazada tenga información clara sobre el alcance de sus derechos.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos de ese proceso.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con la falta de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño

e implementación de la estrategia de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.

- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá 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. 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.