

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE POBLACION DESPLAZADA- Informes inapropiados e inconducentes no constituyen prueba idónea sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004

DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES DE POBLACION DESPLAZADA-Desconocimiento pues medidas adoptadas no han sido suficientes ni conducentes para superar el estado de cosas inconstitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-No se otorgarán nuevos plazos para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 por no demostrar adopción de medidas conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Mandatos específicos para que se informe en forma concisa la adopción de medidas conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional

ACCION SOCIAL-Deber de probar la adopción de medidas necesarias para el proceso de registro y caracterización de la población desplazada

GESTION PRESUPUESTAL-Incumplimiento y falta de individualización de responsabilidad en relación con la política de atención a la población desplazada

POBLACION DESPLAZADA-Inaplicación de indicadores que demuestren el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto del goce efectivo de los derechos

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-Falta de especificidad para garantizar los derechos

GRUPOS INDIGENAS Y AFROCOLOMBIANOS-Vacío en la política de atención al desplazamiento

POBLACION DESPLAZADA-Falta de seguridad en los procesos de retorno a su lugar de origen

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-No diferenciación entre desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la sentencia T-025 de 2004

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Deber de subsanar falencias y coordinar esfuerzos territoriales para superar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-Ausencia de un enfoque preventivo de los factores que provocan el desplazamiento de la población/**ACCION LEGITIMA DE LA FUERZA PUBLICA**-Presentación de situaciones específicas y particulares puede suscitar el desplazamiento de personas

CORTE CONSTITUCIONAL-Decisiones y órdenes impartidas para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004

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

Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la

sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil seis (2006)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado el presente Auto con el propósito de constatar si se ha demostrado que las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005 han sido cumplidas, en forma tal que se haya avanzado de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con el problema del desplazamiento interno.

I. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA PRESENTE PROVIDENCIA.

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 la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, e impartió una serie de órdenes complejas dirigidas a varias autoridades de los niveles nacional y territorial, encaminadas a superar dicha situación.

3. El día 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió los Autos Nos. 176, 177 y 178 de 2005, en los cuales revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025/04 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento, e impartió una serie de órdenes encaminadas a 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.

4. Dado que han transcurrido varios meses desde la adopción de los referidos Autos 176, 177 y 178, que se han cumplido varios de los términos otorgados por la Corte para el cumplimiento de las ordenes allí impartidas, y que se avecina el cumplimiento del plazo más largo establecido en dichos Autos –a saber, un año a partir de su comunicación, que tuvo lugar el 13 de septiembre de 2005-, es necesario que la Sala determine si las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y las demás autoridades destinatarias de las referidas órdenes han demostrado que se está avanzando, o que, por el contrario, se han presentado estancamientos o retrocesos en la adopción de las medidas y acciones necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

5. La presente providencia se adopta con base en los diversos informes de cumplimiento remitidos a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD y por otras autoridades destinatarias de las ordenes impartidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005. En total, la Corte analizó ochenta y dos informes de cumplimiento, con sus anexos, provenientes de trece entidades. Dichos informes, que fueron presentados en forma mensual y bimensual, tienen en su conjunto una extensión de aproximadamente veinte mil folios, incluyendo los extensos anexos que les fueron adjuntados. Así mismo, la Corte se ha basado en la información pública y notoria sobre hechos atinentes al fenómeno del desplazamiento que han acaecido en los últimos meses en el país.

6. El propósito de la presente providencia no es el de evaluar directamente la política pública de atención a la población desplazada -asunto que compete a distintos organismos del poder público de

conformidad con la distribución de funciones consagrada en la Constitución Política y la ley-, sino el de valorar los informes de cumplimiento presentados a la Corte Constitucional por los destinatarios de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, con miras a determinar (i) si tales entidades han demostrado apropiadamente que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, o que se ha avanzado en forma significativa en la protección de los derechos de la población desplazada, y (ii) si se ha suministrado a la Corte información seria, precisa y depurada para establecer el nivel de cumplimiento que han obtenido las órdenes impartidas en las providencias judiciales mencionadas.

7. Con base en la verificación efectuada en el presente Auto, así como en los Anexos donde constan los informes recibidos, la Corte procederá a efectuar las observaciones pertinentes, solicitar las aclaraciones a las que haya lugar, y adoptar las determinaciones que sean relevantes y necesarias para garantizar que se cumpla con el propósito de solucionar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno de manera coherente, seria, específica, sostenida y eficiente, en armonía con los mandatos constitucionales aplicables.

II. APRECIACION GENERAL SOBRE LA SITUACION DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO.

1. El principal interrogante que ha de responder la Corte en el presente Auto es el siguiente: ¿las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada han demostrado, mediante los informes que han presentado a la Corte Constitucional, que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno o que se ha avanzado de manera acelerada y sostenida hacia su superación, por medio de la adopción efectiva y gradual de las medidas ordenadas en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005?

2. Con base en un análisis cuidadoso de los extensos informes de cumplimiento remitidos por las entidades que conforman el SNAIPD, la Corte Constitucional concluye que **hasta la fecha, a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación.** La falta de información que demuestre la superación de este estado de cosas inconstitucional, a pesar de las órdenes judiciales encaminadas a superarlo, es un indicador de la persistencia de esta grave crisis humanitaria, que contraría numerosos mandatos de la Constitución Política y del derecho internacional, resumidas en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998.¹

3. En síntesis, las autoridades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada no han demostrado satisfactoriamente ante la Corte que hayan adoptado las medidas necesarias para resolver el referido estado de cosas inconstitucional, a pesar de que tal y como se le ordenó en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, tenían la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones en este campo mediante el envío de informes periódicos a la Corte Constitucional. Los extensos informes de cumplimiento recibidos en esta Corporación, que en varios casos tienen cientos de páginas de extensión junto con sus Anexos –y que, en total, suman aproximadamente veinte mil folios-, no aportan una prueba idónea sobre el cumplimiento adecuado de lo ordenado en la sentencia T-025/04 y los Autos referidos. La Corte ha constatado un avance en la factura de algunos informes, pero globalmente, después de analizar los recibidos en forma mensual o bimensual desde el mes de octubre de 2005, es claro que continúan siendo deficientes.

4. En efecto, la mayoría de los informes de cumplimiento recibidos por la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, entre los cuales se resaltan los siguientes: (i) contienen un alto cúmulo de información que resulta irrelevante para determinar el cumplimiento de lo ordenado en los Autos en mención; (ii) su extensión es, a todas luces, excesiva, lo cual dificulta la identificación de las medidas específicas relativas al desplazamiento efectivamente adoptadas por las entidades

¹ Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

correspondientes, y en algunos casos parecerían disimular el escaso cumplimiento otorgado a las órdenes impartidas en la sentencia y los Autos mediante la presentación de altas cantidades de datos poco pertinentes; (iii) son inconsistentes, tanto en sí mismos como a lo largo del tiempo – es decir, la información suministrada a la Corte en diferentes secciones del mismo informe es inconsistente, o varía de un informe bimensual de cumplimiento al siguiente, lo cual revela faltas en su elaboración y presentación, así como inconsistencias y falencias en la política de atención a la población desplazada; (iv) en no pocos casos, las distintas secciones de un mismo informe contienen párrafos idénticos, incluso copiados literalmente de informes anteriores, lo cual muestra que el proceso de reportar a la Corte Constitucional los avances en el cumplimiento de lo ordenado en los Autos de 2005 se convirtió en un procedimiento mecánico y formal.

Las anteriores falencias, que no son las únicas detectadas por la Corte sino las más prominentes, comprueban que salvo algunas excepciones –a saber, los informes remitidos por el Ministerio de Agricultura, el ICBF, el SENA y el Ministerio de Educación- los informes de cumplimiento a ella remitidos son inapropiados e inconducentes. En conclusión, no constituyen una prueba idónea sobre el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos referidos y, por supuesto, están lejos de mostrar que se está avanzando de manera acelerada y sostenida en la superación de las causas del estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, como se exigió en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 de esta Sala.

5. A pesar de la existencia de dichos problemas, la Corte Constitucional ha analizado cuidadosamente la totalidad de la información que se consigna en los referidos informes. Con base en ello, la Corte concluye que a pesar de que se ha informado sobre avances puntuales en ciertas áreas concretas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que los derechos constitucionales fundamentales de la población en estado de desplazamiento forzado hayan dejado de ser desconocidos de manera sistemática y masiva, ni que las medidas adoptadas por las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población víctima de desplazamiento forzado hayan sido suficientes o conducentes para superar el estado de cosas inconstitucional en este campo, o para avanzar sostenida y aceleradamente hacia su superación. Por tal razón, es necesario adoptar correctivos urgentes e inmediatos para garantizar que se avance en la superación de dicho estado de cosas inconstitucional.

6. A partir de la anterior conclusión, se pregunta la Corte Constitucional si las entidades públicas competentes han otorgado alguna explicación para no haber logrado demostrar que han avanzado adecuadamente en la adopción de medidas que permitan superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. La respuesta es negativa: los informes de cumplimiento que ha examinado la Corte, lejos de admitir que no se ha podido avanzar adecuadamente y proveer explicaciones sólidas para ello, reportan como resultados de avance lo que son meros propósitos, acciones futuras, o planes y programas sin desarrollo alguno, o constituyen informes de cumplimiento parcial de las obligaciones constitucionales y legales que asisten a las entidades del SNAIPD dentro de sus diversas áreas de competencia.

7. En el mismo sentido, la Corte se pregunta si, dado el evidente atraso en la demostración del cumplimiento de lo ordenado en los Autos 176, 177 y 178 para adoptar las medidas conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional y dado el vencimiento de varios de los plazos otorgados para ello, las entidades han solicitado el otorgamiento de alguna prórroga. La respuesta es, nuevamente, negativa.

8. En esa medida, en la presente providencia no se otorgarán nuevos plazos para el cumplimiento de lo ordenado en las referidas providencias, sino que –sin perjuicio de todo lo ordenado en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 así como en la sentencia T-025 de 2004- se señalarán las áreas en las cuales los informes de cumplimiento evaluados dejan entrever los mayores rezagos, advirtiendo a las autoridades competentes que, dentro del plazo restante, es su obligación constitucional no sólo adoptar los correctivos a que haya lugar, sino presentar a la Corte el informe correspondiente, según las especificaciones que se indican posteriormente. Dicho plazo, el más largo fijado en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, vence el día 13 de septiembre de 2006 –en este sentido, aclara la Corte que si bien se otorgaron plazos de distinta duración a las distintas entidades que recibieron órdenes en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, para efectos de la demostración del cumplimiento de dichas órdenes se habrá de tomar el término más largo allí conferido, a saber, un año-.

III. AREAS DE LA POLITICA DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA EN LAS QUE SE PRESENTAN LOS PROBLEMAS MAS GRAVES Y LOS REZAGOS MAS SIGNIFICATIVOS.

La Corte Constitucional considera especialmente preocupante que los informes de cumplimiento - presentados por las entidades del SNAIPD y los demás destinatarios de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005- no solo distan de ser aptos para demostrar la superación del estado de cosas inconstitucional o la adopción de medidas para su resolución, sino que dejan entrever serios atrasos en diez áreas críticas de la política de atención a la población desplazada. Por ello, esta Sala impartirá en la presente providencia mandatos específicos, encaminados no sólo a superar los rezagos o situaciones problemáticas que en ellas se han detectado, sino a que las entidades competentes informen en forma clara, transparente y concisa sobre la adopción de medidas conducentes a su superación. Las diez áreas críticas son las siguientes:

- (1) la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada;
- (2) las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país;
- (3) el aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada, tanto en su formulación como en su proceso de ejecución material;
- (4) la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto;
- (5) la falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones;
- (6) la desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses;
- (7) la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras;
- (8) la falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005;
- (9) la deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia; y
- (10) la ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado.

1. Falta de coordinación del sistema de atención a la población desplazada y fragmentación de la política de atención.

La Corte Constitucional ha detectado, desde la sentencia T-025/04, una visible descoordinación general de la política de atención a la población desplazada.

La falta de coordinación propicia, a su vez, la fragmentación de esta política y dificulta su implementación consistente y efectiva, así como la adopción de una perspectiva de conjunto que permita evaluar sus resultados, adoptar los correctivos pertinentes y facilitar su desarrollo gradual, pero acelerado, a lo largo del tiempo.

La obligación de coordinar el sistema recae, de conformidad con el Decreto 250 de 2005, sobre Acción Social; sin embargo, no hay en los informes presentados a la Corte por esta entidad indicación alguna sobre el cumplimiento de su rol de coordinación del sistema. Al mismo tiempo, en el Auto 178 de 2005 se impartió una orden clara al CNAIPD, encaminada a superar las falencias en la capacidad institucional del sistema de atención a la población desplazada como un todo². Para

² La orden impartida en este sentido al Consejo fue: “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 le ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004”, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses,

dar cumplimiento al mandato en cuestión, el CNAIPD debía adoptar un programa de acción coordinado, con una serie de indicadores de resultado comunes, para efectos de superar en un plazo máximo de seis meses las falencias institucionales allí identificadas. Vencido el término que fue otorgado al CNAIPD en el Auto 178/05 para adoptar tal programa de acción coordinado, dicho Consejo no ha demostrado adecuadamente que le haya dado cumplimiento a lo ordenado. En los diferentes informes de cumplimiento remitidos por este organismo a la Corte Constitucional se provee información sobre la adopción de medidas puntuales, tales como (a) la promulgación de Acuerdos sobre el tema de participación de la población desplazada o la respuesta a sus peticiones, así como sobre la adopción de “*mecanismos para definir responsabilidades en la ejecución de los programas institucionales para la población desplazada y el plan permanente de formación, entrenamiento y preparación de los funcionarios*” –algunos de los cuales, según se informa, no han sido publicados por virtud de la Ley de Garantías Electorales-, (b) la conformación de mesas territoriales de apoyo a las organizaciones de población desplazada, (c) la evaluación de los informes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, (d) la generación de directrices dirigidas a las entidades que conforman el SNAIPD sobre distintos aspectos atinentes a su competencia, o (e) la generación de informes y recomendaciones sobre los aspectos presupuestales de la política de atención a la población desplazada, entre otras.

Para la Corte Constitucional, si bien estas actividades pueden ser importantes en sí mismas, no suplen la ausencia de una instancia central coordinadora que, a través de la adopción e implementación de un programa de acción general para las diferentes entidades que conforman el SNAIPD –que incluya el diseño y aplicación de una serie de indicadores de resultado coherente y efectiva-, asegure el desarrollo y ejecución armónico y coordinado de la política pública referida, según ha sido previsto en las normas reglamentarias aplicables. Igualmente, de los informes de cumplimiento presentados por Acción Social no se deduce que ésta haya asumido a cabalidad las obligaciones que le corresponden en tanto coordinador del sistema. Por otra parte, si bien en algunos de los informes de cumplimiento remitidos a la Corte por el CNAIPD se anuncia que se adoptará un programa coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional, y se informa sobre algunas acciones puntuales encaminadas a desarrollar eventualmente dicho programa, el mismo todavía no ha sido formulado, a pesar de que el término de seis meses conferido para ello venció en marzo de 2006, sin que en los informes posteriores haya explicaciones que justifiquen el rezago.

Verificada, con base en los informes presentados, la aparente persistencia de una falta de coordinación efectiva del sistema por parte de Acción Social, así como el retraso en el cumplimiento de la orden impartida al CNAIPD y el vencimiento del término dentro del cual debió ser cumplida, debe resaltar la Corte que la ausencia de una instancia central de coordinación en la ejecución de la política pública de atención al desplazamiento interno tiene como consecuencia directa la fragmentación y falta de armonía de sus diferentes componentes, todo lo cual redundaría negativamente sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Es imperativo, en esa medida, que dentro del tiempo que resta para que se cumpla el término de un año a partir de la comunicación del Auto 178/05, Acción Social adopte los

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”. Las falencias identificadas en el Auto 178/05 en la capacidad institucional del sistema de atención a la población desplazada fueron las siguientes: “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”

correctivos que le permitan cumplir con sus labores de coordinación del sistema y el CNAIPD de cumplimiento a lo que le fue ordenado en este ámbito.

2. Problemas en las áreas de registro y caracterización de la población desplazada.

2.1. El problema del subregistro es una falencia que ya había sido indicada en los anteriores pronunciamientos de esta Corporación. Para la Corte es claro que existe una marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el Registro Único de Población Desplazada, y que no se ha suministrado información adecuada para demostrar que se haya solucionado tal discrepancia. La existencia de sistemas no gubernamentales de registro de la población desplazada, cuyas cifras sobrepasan con mucho a las que se incluyen en el SUR, así como el reconocimiento en discursos y presentaciones públicas de cifras cercanas a los 3 millones de desplazados por parte del Director de Acción Social, indica, cuando menos, que el sistema oficial de registro subdimensiona significativamente este grave problema nacional, problema que también ha sido señalado enfáticamente por la Procuraduría General de la Nación y las organizaciones de población desplazada. Como consecuencia, la totalidad de la política pública para la atención del desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender.

Si bien Acción Social reportó, en sus primeros informes de cumplimiento, que se estaba implementando un sistema de estimación de fuentes contrastadas para efectos de medir el subregistro e implementar los correctivos procedentes, en los últimos informes de cumplimiento recibidos por la Corte se guarda silencio sobre el tema. En otras palabras, cerca de un año ha transcurrido desde que la Corte señalara, en las providencias adoptadas en agosto 29 de 2005, que el problema de subregistro debía ser resuelto, y aún no se ha probado que se hayan adoptado las medidas procedentes para solventar esta grave falencia de la política pública. En este ámbito, la responsabilidad recae sobre Acción Social, que es la entidad gubernamental encargada del registro de la población desplazada y de la demostración de la superación de los problemas en este campo.

La Corte entiende que el subregistro obedece, en muchos casos, a la falta de disposición de la población desplazada a registrarse como tal en el sistema oficial de registro –por distintos motivos, incluyendo el temor, la reticencia frente a las autoridades y la ausencia de información sobre la existencia de dicho sistema-. Sin embargo, ello no excusa la inacción de la entidad gubernamental encargada de medir esta alarmante realidad nacional en los términos más precisos posibles. No es aceptable que una autoridad gubernamental como Acción Social se escude en razones como las que se presentaron en contestación al informe de cumplimiento de la Procuraduría General de la Nación para exonerarse de su deber de medir el desplazamiento interno en sus reales dimensiones:

“En cuanto a su afirmación referida al Subregistro y a la deficiencia de información, le informamos que Acción Social posee los instrumentos técnicos y los procedimientos para medir el fenómeno del desplazamiento y presentar las cifras que reflejan la evolución del mismo tomando como base la información que cada persona reporta sobre su condición al momento de rendir su declaración como desplazado. Si bien es cierto que las cifras del Registro Único de Población Desplazada no coinciden con las presentadas por otras fuentes, esto parte de la base que el Registro tiene como propósito, registrar a cada hogar y persona que solicita se le reconozca tal condición, así como la de facilitar para cada persona el acceso a la atención que el Estado colombiano ofrece.

Por su parte, el fenómeno del subregistro es el fenómeno de abstinencia de la población desplazada a rendir una declaración ante el Ministerio Público, se presenta básicamente por que la población no posee información sobre sus derechos, tiene desconfianza en los funcionarios e instituciones del Estado, desea anonimato ante la situación del desplazamiento o tiene temor a poner en riesgo la seguridad personal y la del hogar. El subregistro por tanto es dimensionable desde el año 1997 (con la expedición de la Ley 387), hacia delante, previo a ello no es posible obtener una medición como quiera que el marco legal vigente no contempla tal función. En este orden de ideas, ni la antigua Red de Solidaridad ni la actual Acción Social pueden atribuirse funciones que no se encuentran previamente establecidas por la Ley, en la

medida que estarían extralimitando el ejercicio de sus funciones, tal como lo dispone el artículo 6 de la Constitución Política”

Al contrario, la Corte considera que una de las principales obligaciones de Acción Social en virtud del Decreto 250 de 2005 en relación con el registro de la población desplazada es la de solventar los problemas de (i) discrepancia entre los distintos sistemas oficiales y no gubernamentales de medición del desplazamiento, y (ii) falta de registro de la población efectivamente desplazada dentro del sistema oficial de medición. En la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.

Adicionalmente, la Corte advierte que en los últimos seis meses ha habido un mayor número de quejas presentadas tanto informalmente ante esta Corporación como a través de acciones de tutela instauradas en las distintas localidades donde se presenta el fenómeno del desplazamiento, en relación con la existencia de mayores obstáculos y renuencia o negativa de los funcionarios encargados del registro a incluir dentro del sistema a casos recientes de desplazamiento forzado, dejando así excluidos del sistema de protección a individuos y familias que requieren atención inmediata por sus condiciones de desprotección. También se ha informado a la Corte sobre reiteradas negativas a registrar segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento. Estas situaciones han ocurrido en relación con casos de desplazamiento que han sido públicamente conocidos, como ha sucedido en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó, Putumayo y Caquetá, entre otros.

En resumen, Acción Social todavía está en el deber de probar ante la Corte Constitucional que ha adoptado las medidas necesarias para solventar los problemas en el campo del registro de la población desplazada que se han señalado en este acápite, puesto que hasta la fecha los informes por ella presentados distan de ser adecuados para dicho propósito.

2.2. En relación con el proceso de caracterización de la población desplazada que se encuentra incluida en el SUR, la Corte observa que los informes de cumplimiento a ella presentados son indicativos de un significativo atraso en el cumplimiento de las obligaciones de Acción Social en este campo.

El contenido de la orden impartida en el Auto 178 de 2005 en relación con el proceso de caracterización fue claro y se expresó en términos inequívocos: se pretendía que en el término perentorio de tres meses, el Director de la Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social- hubiese adoptado las medidas requeridas para que el proceso de caracterización se hubiese culminado efectivamente en el lapso de un año, es decir, para septiembre de 2006. En efecto, dicho funcionario debía, en un plazo de tres meses, diseñar, implementar y aplicar prontamente los procedimientos y correctivos requeridos para superar los distintos problemas indicados, con igual claridad, en el mismo Auto 178/05, *“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”*. La Corte se preguntará, pues, si (i) efectivamente se demostró que, dentro del término de tres meses (es decir, hasta el 13 de diciembre de 2005) Acción Social no solo diseñó, sino que implementó prontamente los procedimientos y correctivos necesarios para la resolución de los problemas indicados en el Auto 178/05, y (ii) si tal y como se han desarrollado hasta la fecha las actividades de Acción Social en relación con el proceso de caracterización de la población desplazada, es probable o factible que para septiembre de 2006 dicho proceso se haya culminado.

De entrada se observa que Acción Social no demostró haber cumplido la orden que le fue impartida en el Auto 178 de 2005, en el cual se estableció que dentro del término de tres meses –es decir, hasta el 13 de diciembre de 2005- debía adoptar las medidas necesarias para que, a más tardar un año después, el proceso de caracterización de la población desplazada se hubiera completado. Pues bien, fue hasta el primer semestre de 2006 que Acción Social informó sobre la adopción de un Plan

Nacional de Caracterización que, hasta la fecha, se encuentra en sus primeras fases de aplicación y presenta, como lo reconoce la misma Acción Social, un retraso importante en su implementación. En este orden de ideas, resulta claro que para el momento en el cual se venza el término de un año conferido por la Corte –el 13 de septiembre de 2006-, el proceso de caracterización de la población desplazada no habrá finalizado.

Lo que es más significativo es que el Plan Nacional de Caracterización no prevé los instrumentos necesarios para que, una vez finalizado dicho proceso de caracterización, se focalice la política pública de atención a la población desplazada de conformidad con los resultados que arroje su aplicación. Es decir, parecería que el proceso de caracterización ha sido visualizado por Acción Social como un fin en sí mismo, y no como un medio para adaptar la política pública de atención a la población desplazada a las realidades que se hayan observado durante tal caracterización.

2.3. De particular relevancia en este sentido es la incorporación de un capítulo especial sobre el tema del sistema estatal de información sobre desplazamiento forzado en el Documento CONPES 3400. Dicho capítulo dice, en lo pertinente:

“VII. SISTEMAS DE INFORMACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA POLITICA DE ATENCION AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Una de las más graves falencias institucionales en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política de atención a la PD es la precariedad de los sistemas de información. Aunque el Estado colombiano, a través del Sistema Único de Registro (SUR), ha hecho importantes avances para caracterizar y medir la magnitud del desplazamiento, y, así mismo, las entidades del SNAIPD están avanzando en la puesta en marcha de sistemas de información, aún se presentan entre otras, las siguientes restricciones:

(i) No toda la PD inscrita en el SUR está caracterizada ya que hasta el momento sólo se han incluido en este ejercicio los desplazamientos individuales y la tercera parte de los masivos;

(ii) Algunas de las entidades del SNAIPD aún no diferencian en sus sistemas de información la PD del resto de la población beneficiaria de sus programas regulares, lo que impide conocer el estado de la atención en cada uno de los componentes;

(iii) Un número significativo de la PD aún no cuenta con cédula de ciudadanía, lo que impide cruzar la información del Sistema Único de Registro – SUR con las bases de datos de las entidades del SNAIPD y dificulta la atención en programas que requieren de identificación del usuario;

(iv) No es posible cruzar información poblacional entre municipios expulsores y receptores para promover la atención de los afectados a través de cuentas de compensación. Tal es el caso del régimen subsidiado en el que los municipios receptores son reacios a atender desplazados toda vez que su afiliación y financiación corresponde a otros municipios.

(...) En respuesta a lo anterior, resulta urgente dotar a la política con mejores procedimientos e instrumentos de generación y administración de información, así como con mecanismos permanentes y robustos de seguimiento y evaluación que permitan superar las dificultades mencionadas.

Generación y administración de la información

Resolver los problemas de información existentes constituye uno de los objetivos principales de la política de atención a la PD. Con ello se busca contar con información oportuna y de calidad para formular mejores intervenciones, controlar sus resultados y evaluar sus impactos sobre la población objetivo. Igualmente, se busca dotar al Estado de elementos para poder responder de manera más ágil frente a la magnitud y eventualidades del problema del desplazamiento forzado.

Por estas razones se adelantarán las siguientes acciones:

(i) El gobierno nacional, a través de Acción social, definirá protocolos de caracterización que incluyan la definición de estándares y procedimientos más ágiles para adelantar este proceso, tanto al nivel de las entidades del gobierno, con base en el SUR, como al nivel de las entidades no públicas, a través del Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas – SEFC-. Esta actividad deberá ser realizada en un plazo no superior a 6 meses;

(ii) Las entidades del gobierno nacional iniciarán de manera inmediata, y concluirán en un plazo no superior a 6 meses, la implementación de procedimientos de registro que diferencien la atención brindada a la PD del resto de beneficiarios de sus programas. Para esto, Acción Social brindará apoyo técnico a las entidades del SNAIPD e identificará las áreas en que se requiera el fortalecimiento de los sistemas de información, así como los procedimientos para ello.

Para lograr este propósito en el nivel territorial, Acción Social identificará los mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la obligatoriedad de diferenciar a la PD en la oferta de beneficios públicos ofrecidos por los departamentos y municipios. Las propuestas sobre los mecanismos mencionados deberán ser remitidas a la Corte Constitucional previo a la emisión del auto administrativo que desarrolla la sentencia T-025 en este aspecto;

(iii) Para resolver los problemas de cedulación que impiden la adecuada atención de beneficiarios en algunos de los programas de la oferta estatal, se vinculará de manera permanente a la Registraduría Nacional como parte del CNAIPD y dentro de éste se le solicitará revisar y mejorar el alcance del convenio de cedulación que adelanta con Naciones Unidas (ACNUR). Como complemento a lo anterior, Acción Social definirá un mecanismo permanente de coordinación con la Registraduría con el cual, con base en la información del SUR, se asegure una mejor focalización del programa de cedulación en los municipios con mayor población no cedulada.

(iv) Por último, para resolver los problemas que impiden cruzar información poblacional entre los municipios, Acción Social, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Comité Técnico del COINFO, identificará las áreas en las cuales con mayor urgencia se requieren mecanismos para cruzar información intermunicipal y propondrá acciones a las entidades pertinentes. Como complemento a lo anterior, se deberá establecer un esquema de cuentas de compensación que faciliten la atención de la PD. Acción Social, con el apoyo técnico del DNP, definirá un esquema que será presentado a consideración del Conpes. (...)"

La Sala observa una importante discrepancia entre el contenido de este Documento CONPES y el de los informes de cumplimiento presentados por Acción Social en relación con el tema del registro y caracterización de la población desplazada. Especialmente significativa es la falta de acción en relación con el proceso de cedulación de los ciudadanos desplazados que todavía no tienen un documento de identidad válido y por lo mismo no pueden ingresar al sistema.

2.4. La Corte ha de resaltar con el mayor énfasis la importancia crítica que tiene el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia, para efectos de formular e implementar una política pública destinada a garantizar efectivamente los derechos constitucionales de dicho segmento poblacional. Se reitera que el diseño mismo de tal política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada.

En ese sentido, **todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización.** Cualquier atraso, rezago o falla en el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia tiene un impacto directo sobre la totalidad de los elementos que integran la política pública en referencia. Hasta tanto los problemas del proceso de registro y caracterización no sean resueltos, no se podrá avanzar de manera confiable, acelerada, específica y sostenida en la resolución de los diversos y complejos problemas que conforman el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04. Por ello, el tema del registro y caracterización de la población desplazada ocupa, como lo reconoce el propio Documento CONPES citado, un lugar de primera prioridad y tiene una importancia estratégica dentro del proceso como un todo – prelación que, a juzgar por los informes remitidos a la Corte, no le ha sido debidamente conferida por Acción Social.

En ese mismo orden de ideas, la Sala enfatiza que los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo, como se estableció en la sentencia T-025 de 2004.

3. Aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada.

Las insuficiencias presupuestales fueron identificadas como una de las principales causas estructurales del estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada, en la sentencia T-025 de 2004. Desde entonces se ha informado sobre avances significativos en la cuantificación de los recursos necesarios para financiar las políticas en la materia. El último estimativo efectuado por el DNP ha evolucionado de 4.7 a 5.1 billones de pesos para atender a la población desplazada hasta diciembre de 2005. También se han identificado globalmente las fuentes donde se conseguirían los recursos faltantes. Además, se ha aumentado el presupuesto apropiado para cumplir los compromisos derivados de la política sobre desplazamiento interno y derivados de las órdenes impartidas por la Corte. En varias entidades se ha mejorado también en la ejecución de tales recursos. No obstante, la inversión social focalizada en los desplazados y su financiación plena y oportuna, seguía siendo deficiente a agosto de 2005.

Por eso, en el Auto 176 de 2005, la Corte impartió una serie de órdenes específicas en materia presupuestal. Específicamente, se ordenó al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de Acción Social y al Director del Departamento Nacional de Planeación: (1) que diseñaran un cronograma en el cual se efectuara una estimación del ritmo y los mecanismos con los cuales se destinarían en forma efectiva los recursos que DNP había calculado como necesarios para cumplir la política pública de atención al desplazamiento forzado, y señaló los requisitos que debía cumplir dicho cronograma³; (2) que actualizaran periódicamente los cálculos efectuados conforme a la evolución del fenómeno del desplazamiento interno en el país, para lo cual se advirtió al Director del DNP que es su deber realizar y comunicar oportunamente los cálculos de actualización a los que haya lugar⁴; (3) que indicaran, en cada una de las vigencias fiscales relevantes, los detalles específicos de las asignaciones presupuestales efectivamente destinadas a la atención de la población desplazada por parte de las entidades del orden nacional⁵; (4) que se enviaran reportes a

³ La parte resolutive del Auto 176 expresa a este respecto: “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”.

⁴ Se dijo en la parte resolutive: “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 Presidencial 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”

⁵ La parte correspondiente de la parte resolutive del Auto 176 de 2005 es la siguiente: “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

la Corte, a la finalización de cada vigencia fiscal, indicando la forma precisa en que se había ejecutado el presupuesto destinado a la atención de la población desplazada⁶; y (5) teniendo en cuenta que dentro del proceso se había demostrado la falta de compromiso de las entidades territoriales hacia la política de atención a la población desplazada, y habida cuenta de la necesidad de asegurar la colaboración de dichos entes dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288, C.P.), la Sala previno a las entidades territoriales que tomaran en consideración la prelación constitucional del gasto público orientado a satisfacer las necesidades de la población desplazada, así como lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 921 de 2004⁷.

La Corte constata, en primer lugar, que las autoridades destinatarias de estas órdenes efectivamente remitieron, dentro de las fechas estipuladas, informes de cumplimiento sobre el aspecto presupuestal de la política pública de atención a la población desplazada. En efecto, el 1º de diciembre se envió un cronograma, por parte de las tres autoridades mencionadas, que incluía un estimativo de costos de atención a la población desplazada según los componentes legalmente establecidos de la política de atención; dicho cronograma indicaba, efectivamente, los ritmos y mecanismos de consecución de los recursos necesarios para implementar tal política, dentro de las vigencias fiscales correspondientes a los años 2005 a 2010. También se envió a la Corte un informe, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre la ejecución presupuestal de los rubros correspondientes a la población desplazada durante la vigencia fiscal de 2005.

Visto dicho cronograma presupuestal, así como el estimativo con base en el cual fue formulado, a la luz tanto de los informes de ejecución remitidos por cada una de las entidades del SNAIPD a la Corte Constitucional como del informe de ejecución presupuestal de la vigencia 2005 enviado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Corte considera pertinente efectuar, en consonancia con lo indicado por la Procuraduría General de la Nación, las siguientes observaciones:

3.1. En primer lugar, la estimación de los costos de implementación de la política de atención a la población desplazada, tal y como consta en los informes remitidos a esta Corporación, es problemática. Dicha estimación, que provee la base para los cálculos que fundamentan el cronograma presupuestal 2005-2010, no se encuentra adecuadamente sustentada, ya que:

(i) no se explica en los informes presentados con posterioridad al Auto 176/05 cómo se llegó a una cifra específica sobre el costo de atención de cada hogar desplazado, es decir, cuáles fueron los factores que se tuvieron en cuenta para efectuar el cálculo; ante la falta de claridad sobre cuáles fueron los factores en cuestión, es necesario que las autoridades destinatarias de la orden expliquen si se mantuvieron los mismos supuestos sobre los que se informó con anterioridad a la adopción del Auto 176/05, o si éstos fueron modificados;

(ii) el estimativo no valora las especificidades de la población a atender, por cuanto no tiene en cuenta los resultados obtenidos hasta la fecha del proceso de caracterización de la población

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 ejecutoras 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”.

⁶ La parte resolutive dispone en este punto lo siguiente: “*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”.

⁷ Se dijo en la parte resolutive: “*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”.*

desplazada – cuyos avances hasta el momento en que se adopta esta providencia no han sido incorporados dentro de un nuevo cálculo actualizado que responda a dichas especificidades en cada uno de los componentes de atención. En esa medida, la estimación de costos carece del enfoque diferencial exigido por la Constitución Política; de allí que las autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en el Auto 176/05 deban indicar si se han incluido, dentro del estimativo en cuestión, los avances obtenidos hasta la fecha en el proceso de caracterización;

(iii) no se ha demostrado que el cálculo de costos se haya actualizado de conformidad con la evolución del fenómeno del desplazamiento interno; lo que es más, dicho cálculo se basa en una hipótesis de comportamiento del fenómeno del desplazamiento con tendencia decreciente, mientras que las observaciones efectuadas por la Procuraduría y otras entidades indicarían que dicha tendencia decreciente no se ha verificado para el año 2006.

3.2. En segundo lugar, existen serias inconsistencias en los informes de cumplimiento entre (a) la formulación del estimativo de costos de implementación de la política pública y el diseño del cronograma presupuestal 2005-2010, por una parte, y (b) la formulación de las metas de atención a la población desplazada por cada una de las entidades del SNAIPD, por otra. En otras palabras, no se aprecia en tales informes una armonía elemental entre el monto de recursos que las autoridades presupuestales han considerado necesario para implementar la política pública en referencia, y lo que cada una de las entidades llamadas a ejecutar dicha política pública considera necesario hacer para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en este ámbito. Las discrepancias entre una y otra postura, que en ciertos casos son protuberantes, se pueden apreciar con una simple lectura de las metas fijadas por cada una de las entidades del SNAIPD en sus informes bimensuales a la Corte Constitucional. No se ha proporcionado una explicación clara sobre las razones de esta discrepancia, aunque para esta Corporación resulta evidente que ella se deriva de la protuberante descoordinación del Sistema de atención a la población desplazada y de la política pública que a través de él se materializa. Tampoco se ha explicado cómo se habrán de actualizar los cálculos presupuestales y el cronograma de atención a la población desplazada con base en la armonización de esta discrepancia.

3.3. En tercer lugar, con base en los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD y el informe de ejecución presupuestal de 2005 remitido por el Ministerio de Hacienda, para la Corte es evidente que **el cronograma presupuestal para la vigencia 2005-2010 incluido en el Documento CONPES 3400 ya ha sido incumplido**. En efecto, existen varios casos de sub-ejecución presupuestal –es decir, de ejecución incompleta de los rubros asignados para cada uno de los componentes de atención-, así como algunos ejemplos de sobre-ejecución –como sucedió, por ejemplo, con el componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia por parte de Acción Social, al cual se le terminaron asignando más recursos de los inicialmente previstos- o ejecución a ritmos y montos distintos de los establecidos en el presupuesto –por ejemplo, ejecución acelerada de los rubros previstos para toda una vigencia fiscal dentro de los primeros meses de la misma, como sucedió con el Ministerio de Agricultura. Estos desbalances, que equivalen a un incumplimiento del cronograma presupuestal inicialmente remitido a la Corte, no han sido explicados o justificados de manera razonada – lo cual amerita que se provea, por las autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en el Auto 176/05, una explicación coherente para los mismos. Tampoco se ha explicado cómo tales desbalances inciden sobre el cronograma presupuestal 2005-2010, si éste habrá de reformularse con base en los resultados materiales de la ejecución presupuestal efectuada hasta la fecha, o si los desbalances presentados durante la vigencia fiscal de 2005 se corregirán en 2006, y de qué forma. No se indica cómo se administrarán los recursos sobrantes o faltantes en cada uno de esos casos. Para la Corte, la existencia de estas inconsistencias, discrepancias y falta de claridad redundan negativamente, en últimas, sobre la aplicación efectiva y ordenada de la política pública de atención a la población desplazada, y por lo tanto sobre el goce efectivo de los derechos de las personas y familias en condición de desplazamiento forzado.

3.4. Cuarto, no hay claridad en los informes sobre la participación de las entidades territoriales dentro del esquema de financiación de la política de atención a la población desplazada. Se explica en el informe del 1º de diciembre de 2005 lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el monto de recursos necesarios para la atención a la Población Desplazada por la Violencia a diciembre de 2004 se estimó en \$4.7 billones y que el monto de los

recursos presupuestales necesarios para dicho propósito durante la vigencia fiscal de 2005⁸ se calculó en \$413.650⁹ y que se apropiaron recursos por un monto que asciende a \$1.3 billones para las vigencias fiscales 2005 y 2006, la Nación y las entidades territoriales deberán hacer un esfuerzo presupuestal del orden de \$3.97 billones (Anexo No. 5).

En la medida en que tanto las entidades del orden nacional como las del orden territorial deben demostrar un compromiso con la política para la atención a la Población Desplazada por la Violencia acorde con las obligaciones constitucionales y legales, en el cronograma que se propone se establece el porcentaje de participación para ambos niveles, el cual se calculó en: 75% (\$2.9 billones) para la Nación y 25%¹⁰ (\$990 mil millones) para las entidades territoriales¹¹.

De acuerdo con lo anterior, el ritmo de asignación de recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación para la atención a la Población Desplazada por la Violencia se realizará gradualmente durante las vigencias fiscales comprendidas entre el 2007 a 2010. Cabe señalar que por tratarse de recursos del Presupuesto General de la Nación, será responsabilidad del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación la inclusión de dichos recursos en el proyecto y anteproyecto anual de presupuesto, respectivamente.

El cronograma señalado en el documento Conpes 3400 para cubrir las necesidades de la población desplazada es el siguiente:

Cuadro No. 2
Cronograma Nación

	2007	2008	2009	2010	Total
Atención a Población Desplazada a 31 de dic 2004	653.698.385. 089	653.698.385. 089	653.698.385. 089	653.698.385. 089	2.614.793.540. 354
	130.280.891. 766	130.280.891. 766	111.669.335. 799		372.231.119.3 31
Total	783.979.276. 854	783.979.276. 854	756.367.720. 888	653.698.385. 089	2.987.024.659. 685

Cálculos DNP – DJS – GEGAI

La distribución de estos recursos por componente de atención y entidad ejecutora, tomará como base la programación realizada para la vigencia fiscal de 2006, y conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional, se irá ajustando a medida evolucione la realidad del problema del desplazamiento, ya sea para aumentar dicha estimación o para disminuirla, según se cubran las

⁸ Según las cifras del Sistema Único de Registro, 106.650 personas se han desplazado durante el 2005 (con corte a 31 de octubre de 2005). Según proyecciones del DNP, se calcula que a diciembre de 2005 el total de personas desplazadas durante este año puede ser de 126.671.

⁹ Esta estimación se basó en los mismos supuestos reportados a la Corte Constitucional en la Audiencia de Información realizada el 29 de junio de 2005 para el estimativo de los \$4.5 billones de pesos.

¹⁰ Este porcentaje incluye los componentes de salud, educación, vivienda y atención humanitaria de emergencia.

¹¹ En la Audiencia de información realizada el día 29 de junio de 2005 en esa Corporación, el DNP presentó una desagregación del estimativo total de \$4.5 billones, indicando el porcentaje de participación en la apropiación de recursos para atender a la Población Desplazada por la Violencia de la siguiente forma: 70% la Nación, 15% las entidades territoriales y 15% la cooperación internacional. Sin embargo, en la medida en que el ejercicio de estimación se ha ido ajustando a una información más precisa en términos de presupuesto y cifras del desplazamiento, estos porcentajes han cambiado. Los recursos y esfuerzos de la cooperación internacional no se incluyen en este ejercicio, dada la dificultad que se presenta para garantizar con certeza su disponibilidad.

necesidades de los desplazados y de acuerdo con la información contenida en el SIGOB sobre los resultados de la política y el registro del SUR”.

El cronograma de cumplimiento indica que las entidades territoriales aportarán el 25% de los recursos requeridos para implementar dicha política, a partir de la vigencia fiscal de 2007; sin embargo, no se hace una indicación semejante para la vigencia de 2006, como tampoco se hizo para la vigencia de 2005 ya expirada. En esta medida, observa la Corte que los cálculos sobre los recursos a aplicarse en 2005 y 2006 no incluyen la participación de las entidades territoriales: de un estimativo general de 5.1 billones de pesos distribuidos entre las vigencias fiscales de 2005 a 2010 para la atención de la población desplazada a diciembre de 2004, se restan un total de 1.3 billones de pesos que fueron apropiados para 2005 y 2006 a cargo de las entidades nacionales, y posteriormente los 3.97 billones restantes se dividen entre 75% correspondientes a la Nación y 25% correspondientes a las entidades territoriales para las vigencias fiscales de 2007 a 2010. De esta forma, no se explica por qué no se incluyeron las entidades territoriales dentro de los cálculos presupuestales de las vigencias 2005 y 2006, ni cómo incidió el esfuerzo presupuestal territorial realizado durante 2005 y 2006 sobre la política de atención y sus diversos componentes.

Adicionalmente, con base en los diversos informes presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia sobre el cumplimiento de su deber de coordinar los esfuerzos territoriales para la atención de los desplazados, concluye la Corte que no se ha demostrado que exista un esquema apropiado para asegurar que los rubros presupuestales correspondientes a las entidades territoriales sean efectuados de la manera y en el monto previstos. En esta medida, los informes presentados parecen indicar que el cumplimiento del cronograma de atención presentado a la Corte Constitucional se ve amenazado por la falta de un esquema para la coordinación de los esfuerzos presupuestales a cargo de las entidades territoriales.

3.5. Quinto, no se efectuó una individualización concreta de las personas y los organismos responsables de ejecutar los recursos previstos en el cronograma presupuestal y en el presupuesto general de la Nación para las vigencias 2005 y 2006, a pesar de que se impartió un mandato claro en este sentido. Simplemente se señala cuál es la entidad del SNAIPD correspondiente, pero dentro de dichas entidades no se especifica cuál dependencia o funcionario tendrá la responsabilidad de garantizar que tales recursos se ejecuten de la manera y en los montos previstos. Esta falta de individualización concreta de responsabilidades afecta directamente la transparencia de la gestión presupuestal en relación con la política de atención al desplazamiento.

3.6. Se recuerda que dentro del contexto del estado de cosas inconstitucional generado por la discordancia entre la magnitud del problema de desplazamiento forzado y la respuesta institucional para resolverlo, la Corte identificó una serie de problemas presupuestales en el Auto 176/05, y una serie de necesidades para resolverlos: (i) la necesidad de precisar responsabilidades específicas individuales y por cada entidad, (ii) la necesidad de precisar las fuentes y mecanismos de consecución de los recursos requeridos, y (iii) la necesidad de asegurar que el esfuerzo gradual de satisfacción de los derechos de la población desplazada efectivamente 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 población vulnerable, y sea sostenido para alcanzar la meta fijada”.

Como consecuencia de las falencias anteriormente señaladas, concluye la Corte que no se ha demostrado que se haya dado una solución a los problemas presupuestales en cuestión, cerca de un año después de que se impartieran las órdenes correspondientes: (i) no se ha efectuado una precisión concreta sobre las responsabilidades específicas individuales en cada una de las entidades del SNAIPD, (ii) no hay en absoluto claridad sobre el rol de las entidades territoriales dentro de la financiación de la política pública de atención al desplazamiento, y (iii) los niveles de sub-ejecución y sobre-ejecución presupuestal identificados por la Corte inciden directamente sobre la materialización del esfuerzo gradual plasmado en el cronograma presupuestal remitido por el Ministerio de Hacienda, DNP y Acción Social, sin que se haya demostrado que exista una herramienta para la resolución de los desbalances resultantes ni una corrección concordante de los cálculos inicialmente efectuados.

4. Ausencia de indicadores de resultado confiables y significativos.

Una de las ordenes generales impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005, tanto al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada como a las entidades que conforman el SNAIPD, fue la de adoptar 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”*.

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

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

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

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

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

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

que cumpla con estos requisitos mínimos, la Corte habrá de explorar la posibilidad de adoptar indicadores elaborados por fuentes externas al SNAIPD.

5. Falta de especificidad en la política de atención en sus diversos componentes.

5.1. Como resultado de las fallas en la caracterización de la población desplazada y la insensibilidad que se presentó en la formulación de la política frente a los sujetos de especial protección constitucional titulares de derechos constitucionales, entre otras causas señaladas desde la sentencia T-025 de 2004, ante la Corte no se ha demostrado que la política pública de atención al desplazamiento se haya formulado o aplicado con observancia del criterio de especificidad que se deriva del mandato de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables. Por el contrario, hay en los informes remitidos algunos ejemplos de programas o acciones diseñados para la población vulnerable en general, a través de los cuales se continúan canalizando esfuerzos para la atención a la población desplazada, y sin que dichos programas tengan la especificidad requerida respecto de los desplazados; tal es el caso del programa “Familias en Acción” donde se subsume parte de la atención a los desplazados.

5.2. Si bien se ha demostrado un avance significativo en el nivel básico de especificidad consistente en diferenciar la atención que se presta a la población desplazada de la atención que se presta al resto de la población vulnerable, el criterio de especificidad está ausente de los informes en tres niveles distintos de igual trascendencia constitucional: (a) en relación con los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada –ancianos, niños, mujeres cabeza de familia-, (b) en relación con las diferencias regionales que presenta el fenómeno del desplazamiento, y (c) en relación con la condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas.

5.3. Aunque existen excepciones, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, puede afirmarse que en general las entidades que integran el SNAIPD han dejado a un lado la necesidad de diseñar y aplicar sus programas de atención prestando cuidadosa atención a las especificidades de la población que han de atender, en estos tres niveles.

5.3.1. En primer lugar, es preocupante que en los informes no se muestra que los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema presten especial atención a las necesidades particulares de los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender. En efecto, estos sujetos de especial protección constitucional resultan afectados en forma aguda por la condición de desplazamiento, dada la magnitud de los riesgos a los que están expuestos –por ejemplo, riesgos para su salud y su vida, de caer en redes de tráfico y prostitución, de ser reclutados forzosamente para los grupos armados irregulares, de desnutrición de los niños o, en el caso de las mujeres y niñas, de sufrir violación de sus derechos sexuales y reproductivos-. Si bien la totalidad de individuos desplazados comparten, en términos generales, la violación de sus derechos constitucionales, estos tres grupos poblacionales se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género.

Estas falencias en materia de especificidad agravan las fallas en los indicadores de resultado, puesto que en los criterios de medición remitidos a la Corte no se incluyen indicadores que muestren los resultados alcanzados con relación a los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia.

5.3.2. En segundo lugar, como consecuencia de la falta de coordinación de los esfuerzos territoriales en la atención al desplazamiento forzado, se observa con base en los informes de cumplimiento que la política de atención a la población desplazada desconoce las variaciones y especificidades regionales del desplazamiento interno, derivadas de las distintas dinámicas territoriales del conflicto armado. Aunque el desplazamiento es una crisis humanitaria que afecta a todo el país, tiene características regionales e incluso locales que se relacionan directamente con los actores que los generan, sus modalidades de ocurrencia, las poblaciones afectadas y las causas que lo nutren. También cabe diferenciar la situación de los municipios expulsores de población y la de los municipios receptores de población desplazada, entre los cuales algunos tienen un porcentaje muy elevado de desplazados respecto del total de su población. De allí la importancia de los Planes

Integrales Únicos - PIU, respecto de los cuales los informes no muestran que hayan sido adoptados e implementados con la efectividad y organización inicialmente anunciadas.

5.3.3. Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD.

6. Desplazamiento de grupos indígenas y afrocolombianos.

6.1. El desplazamiento de los grupos étnicos colombianos es una de las áreas en las que se ha detectado uno de los vacíos más preocupantes en la política de atención que se evalúa. Tanto por las comunicaciones e informes que se han hecho llegar a la Corte Constitucional, como por hechos públicos y notorios de conocimiento general, es claro que los grupos indígenas y afrocolombianos del país han sufrido un impacto proporcionalmente mayor dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado durante el transcurso del último año, y no se ha probado que exista dentro de la política de atención un elemento específico orientado a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos y atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados.

6.2. El desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país, según se ha informado reiteradamente a la Corte y lo han declarado distintos analistas del fenómeno. El impacto del conflicto como tal se manifiesta en hostigamientos, asesinatos, reclutamiento forzado, combates en sus territorios, desaparición de líderes y autoridades tradicionales, bloqueos, órdenes de desalojo, fumigaciones, etc., todo lo cual constituye un complejo marco causal para el desplazamiento. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas.

6.3. Por estas razones, el Estado está en la obligación de actuar con particular diligencia para prevenir y solucionar este problema; pero con base en los informes de cumplimiento remitidos a la Corte, se observa un notorio vacío en este componente de la política de atención al desplazamiento. La inacción de las autoridades competentes se transforma, así, en un factor que agrava los efectos de esta crisis humanitaria.

7. Falta de seguridad para los procesos de retorno

7.1. Tal y como lo ha informado en repetidas oportunidades la Procuraduría General de la Nación, los procesos de retorno de la población desplazada se han adelantado sin que se preste especial atención a sus condiciones de seguridad, tanto durante la movilización física de la población como durante su permanencia en los sitios de retorno. Este vacío es particularmente grave si se tiene en cuenta que incide directamente sobre el ejercicio de los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad de la población en estado de desplazamiento, y que en el Auto 178/05 se habían impartido ordenes claras para que, en el término máximo de seis (6) meses, se adoptara un programa encaminado a superar las falencias institucionales en este campo¹².

¹² La parte resolutive del Auto 178/05 dice, en lo pertinente: ““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

7.2. En este sentido son particularmente alarmantes las falencias en los informes presentados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del Ministerio de Defensa Nacional. La primera, por cuanto las actuaciones sobre las que informa en este campo se han limitado, esencialmente, a la adopción y ajuste de un “Protocolo de Retornos” sobre cuya aplicación práctica todavía no se ha rendido información conclusiva, y a la proyección de diagnósticos sobre el goce efectivo de los derechos de la población retornada, que aun no se han efectuado completamente. El segundo, por cuanto los informes de cumplimiento que ha presentado a la Corte se han limitado a describir –con gran extensión documental- operaciones militares generales, que en algunos casos incluyen elementos de acompañamiento a población retornada pero, en general, carecen, según los propios informes, del enfoque específico requerido para proteger la seguridad de la población desplazada que decide regresar a su lugar de origen.

8. No diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

Con base en distintas comunicaciones que se han hecho llegar a la Corte Constitucional, así como en hechos notorios que han sido comunicados a la opinión pública a través de la prensa, constata esta Corporación que las distintas entidades que conforman el SNAIPD no han demostrado que la atención otorgada a las personas que se han desplazado recientemente sea cualitativamente mejor que la que se otorgó a quienes se desplazaron con anterioridad a la adopción de la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178. De hecho, la información con la que cuenta esta Corporación indica que en muchos casos les ha sido negado el acceso a los componentes más básicos de la atención estatal, como lo son la ayuda inmediata o la ayuda humanitaria de emergencia.

En esa medida, para demostrar que la política pública de atención a la población desplazada ha avanzado sustancialmente, aún en sus componentes más elementales, es necesario que las entidades que integran el SNAIPD, y Acción Social en particular, presenten a esta Corte, dentro del término que resta para que se venza el plazo de un año conferido en el Auto 178 de 2005, la información necesaria para acreditar que, al menos en lo que respecta al componente de garantía de la subsistencia mínima –a través de la ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia-, la población que se ha desplazado en el curso de los últimos meses recibe atención de manera eficaz, oportuna y efectiva, sin que se presenten los problemas indicados en el referido Auto 178/05, o en caso de que se presenten, que ello ocurra en menor grado y se provea una explicación sólida al respecto.

Resalta la Corte que entre los desplazamientos masivos de los cuales ha tenido noticia, -a través de informaciones de prensa que les dan carácter de hecho notorio o de cartas provenientes de los propios desplazados- y en relación con los cuales se ha de proporcionar información clara a este particular, se encuentran los que tuvieron lugar en los municipios de Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).

9. Deficiente coordinación de los esfuerzos de las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

9.1. En la sentencia T-025 de 2004, se ordenó al Ministerio del Interior promover “que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 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.”

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

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

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

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

- La primera y segunda evaluaciones sobre situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, solicitadas en el numeral primero del ordinal segundo de la parte resolutive del Auto 177 de 2005. Esas evaluaciones debieron haber sido entregadas el 13 de octubre de 2005 y el 13 de marzo de 2006. Con posterioridad a ese plazo, en los informes de mayo, junio y julio de 2006, se han entregado informes parciales y matrices de seguimiento, algunas de ellas con información incompleta, con un análisis inicial de la situación en los departamentos del Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda, Guanía, Casanare, Meta y Arauca.
- Las estrategias de coordinación y promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos de las entidades territoriales, con la información y características señaladas en los numerales dos, tres, cuatro, cinco y seis del ordinal segundo de la parte resolutive del Auto 177 de 2005, de tal manera que sea posible identificar las metas puntuales en el corto, mediano y largo plazo, el cronograma fijado, los indicadores para evaluación y seguimiento, los mecanismos de coordinación y seguimiento y las medidas concretas, efectivamente conducentes adoptadas por el Ministerio del Interior y de Justicia para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Las anteriores falencias ameritan que, dentro del término que resta para que se cumpla el plazo de un año conferido en el Auto 178 de 2005, el Ministerio del Interior subsane las deficiencias en la información presentada a esta Corporación y demuestre efectivamente que

ha adoptado las acciones conducentes a coordinar los esfuerzos territoriales para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada.

10. Ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones adelantadas por la Fuerza Pública que pueden generar desplazamiento poblacional.

Uno de los principales vacíos detectados por la Corte Constitucional en la formulación y desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento es el del enfoque *preventivo* que la debe caracterizar. En efecto, en la sentencia T-025 de 2004 se enfatizó la obligación estatal de prevenir los factores que dan lugar al desplazamiento interno de la población, mientras que los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos a los que se ha hecho reiterada alusión indican, en el Principio 5, que *“Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”*.

La Corte ha reconocido en sus providencias que la presencia legítima de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional y la recuperación del monopolio de las armas son mandatos constitucionales cuya aplicación compete a la Rama Ejecutiva del poder público. También ha reconocido que el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los habitantes desestimula el desplazamiento. Por eso, la Corte no ha hecho ni hace en el presente auto observaciones al respecto y respeta la competencia del Ejecutivo para definir las políticas atinentes al orden público.

No obstante, al margen del tema anteriormente mencionado, se pueden llegar a presentar situaciones específicas en las cuales se pueda anticipar que, por las particularidades de dichas situaciones, la acción legítima de la Fuerza Pública puede suscitar, como efecto indirecto, un desplazamiento de personas.

Con base en el análisis de los diversos informes de cumplimiento que se han remitido a esta Corte, se concluye que en los documentos remitidos, el enfoque preventivo para estas situaciones específicas está ausente. En la respuesta ante el desplazamiento en dichos casos predomina un enfoque encaminado primordialmente a paliar las consecuencias del desplazamiento interno sobre el disfrute de los derechos constitucionales de quienes se ven afectados por él, mediante la provisión de distintos componentes de atención a cargo de las diferentes entidades del SNAIPD. Sin embargo, se echa de menos la existencia de esfuerzos estatales encaminados a *prevenir* el desplazamiento interno en tales situaciones específicas, es decir, a atacar las causas específicas que le dan origen en cada caso particular desde antes de que se produzca el desplazamiento mismo. Lo anterior en ningún momento implica que se dejen de realizar las acciones propias de la fuerza pública en cualquier lugar del territorio nacional, de conformidad con las determinaciones que compete adoptar al Ejecutivo de conformidad con las directrices presidenciales en el ámbito de la preservación y restablecimiento del orden público.

Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse. Específicamente, en los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó y Caquetá han tenido ocurrencia hechos de esta índole, sobre los que la Corte ha tenido conocimiento en virtud de información públicamente disponible, así como por información aportada por los afectados y por algunas entidades no gubernamentales.

La ocurrencia de estas situaciones específicas revela que, al momento de planear y ejecutar operaciones militares y de seguridad, las autoridades colombianas han omitido incluir, como se aprecia en los informes remitidos, un componente preventivo del desplazamiento interno, que prevea la posible generación de este tipo de consecuencias sobre la población de la zona donde se efectúan, anticipe en lo posible las consecuencias y la magnitud del mismo, y establezca medidas concretas para atender las necesidades de las personas que llegaren a desplazarse, por ejemplo

mediante la prestación de ayuda inmediata y de emergencia con especial celeridad y cuidado a quienes resulten afectados.

Al respecto, no se ha remitido a la Corte ningún informe sobre la dimensión preventiva de la política sobre desplazamiento interno que esté focalizada en estas situaciones especiales.

Por otra parte, también en relación con el componente preventivo de la política pública de atención al desplazamiento interno, nota la Corte que, según los informes aportados por la Procuraduría General de la Nación, el sistema de alertas tempranas que permite detectar con antelación casos de potencial desplazamiento poblacional no ha tenido, hasta la fecha, un funcionamiento adecuado. Dicha situación se explica, en parte, por la ausencia de coordinación efectiva del sistema, y en ella sobresale la falta de armonización entre las actuaciones del sistema de alertas tempranas, por una parte, y la provisión de protección y de los demás componentes de la asistencia a la que haya lugar, por otra. En tal sentido, es necesario que las autoridades competentes, concretamente Acción Social y el Ministerio de Defensa Nacional, informen con todo detalle sobre los avances registrados en esta área, las acciones correctivas que han emprendido para solventar las disfunciones del sistema, y las acciones tendientes a fortalecer el componente de coordinación entre el sistema de alertas tempranas, la protección y la provisión de asistencia a la población afectada por hechos de violencia.

IV. MEDIDAS A ADOPTAR

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adoptará en la presente providencia las decisiones y órdenes que se describen a continuación.

A. Ordenes relativas a la constatación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional, a la precariedad y disparidad de los avances demostrados y a la presentación de un nuevo informe común sobre los avances obtenidos.

1. Como primera medida, se constatará que, hasta la fecha en que se adopta la presente decisión, **no se ha demostrado en los informes de cumplimiento aportados a la Corte Constitucional que se haya superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ni que se haya avanzado en forma acelerada y sostenida en la adopción e implementación de las decisiones requeridas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.**

2. Se constatará que no se han suministrado razones que justifiquen el retraso en la adopción e implementación de las medidas requeridas para superar dicho estado de cosas inconstitucional.

3. Ante la constatación de que no se ha demostrado que las acciones desarrolladas por las entidades que conforman el SNAIPD sean suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, y que los informes, lejos de demostrar avances en la protección de los derechos de los desplazados, presentan datos que no responden de manera específica y adecuada a los requerimientos de esta Sala, la Corte Constitucional:

3.1. Advertirá que la presentación de informes con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá, en lo sucesivo, como un indicio de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

3.2. Ordenará que se devuelvan los informes de cumplimiento presentados por las entidades que integran el SNAIPD, por intermedio del Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada.

Si bien algunos informes no comparten las falencias generales que se identificaron en la parte motiva de esta providencia -como por ejemplo los informes presentados por del Ministerio de Agricultura, el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA-, de todas formas dichos informes son visiblemente heterogéneos en su formulación y estructura, y por eso se incluirán dentro del conjunto de informes que se devolverá en su integridad, con el fin de que cuando se

reciban los informes finales, todos hayan sido avalados por el CNAIPD dentro de un enfoque común que permita una evaluación concisa, armónica y articulada de la política pública de atención a la población desplazada, a partir de indicadores confiables y significativos.

3.3. Constará que, respecto de las órdenes comunes impartidas en el Auto 178 de 2005 a las distintas entidades que conforman el SNAIPD, no se ha demostrado que los indicadores de resultado hayan sido adecuadamente construidos o aplicados, ni que como resultado de su aplicación se haga el seguimiento necesario o se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública de atención al desplazamiento interno.

3.4. Ordenará a las entidades que integran el SNAIPD que, durante el término que resta para que se venza el plazo de un (1) año otorgado en el Auto 178 de 2005 –el cual se cumplirá el día 13 de septiembre de 2006–, envíen a esta Corte un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan a continuación:

(a) El informe de cumplimiento a presentar debe ser avalado y remitido exclusivamente por Acción Social, en tanto instancia de coordinación central de la política pública de atención al desplazamiento interno.

(b) El informe de cumplimiento debe contener indicaciones sobre tres aspectos centrales: (i) las labores de coordinación nacional de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con cada uno de los componentes que la integran; (ii) las labores de coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de los distintos componentes de la política pública de atención a la población desplazada que les compete cumplir; y (iii) las actividades desplegadas por las entidades del SNAIPD dentro de cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada.

En cada aspecto del informe, además de lo pertinente en cada componente de la política y en la coordinación, se debe hacer referencia específica y concreta a los avances presentados en las diez áreas críticas que, según se ha descrito en la presente providencia (sección III), presentan los rezagos más significativos dentro de la política pública en referencia; ello sin perjuicio de que el informe señale cómo se ha avanzado en cada una de las órdenes impartidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

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

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

(d) Como los indicadores de resultado han de referirse a (i) cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, (ii) la coordinación nacional de implementación de dicha política y (iii) la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a sus responsabilidades relativas a dicha política, las secciones correspondientes del informe no podrán

exceder de veinte páginas de extensión cada una. Es posible que en cada sección se incluyan Anexos, pero dichos Anexos sólo podrán consistir en (1) cuadros, tablas o gráficos que ilustren la aplicación de los indicadores incluidos en las series aportadas a la Corte que permitan medir la evolución de los resultados de la ejecución de la política pública en cuestión, y (2) documentos debidamente aprobados que contengan las estrategias, planes, programas y cronogramas elaborados por las entidades del SNAIPD para materializar los distintos componentes de la referida política pública.

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

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

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

(h) Ante la constatación de que no se ha demostrado que haya habido una atención cualitativamente distinta para los desplazados recientes, en comparación con quienes fueron desplazados antes de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, los informes deben indicar, con particular cuidado, cómo ha evolucionado la calidad de la atención prestada en cada uno de los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado, y cómo se diferencia la atención recibida por quienes se han desplazado en fechas recientes frente al estado de cosas declarado inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004.

(i) Habrá de remitirse una copia del informe a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, las distintas organizaciones de población desplazada y de derechos humanos que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

B. Ordenes relativas al componente presupuestal de la política pública de atención a la población desplazada.

En atención a las diferentes observaciones efectuadas en los acápites precedentes sobre el componente presupuestal de la política de atención a la población desplazada, se ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social que presenten, el día 13 de septiembre del año en curso, un informe en el cual indiquen de qué manera se han corregido las falencias y problemas presupuestales indicados en la sección correspondiente de este Auto.

En dicho informe se deberá señalar, en particular, (i) cómo se ha corregido o modificado el cronograma de asignación de los recursos para financiar la política pública en cuestión, de conformidad con los resultados de las vigencias fiscales de 2005 y 2006, (ii) cuáles han sido los ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los montos presupuestados y los recursos ejecutados, y para solventar las discordancias que se llegaren a presentar, y (iii) cómo quedó incorporado el tema de la política de atención a la población desplazada dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2007 y en el Plan cuatrienal de desarrollo 2006-2010.

C. Ordenes relacionadas con el sistema de registro y el proceso de caracterización de la población desplazada.

Para efectos de medir el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 178 de 2005 en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, se ordenará al Director de Acción Social que, a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remita a esta Corte un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia y en el Auto 178 de 2005.

Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.

D. Ordenes relativas al mejoramiento de la atención a las víctimas de desplazamientos recientes, en particular en cuanto a los componentes de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia.

En la presente providencia la Sala ha constatado que en los informes no se demuestra que las víctimas de desplazamientos recientes –en particular de los que se señalaron en el aparte III-8 precedente- hayan recibido una atención cualitativamente mejor a la que se prestó a quienes se desplazaron antes de la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005. Además, según consta en información pública y notoria que ha llegado a conocimiento de la Corte, no es claro que hayan recibido los componentes más básicos de dicho esquema de atención, como son la ayuda inmediata o la atención humanitaria de emergencia a la que tienen derecho.

En esa medida, se ordenará al Director de Acción Social que específicamente, en un documento separado, informe cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento posteriores a la fecha de la sentencia y los autos citados, y en especial de los desplazamientos notorios de personas ahora presentes en los municipios de Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).

E. Comunicación de la presente providencia a distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales.

1. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia al señor Presidente de la República para que éste, en ejercicio de sus competencias, adopte las medidas que considere procedentes con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

2. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, en aplicación de los mismos criterios de concisión y brevedad que orientaron las presentaciones efectuadas en la Audiencia Pública realizada ante esta Corporación el 29 de junio de 2005, informe al señor Presidente de la República sobre los distintos problemas que en su criterio detecta en los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD a la Corte, y efectúe las recomendaciones a las que haya lugar para solucionarlos.

3. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, las distintas organizaciones de población desplazada que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, para efectos de que estén preparados para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005.

V. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que, hasta la fecha en que se adopta la presente providencia, no se ha demostrado en los informes presentados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) que se haya superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ni que se haya avanzado en forma acelerada y sostenida en la adopción e implementación de las decisiones requeridas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.

Segundo.- CONSTATAR que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) no han suministrado en los informes razones que justifiquen el retraso en la adopción e implementación de las medidas requeridas para demostrar que se ha superado dicho estado de cosas inconstitucional.

Tercero.- ADVERTIR a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) que, en adelante, la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

Cuarto.- ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se DEVUELVAN los informes de cumplimiento presentados a esta Corporación con todos sus anexos, a través del Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (CNAIPD).

Quinto.- CONSTATAR que, en relación con las órdenes comunes y específicas impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005 a las entidades que conforman el SNAIPD, aún no se ha demostrado que los indicadores de resultado requeridos hayan sido debidamente construidos o aplicados, ni que como resultado de su aplicación se haga el seguimiento necesario o se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública de atención al desplazamiento interno.

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

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

Séptimo.- ORDENAR al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social que presenten, el día 13 de septiembre del año en curso, un informe en el cual indiquen de qué manera se han corregido las falencias y problemas presupuestales indicados en los apartados III-3.1 a III-3.6 de este Auto. En dicho informe se deberá señalar, en particular, (i) cómo se ha corregido o modificado el cronograma de asignación de los recursos para financiar la política pública en cuestión, de conformidad con los resultados de las vigencias fiscales de 2005 y 2006, (ii) cuáles han sido los ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los montos presupuestados y los recursos ejecutados, y para solventar las discordancias que se llegaren a presentar, y (iii) cómo quedó incorporado el tema de la política de

atención a la población desplazada dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2007 y en el Plan cuatrienal de desarrollo 2006-2010.

Octavo.- Se **ORDENA** al Director de Acción Social que, a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remita a esta Corte un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia (apartados III-2.1. a III-2.4.). Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.

Noveno.- Se **ORDENA** al Director de Acción Social que a más tardar el 13 de septiembre de 2006, informe a la Corte específicamente, a través de una comunicación distinta al informe común que deben presentar las entidades del SNAIPD en el mismo término, cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento forzado presentes en los municipios Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).

Décimo.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al señor Presidente de la República para que éste, en ejercicio de sus competencias, adopte las medidas que considere procedentes con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

Décimo primero.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, en aplicación de los mismos criterios de concisión y brevedad que orientaron las presentaciones efectuadas en la Audiencia Pública realizada ante esta Corporación el 29 de junio de 2005, informe al señor Presidente de la República sobre los distintos problemas que en su criterio detecte en los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD a la Corte, y efectúe las recomendaciones a las que haya lugar para solucionarlos.

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

Décimo tercero.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, con el fin de que, si lo estima pertinente, aporte a la Corte elementos de juicio relativos a la protección de los derechos de la población desplazada y a la manera de apreciar su goce efectivo.

Décimo cuarto.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a las distintas organizaciones de población desplazada y de derechos humanos que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

Secretaria General MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ