

Auto 266/06

CORTE CONSTITUCIONAL-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

CORTE CONSTITUCIONAL-Orden para que entidades competentes suministren aclaraciones y elementos de juicio para adoptar decisión y lograr la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno

Referencia: sentencia T-025 de 2004 y Auto 218 de 2006.

Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y para dar cumplimiento al Auto 218 de 2006.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre 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 asegurar que esté completa la información indispensable para decidir posteriormente sobre el cumplimiento de lo ordenado por esta Sala respecto del estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada.

I. ANTECEDENTES

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. Al cabo de un año, la Corte profirió los Autos 176, 177 y 178 de 2005 con miras a asegurar el cumplimiento de lo ordenado en dicha sentencia. Posteriormente, un mes antes de que venciera el plazo final señalado en tales Autos, mediante Auto 218 de 2006, la Sala Tercera de Revisión de la Corte impartió una serie de mandatos encaminados a que se demostrara, con información significativa y precisa, el cumplimiento de las órdenes complejas impartidas en la sentencia T-025/04, así como la adopción de medidas que permitieran avanzar en forma acelerada y sostenida hacia la superación del referido estado de cosas inconstitucional.
3. El día 13 de septiembre del año en curso la Corte Constitucional recibió una serie de informes remitidos por el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. El primero de ellos es un informe de cumplimiento común del Gobierno Nacional, avalado tanto en un Consejo de Ministros Extraordinario como por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, en el cual se presentan las acciones desarrolladas por las diferentes entidades que conforman el SNAIPD para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025/04, los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y el Auto 218 de 2006. Además de este

informe común, se remitieron dos informes referentes a (i) los aspectos presupuestales de la política pública de atención a la población desplazada, y (ii) la coordinación de los esfuerzos de las entidades territoriales en el campo de atención a la población desplazada por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

II. APRECIACIONES GENERALES SOBRE LOS INFORMES RECIBIDOS EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006 PROVENIENTES DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES.

4. Del informe unificado aprobado por el CNAIPD, así como de los demás informes específicos solicitados por la Corte o aportados por el Gobierno, se deduce que las entidades responsables, como se afirma en dicho informe,

“han realizado avances y logros significativos, resulta imperativo afirmar y reconocer que aún es necesario realizar mayores esfuerzos para lograr la adopción de los correctivos que permitan continuar con un proceso acelerado y sostenido de acciones para superar el estado de cosas inconstitucional”.

5. Por otra parte, una vez revisado el contenido de los informes descritos en el numeral precedente, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional considera que existen ciertos aspectos generales en los cuales se hacen necesarias aclaraciones puntuales por parte de las entidades que conforman el SNAIPD, las cuales son indispensables para efectos de adoptar, posteriormente, una decisión sobre el cumplimiento de sus obligaciones referentes a la superación del estado de cosas inconstitucional.

6. Así mismo, para la Corte Constitucional es importante contar con evaluaciones externas de la información presentada el 13 de septiembre, por parte de las entidades competentes en el área, a saber: 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 diferentes organizaciones de población desplazada que participaron en la Audiencia Pública realizada el 29 de junio de 2005 y que han contribuido al seguimiento de las decisiones adoptadas en este campo, así como la Comisión de la Sociedad civil para el Seguimiento del Cumplimiento de la sentencia T-025/04.

Por lo tanto, en la presente providencia se ordenará a las entidades del SNAIPD competentes que suministren las aclaraciones a las que haya lugar, y también se solicitará a las entidades recién enumeradas que aporten a la Corte Constitucional los elementos de juicio que consideren pertinentes para contribuir a la adopción de una decisión sobre el cumplimiento de lo ordenado para lograr la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.

III. ASPECTOS GENERALES DEL INFORME DE CUMPLIMIENTO RECIBIDO EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006 EN LOS QUE ES NECESARIO SOLICITAR ACLARACIONES.

Revisado el contenido de la información presentada a la Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2006, se considera necesario que las entidades que conforman el SNAIPD, por medio del Director de Acción Social, provean información adicional sobre los aspectos generales que se describen a continuación.

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

Como primera medida, observa la Sala Tercera de Revisión que en el informe común de cumplimiento a ella presentado se efectúan ciertos anuncios sobre el desarrollo futuro de actuaciones concretas por parte de las entidades que conforman el SNAIPD, pero para cuyo cumplimiento no se establecen plazos concretos. En esta medida, para evitar que la materialización de dichas actuaciones se difiera indefinidamente en el tiempo o se lleve a cabo en forma tardía o

inoportuna, es indispensable que sean las mismas entidades del SNAIPD las que informen sobre el plazo dentro del cual las efectuarán. Las actuaciones en cuestión son las siguientes:

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

1.2. Determinación de los contenidos básicos de los derechos fundamentales de la población desplazada a garantizar por la política pública pertinente, mediante la elaboración, por el Gobierno Nacional, de *“un conjunto de criterios mínimos”*, que serán *“discutidos con organizaciones de la población en situación de desplazamiento, organizaciones de la sociedad civil y un Comité Técnico que se proyecta estará conformado por Procuraduría General de la Nación, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación, Entidades y ministerios responsables de la política, ACNUR y OIM”*, lo cual a su vez incidirá sobre el diseño y aplicación de indicadores de resultado. Sin embargo, no se fija un término para el establecimiento de dichos criterios, la conformación del Comité Técnico o el proceso de discusión de los mismos con las organizaciones de la población desplazada y de la sociedad civil.

1.3. Creación de *“un grupo interinstitucional permanente con funcionarios de alto perfil que representen a cada una de las Entidades del SNAIPD y como comité operativo liderado por Acción Social. Dichos funcionarios se responsabilizarán al interior de cada entidad para: Garantizar trato prevalente a la población en situación de desplazamiento, realizar seguimiento a los programas dirigidos a esta población en cada entidad, realizar seguimiento a la ejecución de los presupuestos asignados en cada entidad que tienen destinación específica para la P.D., revisar la oferta institucional y proponer ajustes y modificaciones a la misma respetando el principio de no regresividad, además de revisar, analizar y ajustar la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento”*. No obstante, no se señala cuándo será creado, con qué periodicidad se reunirá ni cuándo terminará su mandato.

1.4. Establecimiento de mecanismos en la Ley de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo para promover una mayor inversión y ejecución de programas para la población desplazada por parte de las entidades territoriales. No se especifica cuándo se incluirán dichos mecanismos dentro de los proyectos correspondientes, ni cuándo serán remitidos a la Corte Constitucional.

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

2.1. Una vez revisados los distintos cálculos y cifras de resultados que se presentan en el informe común de cumplimiento, observa la Sala que éstos se han realizado tomando como referentes diferentes períodos de tiempo, circunstancia que dificulta su comparación, así como la obtención de una visión general homogénea sobre el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento. Así, por ejemplo, (i) los datos relacionados con la atención humanitaria de emergencia y sobre atención en salud se calculan para los años 2002, 2004 y 2006, sin explicar desde qué mes de 2002 se empezó a realizar el cálculo; (ii) los datos sobre garantía del derecho a la educación se presentan para distintos años, empezando en 2003, sin especificar el mes; (iii) los datos sobre capacitación laboral se presentan, en diferentes secciones, para los períodos comprendidos entre marzo de 2004 y julio de 2006, o entre agosto de 2002 y julio de 2006; (iv) los datos sobre vivienda urbana se presentan, indistintamente, para los períodos desde 2004 hasta la fecha (sin especificar el mes en el que se iniciaron los cálculos), desde marzo de 2003 hasta la fecha, o desde 2002 hasta la fecha (sin señalar el mes desde el que se iniciaron los cálculos); (v) los datos sobre vivienda rural se presentan desde 2005, sin explicar el mes inicial desde el que se empezaron a calcular; (vi) los datos sobre generación de ingresos y crédito se presentan entre diciembre de 2004 y julio de 2006; (vii) los datos sobre apoyo a proyectos de generación de ingresos por parte de Acción Social se presentan entre agosto de 2002 y agosto de 2006; y (viii) la vinculación de personas desplazadas al programa de Familias en Acción se presentan entre el segundo semestre de 2005 y el primer semestre de 2006.

Con base en las anteriores observaciones, y en aras de garantizar la mayor claridad y transparencia en la presentación de los resultados de la política de atención a la población desplazada, así como la

referencia a períodos comunes y homogéneos, se ordenará a las entidades del SNAIPD que provean, por intermedio del Director de Acción Social, una explicación sobre la ausencia de una periodización común para la realización de los cálculos y la presentación de los resultados pertinentes.

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

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

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

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

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

3.3. Finalmente, observa la Sala que se proporcionó una copia del Acuerdo 06 del 6 de septiembre de 2006, adoptado por el Consejo Nacional de atención Integral a la Población Desplazada, en el cual se solicita a los Gobernadores y Alcaldes que desarrollen *“un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo que se traduzca en una mayor destinación de recursos propios y una gestión dentro del marco de una política pública territorial sostenible, que permita la atención integral a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos”*, y se les insta a que lideren el tema de la atención integral a la población desplazada por la violencia *“a través de la conformación, trabajo efectivo y habitual de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales que presiden, y el*

diseño de los Planes Integrales Únicos como instrumento de coordinación y establecimiento de alianzas estratégicas”. Sin embargo, no se informa sobre los términos temporales precisos para el desarrollo de las actuaciones allí descritas. En esa medida, también es necesario que la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público señale, dentro del mismo término de tres días, si se habrán de fijar plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006.

IV. MEDIDAS A ADOPTAR

Por las razones expuestas en los acápites precedentes, en el presente Auto la Sala Tercera de Revisión adoptará las siguientes medidas:

1. Requerirá a las entidades que conforman el SNAIPD que, por intermedio del Director de Acción Social y dentro del término máximo de siete (7) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, envíen a la Corte Constitucional, así como a las diferentes entidades a las que se solicitará una evaluación externa del informe común recibido el 13 de septiembre, las explicaciones puntuales solicitadas en los numerales 1 y 2 de la Sección III precedente.

2. Requerirá a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que (a) dentro del término perentorio de tres (3) días hábiles, remita a la Corte, de existir, un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada; (b) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, provea las aclaraciones que se solicitan en el numeral 3.2. de la Sección III de esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y (c) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, explique si se habrán de fijar plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD.

3. Solicitará una evaluación de los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre a la Corte Constitucional, la cual habrá de ser aportada a la Corte a más tardar el día 27 de octubre de 2006, a las siguientes entidades:

3.1. La Procuraduría General de la Nación.

3.2. La Defensoría del Pueblo.

3.3. La Contraloría General de la República.

3.4. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

3.5. Las diferentes organizaciones de población desplazada y de la población civil que participaron en la Audiencia Pública del 29 de junio de 2005 y que han contribuido al seguimiento de las acciones adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, a saber: la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño.

3.6. La misma solicitud se hará a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Para efectos de facilitar la realización de esta evaluación externa, se ordenará que por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se envíe a las entidades y organizaciones enunciadas en el numeral 3.5. a las que no se remitió copia de los documentos presentados por el Director de Acción Social el día 13 de septiembre de 2006, una copia completa de los mismos; a saber, a los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca,

Tolima y Putumayo”, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. Así mismo, se ordenará a la Secretaría General de la Corte que se envíe una copia completa de la referida documentación a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

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.- ORDENAR a las entidades que conforman el SNAIPD que, por intermedio del Director de Acción Social y dentro del término máximo de siete (7) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, envíen a la Corte Constitucional, así como a las diferentes entidades a las que se solicitará una evaluación externa del informe común recibido el 13 de septiembre, las informaciones puntuales mencionadas en los numerales 1 y 2 de la Sección III del presente Auto, relativas a la necesidad de fijar plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas en el informe común en cuestión, a la existencia de divergencias en la periodización de los cálculos y resultados presentados en el informe común de cumplimiento, y a la inexistencia de una línea de base común.

Segundo.- ORDENAR a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que (a) dentro del término perentorio de tres (3) días hábiles, remita a la Corte, de existir, un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada; (b) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, provea las aclaraciones que se solicitan en el numeral 3.2. de la Sección III de esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y (c) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, indique si se han fijado plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD, y cuáles son tales plazos.

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

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

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

Para efectos de facilitar la realización de esta evaluación externa, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que envíe a una copia completa de los documentos presentados por el Director

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

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General