

REPUBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión**

AUTO N° 007 de 2009

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y 052 de 2008

Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009)

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

CONSIDERANDO

1. Que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país.
2. Que según lo ha reiterado esta Sala en los Autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, entre ellos los Autos 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”¹ La Sala Segunda de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, ha mantenido su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.
3. Que en la sentencia T-025 de 2004, numeral tercero de la parte resolutive, la Corte impartió la siguiente orden: “*COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones,*

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004”.

4. Que si bien en la sentencia T-025 de 2004 no se impartió ninguna orden específica a algún alcalde municipal o gobernador departamental, esto no significa que no estén obligados a realizar acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, pues como lo señaló la Corte en la citada sentencia: “(...) uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. Por ello, es preciso que tales entidades adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado, según el parágrafo 3 de dicho artículo. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano”.

5. Que en los considerandos 13 y 15 del Auto 177 del 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión declaró que “uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales”, y señaló que las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia eran insuficientes y precarias por tres razones principales: “(i) Porque tales acciones fueron diseñadas a partir de una concepción excesivamente restringida de lo que significa “promover”, que no corresponde a la prioridad que tiene la superación del estado de cosas inconstitucional de la situación en que se encuentra la población desplazada. (ii) Porque para sustentar que no es posible una mayor incidencia del gobierno nacional en las decisiones presupuestales de las entidades territoriales, el Ministerio parte de una concepción de autonomía territorial que extiende a temas de interés nacional, criterios aplicables exclusivamente a lo local y, además, traslada a los recursos transferidos o exógenos los parámetros aplicables a los recursos endógenos, lo cual no se ajusta a la jurisprudencia constitucional sobre estas materias. (iii) Porque las acciones adelantadas no son en sí mismas efectivamente conducentes.” Como consecuencia de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión precisó que “las acciones efectuadas por el Ministro del Interior y de Justicia, con las efectuadas por otras entidades del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada que fueron destinatarios de órdenes específicas en la sentencia T-025 de 2004, se concluye que el cumplimiento de este Ministro es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes.”

6. Que en el Auto 218 de 2006, la Corte reiteró las falencias presentadas en la labor del Ministerio del Interior y de Justicia, y precisó: “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.

“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”.

7. Que en el Auto 266 de 2006, la Corte le ordenó 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”.*

8. Que debido a que la información proveniente del Ministerio del Interior y de Justicia no revelaba cuál era la situación de la población desplazada en las diferentes entidades territoriales, la Corte, mediante Auto 052 de 2008 solicitó a los gobernadores departamentales y alcaldes municipales de todo el país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

9. Que la Corte Constitucional ha recibido los informes de algunas entidades territoriales en donde absuelven las preguntas formuladas en el Auto 052 de 2008 y un informe elaborado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes en el que se sistematizan las respuestas de las entidades territoriales a dicho Auto, así como un análisis de los principales caminos para lograr el compromiso de las entidades territoriales en asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Por lo tanto, remitirá estos documentos al Ministerio del Interior y de Justicia para que cumpla su función de ente coordinador de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales para que éstas asuman un mayor compromiso, tanto presupuestal como administrativo, para la atención de la población desplazada y la garantía del goce efectivo de sus derechos.

No obstante, subraya la Corte que en la Ley 1190 de 2008, ante la continuación del estado de cosa inconstitucional, el Congreso de la República efectuó trascendentales cambios en la coordinación de las entidades territoriales, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Debido a tales cambios, dicha coordinación ya no se encuentra exclusivamente en cabeza del Ministerio del

Interior y de Justicia, por lo cual es necesario impartir órdenes adicionales que apliquen las decisiones del legislador en armonía con la Constitución interpretada en la sentencia T-025 de 2004.

10. Que además de lo dicho en la sentencia T-025 de 2004 y los respectivos autos de seguimiento sobre el bajo compromiso de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada, el legislador expidió la Ley 1190 de 2008, “por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”. En dicha ley se efectuaron varios cambios significativos en punto al involucramiento de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional así como en la coordinación de las mismas. Dentro de estos cambios cabe resaltar los siguientes: (i) las entidades territoriales adquieren obligaciones específicas respecto de la población desplazada las cuales consisten en esencia en introducir un elementos básicos comunes de racionalidad en el diseño, implementación y seguimiento a las políticas públicas relativas a proteger los derechos de los desplazados; (ii) el objetivo de dichas políticas a nivel departamental, distrital y municipal ha de ser lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo ordenó la Corte Constitucional, “en sus respectivas jurisdicciones”; (iii) el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “Cnaipd”, tiene ahora la obligación clara y específica de coordinar “con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales”, lo cual lo fortalece y permite que todos los miembros de dicho Consejo ejerzan sus competencias para que esta coordinación no se quede en gestiones y procesos administrativos sino que se traduzcan en resultados tangibles en beneficio de los derechos de los desplazados y en la superación del estado de cosas inconstitucional; (iv) el Ministerio del Interior y de Justicia deja de tener la competencia principal como coordinador de las entidades territoriales, sin perder todas sus responsabilidades en la materia, lo cual se traduce en cambios importantes, así: (v) el Ministro del Interior y de Justicia, como cabeza del ministerio, debe actuar en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para cumplir la obligación, de la cual son responsables las tres entidades, de determinar los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 2 de la citada ley y en otras disposiciones; (vi) en relación con el retorno o reasentamiento, al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Snaipd, se dividen las responsabilidades, de tal forma que (a) en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, queda la coordinación con los Alcaldes y Gobernadores de las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y (b) en cabeza de los jefes y directores de las demás entidades integrantes del Snaipd, queda el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema. Finalmente (vii) destaca la Corte que a partir de estos cambios la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional adquiere responsabilidades directas de mayor alcance como coordinador de las entidades territoriales, y todas las entidades del Consejo y el Sistema adquieren la obligación de ejercer sus competencias plenamente para lograr el compromiso efectivo de dichas entidades.

Basta citar el artículo 2 para apreciar estas transformaciones importantes:

“A partir de la vigencia de la presente ley el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “Cnaipd”, coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

PARÁGRAFO 1o. Para garantizar el cumplimiento del presente artículo, los gobernadores de departamento y alcaldes municipales y distritales deberán en el plazo máximo de cinco meses a partir de la fecha de expedición de la presente ley:

1. *Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental dirigida a personas en situación de desplazamiento.*
2. *Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.*
3. *Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.*
4. *Informar oportunamente de una manera adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados.*
5. *Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten.*
6. *Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.*

PARÁGRAFO 2o. El Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el presente artículo y en otras disposiciones.

Para garantizar la articulación con los presupuestos del año 2008 se ordenan los procedimientos para adicionarlo en forma obligatoria.

PARÁGRAFO 3o. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Snaipd, en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, coordinará con los Alcaldes y Gobernadores acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, las demás entidades integrantes del Snaipd, harán el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema”.

11. Que así las cosas, la responsabilidad de las autoridades territoriales frente a la población desplazada se deriva clara y específicamente de las obligaciones constitucionales y legales que han incorporado los principios rectores sobre desplazamiento a nuestro ordenamiento, como lo resaltó la Corte en la sentencia T-025 de 2004. Advierte la Corte que la ley no exime a la Nación de sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional. La Ley 1190 de 2008 efectúa reformas importantes en los temas mencionados, pero parte de la distribución de competencias ya existente entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios. Dicha distribución de competencias es diferente según la materia de que se trate, lo cual es relevante para determinar qué debe hacer cada entidad territorial respecto de cada uno de los derechos constitucionales de la población desplazada y por la tanto cuáles son las obligaciones que debe cumplir. En la Constitución y la ley están los principios que deben aplicarse cuando las obligaciones versen sobre una misma materia, así como cuando la entidad territorial competente - según los

informes que estas deben presentar, las peticiones de las organizaciones de desplazados y las constataciones de las entidades nacionales – no tengan la capacidad de hacer lo que les corresponde para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

12. Que a pesar del tiempo transcurrido desde la expedición de la sentencia T-025 de 2004 y de los múltiples requerimientos y órdenes al Ministerio del Interior y de Justicia para que cumpla sus funciones de coordinador de la política pública de atención a la población desplazada, no se ha logrado garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población y aún subsisten deficiencias en materia de coordinación con las entidades territoriales.

Por lo tanto, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y de las competencias que constitucional y legalmente le corresponden al Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de que el Ministerio cumpla efectivamente sus funciones relativas a la atención de la población desplazada, de ahora en adelante el Ministro del Interior y de Justicia será el responsable de coordinar, dentro del nuevo esquema creado por la Ley 1190 de 2008, esta política con las entidades territoriales y no podrá delegar esta labor en ningún otro funcionario. En consecuencia, los informes que presente este Ministerio a la Corte Constitucional deberán ser presentados por el propio Ministro del Interior y de Justicia, ya que es el responsable directo de las funciones que realiza este ente en materia de atención a la población desplazada.

13. Que de acuerdo al artículo 288 de la Constitución Política, *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*. Esta Corporación ha precisado el alcance de estos principios, y en sentencia C-1051 de 2001² señaló:

“El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales.

El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.”³ El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”.

En el mismo sentido, la Corte ha señalado que de acuerdo al principio de subsidiariedad, *“la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles”*.⁴

14. Que de acuerdo al informe presentado por ACNUR, titulado *“Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004- Abril 2007”*, los principales municipios de expulsión con tendencia creciente de desplazamiento son: Vistahermosa (Meta), Páez (Cauca), Dibulla (Guajira), Nariño (Antioquia), Barranco de Loba (Bolívar) y Patía (Cauca). De igual manera, los principales

² M.P: Jaime Araujo Rentería.

³ Sentencia C-201 de 1998, M.P: Fabio Morón Díaz.

⁴ Sentencia C-1187 de 2000, M.P: Fabio Morón Díaz.

municipios que concentraron la expulsión de población desplazada en el año 2006 fueron: Buenaventura (Valle del Cauca), Vistahermosa (Meta), San Vicente del Caguán (Caquetá), San Andrés de Tumaco, (Nariño) y Valle del Guamuez (Putumayo).

De otro lado, en la investigación⁵ *“El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza”*, se indica lo siguiente: *“Al calcular la intensidad del desplazamiento, es decir, el porcentaje de personas desplazadas respecto a la población total del municipio expulsor, se encuentra que algunos municipios han perdido más de la mitad de su población, debido a la migración forzada de sus habitantes. Algunos ejemplos elocuentes son Bojayá (Chocó), con una intensidad del 94.7%; Cocorná (Antioquia), con el 93.8%; El Tarra (Norte de Santander), con el 82.4%; Peque (Antioquia), con el 77.5%, y Riosucio (Chocó), con el 76.1%”*. En dicho estudio también se menciona la problemática de los municipios receptores de población desplazada, y se señala: *“Los indicadores de presión, que calculan la llegada de población desplazada a un municipio frente a su población nativa, denotan asimismo la dificultad que están enfrentado las ciudades intermedias para absorber los grandes flujos migratorios. Los siguientes indicadores de presión para ciertas capitales departamentales demuestran dicho impacto: Mocoa (Putumayo), 33,3%; Quibdó, (Chocó), 26,4%; Sincelejo (Sucre), 24,6%; Florencia (Caquetá), 20,3% y San José (Guaviare), 18,5%. Todos estos municipios, con dificultades para atender a su población nativa, han recibido una persona por cada cinco personas nativas en los últimos años, lo cual es a todas luces una emergencia humanitaria que no se puede atender con los recursos usuales de un municipio”*.

15. Que es importante que el Ministerio del Interior y de Justicia identifique cuáles son los municipios que requieren apoyo prioritario en materia de atención a la población desplazada, por lo que deberá informar a la Corte Constitucional, antes del 15 de febrero de 2008, cuáles son, a su juicio, estos municipios, y por qué resultan prioritarios en materia de desplazamiento forzado, a partir del informe que ya fue presentado a la Corte Constitucional en la sesión del 11 de diciembre de 2008, sin que éste le impida efectuar modificaciones.

16. Que de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia antes señalados, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, en aquellas entidades territoriales que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no puedan atender a la población desplazada, las entidades nacionales, según sus competencias materiales y dentro del nuevo esquema de coordinación creado por la ley, en virtud del principio de subsidiariedad, deberán realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales, que, como lo ha reiterado esta Sala, no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas claramente identificadas.

17. Que para que los responsables a nivel nacional cumplan efectivamente su labor de coordinar la política pública de atención a la población desplazada, es preciso que todos los gobernadores departamentales y alcaldes municipales cumplan cabalmente sus funciones, de conformidad con la distribución de competencias material efectuada en las normas vigentes y la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción, y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ya que, como lo han señalado diferentes organizaciones sociales en los informes enviados a la Corte Constitucional y en las audiencias públicas realizadas, existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto a la gravedad de la situación del desplazamiento forzado y la correspondiente respuesta de la entidad territorial.

18. Que en el informe presentado por el Ministro del Interior y de Justicia en la sesión de información técnica del 11 de diciembre de 2008, el Gobierno mencionó lo que a su juicio son avances importantes en el

⁵ Realizada por Ana María Ibáñez Londoño.

involucramiento y compromiso de las entidades territoriales: (i) la inclusión diferencial del tema de atención a la población desplazada en los Planes de Desarrollo Departamental en 29 departamentos; (ii) la existencia de mayores esfuerzos presupuestales por parte del 97 % de departamentos, 97 % de las ciudades capitales y el 64% de los municipios “álcidos” (Universo de 318 municipios);⁶ (iii) la creación y funcionamiento de los comités departamentales y municipales para la atención integral a la población desplazada en el 100% de los departamentos, 100% de las capitales y 39% de los municipios. (Universo de 318 municipios); (iv) la formulación de Planes Integrales Únicos en el 78.13 % de los departamentos, el 62.5% de las capitales, y el 41 % de los municipios. (Universo de 318 municipios). Igualmente señaló las entidades territoriales consideradas prioritarias: (i) las 21 ciudades capitales álgidas con doble dinámica de recepción y expulsión (Arauca, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Medellín, Mocoa, Montería, Neiva, Pasto, Quibdó, Riohacha, San José del Guaviare, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio, Yopal); (ii) 5 ciudades capitales con alta dinámica de recepción (Armenia, Barranquilla, Manizales, Pereira y Popayán); (iii) 17 departamentos álgidos en dinámica de desplazamiento (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca, así como Bogotá); (iv) 255 municipios receptores y expulsores (Antioquia 38, Arauca 4, Atlántico 3, Bolívar 19, Caldas 4, Caquetá 14, Casanare 1 Cauca 15 Cesar 14 Chocó 14 Córdoba 5 Cundinamarca 5 Guaviare 4 Huila 5 La Guajira 4, Magdalena 12, Meta 14, Nariño 13, Norte de Santander 9, Putumayo 9, Quindío 1, Risaralda 4, Santander 8, Sucre 12, Tolima 15, Valle del Cauca 7, Vichada 1 y Bogotá 1); (v) los departamentos con población indígena en riesgo (Cauca, Guaviare, Guainía, Putumayo, Vaupés, Vichada) y (vi) las entidades con comunidades afro colombianas en riesgo, (Cauca, Nariño, Chocó y Valle del Cauca).

19. Que en el mismo informe, el Ministro del Interior y de Justicia señaló que se habían logrado avances positivos en los departamentos de Antioquia, Quindío, Risaralda, Caldas, Bogotá, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, los cuales tenían presupuesto diferencial, comités creados y en funcionamiento, PIU formulados y articulados al Plan de Desarrollo Departamental. También indicó que con Norte de Santander, Amazonas, Meta, Huila, Cesar, Magdalena y Sucre habían desarrollado un PIU aún pendiente de aprobación, tenían comités en funcionamiento y presupuesto diferencial. Igualmente señaló que existían dificultades para avanzar en los departamentos de Nariño y Putumayo, los cuales a pesar de tener un PIU construido y comités creados y en funcionamiento, tenían muy baja capacidad presupuestal e institucional, un bajo nivel de participación de autoridades territoriales y baja articulación municipal; en Atlántico, donde no se había construido aún un PIU y existía baja articulación municipal; en Chocó y Boyacá, donde contaban con PIU pero no habían ajustes presupuestales y persistía una baja articulación municipal; en Bolívar, Vichada, Arauca, Córdoba, Cauca, Guajira, Guaviare, Guainía, Casanare, Caquetá, Tolima, y Vaupés, en donde el PIU estaba en etapa de caracterización, tenían baja capacidad presupuestal y baja participación de autoridades territoriales.

20. Que el Ministro del Interior y de Justicia también mencionó como mecanismos diseñados para mejorar la coordinación con las entidades territoriales (i) la puesta en marcha del Sistema de Información para la Coordinación Territorial a través de la cual se elaborarán informes trimestrales para orientar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y al Consejo Nacional Integral para la Atención a la Población Desplazada; (ii) la actualización del programa de capacitación a las entidades territoriales en lo referente al fortalecimiento de los Comités, la activación de mesas territoriales, formulación del Plan Integral Único, la implementación de la ley 1190 de 2008 y demás instrumentos que son de obligatorio cumplimiento en los entes territoriales en materia de atención a población desplazada; y (iii) la aplicación de una batería de indicadores de gestión y seguimiento a los entes territoriales. No obstante solicitó a la Corte Constitucional requerir *“judicialmente y de manera directa a los gobernadores y alcaldes, que no han dado respuesta a los requerimientos del Ministerio.”*

⁶ El esfuerzo presupuestal propio de las entidades territoriales se incrementó en el año 2008: pasó de \$ 37.686.512.627 en el 2007 a \$88.707.565.675 en el 2008.

21. Que en su informe del 30 de octubre de 2008, la Contraloría General de la República señaló que en materia presupuestal existía (i) subestimación en las proyecciones presupuestales efectuadas por el gobierno y en la determinación de los costos reales de los programas de atención a la población desplazada; (ii) deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de los montos ejecutados; (iii) incumplimiento de la obligación de tener un presupuesto diferenciado para la población desplazada ordenado por el Auto 176 de 2005; y (iv) baja capacidad institucional para el manejo de los recursos asignados.

Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 la Contraloría General de la República reiteró la necesidad de que el presupuesto para la población desplazada fuera desagregado por entidad tanto a nivel nacional como territorial, especificando cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Con el fin de facilitar el seguimiento al compromiso presupuestal de las entidades territoriales por parte de la Contraloría General de la República, se solicitará al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, y en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, que al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales establezca un procedimiento que permita hacer un seguimiento fiscal desagregado de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional.

22. Que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en su IX informe de verificación, propuso extender los requisitos mínimos de racionalidad, ya desarrollados por la Corte Constitucional, para cada uno de los componentes de la política pública sobre desplazamiento. Además, sugirió adicionar como criterio de racionalidad, la implementación de una reglamentación objetiva de la corresponsabilidad nacional y territorial en el desarrollo de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado, de tal manera que se contrarresten las desigualdades que existen en la capacidad y respuesta institucional en las diferentes regiones del país. La Comisión señala que esta reglamentación debe respetar, al menos, los siguientes criterios:

“1) La afirmación de la responsabilidad principal de la política pública de atención a la población desplazada en cabeza del Gobierno Nacional, por tratarse de un tema estrechamente relacionado con el conflicto armado interno y los derechos humanos.

2) La afirmación objetiva de la corresponsabilidad de las autoridades territoriales en relación con las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada, con el señalamiento de las consecuencias institucionales y disciplinarias en casos de omisión o incumplimiento.

3) La protección de la persona desplazada y de sus derechos frente a las situaciones de descoordinación interinstitucional.

4) La protección de la autonomía territorial y los desarrollos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa.

5) El desarrollo de los principios de subsidiariedad, concurrencia, coordinación y complementariedad de tal manera que la acción de los diferentes niveles de gobierno garanticen objetivamente el acceso a los derechos de la población desplazada.

6) La participación de las entidades territoriales en la formación de este reglamento, a nivel de las federaciones de entidades y de autoridades territoriales o con participación directa de gobernadores, alcaldes y autoridades tradicionales, según las diferentes categorías.

7) La diversidad de las relaciones intergubernamentales según sectores de la política pública.

8) La distribución de los recursos nacionales de la política pública, según la diversa capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales.

9) El impacto diferenciado del desplazamiento sobre la vida de los municipios y especialmente en las condiciones institucionales.

10) El desarrollo de convenios y demás figuras interadministrativas que articulen la acción de la Nación, los Departamentos, los Municipios y las entidades territoriales indígenas.

11) La definición de la capacidad disciplinaria del Ministerio Público en casos de incumplimiento por parte de los diferentes niveles de autoridad.

12) La presencia territorial de los grupos y personas con derechos especialmente protegidos por razones de etnia, género, pertenencia étnica y discapacidad”.

23. Que si bien el Gobierno Nacional es autónomo para diseñar e implementar una política que comprometa e involucre a las entidades territoriales en la garantía y goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá tener en cuenta en su diseño los anteriores elementos propuestos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. En todo caso, después del respectivo estudio que realice el Gobierno para formular una política que garantice el compromiso e involucramiento de las entidades territoriales en la atención de la población desplazada, deberá formalizar su contenido en un acto administrativo que reglamente las leyes vigentes y, además, de cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos pertinentes.

24. Que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución Política) y lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, cada uno de los alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos que el Gobierno considera prioritarios en materia de atención a la población desplazada, deberá presentar un informe al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – Cnaipd - el 15 de abril de 2009, y luego cada año, en el que indique qué compromisos puede asumir para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en caso de que no tenga la capacidad presupuestal o administrativa, señale las falencias que se presentan para atender a la población desplazada, teniendo en cuenta los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los temas enunciados en el artículo 4 de la Ley 1190 de 2008⁷, es decir:

“1. Identificación y caracterización de la población en situación de desplazamiento ubicada en el departamento, el municipio y/o el distrito con indicación de los factores de riesgos que pudieran incrementarlo.

2. Información del nivel de atención actual a la población desplazada ya identificada, indicando el número de población atendida, la evolución del presupuesto asignado y ejecutado para la atención a la población desplazada durante los dos últimos años, discriminando lo destinado según componentes y programas.

3. Determinar cuáles son las prioridades de atención y los recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada.

⁷ En artículo 4 de la Ley 1190 de 2008 ordena a los gobernadores departamentales y alcaldes municipales que en desarrollo del PIU presenten un informe detallado a Acción Social sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada, teniendo en cuenta los temas enunciados en el numeral 23 de esta providencia.

4. Identificar los factores que han incidido en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial”.

Esto con el fin de que en la audiencia de rendición de cuentas, fijada en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1190 de 2008⁸, en la que el Gobierno Nacional deberá presentar los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada a más tardar el 30 de abril de 2009 y a partir de entonces de manera anual hasta que se supere el estado de cosas inconstitucional, se incluya el tema del compromiso e involucramiento de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada de manera específica y detallada.

25. Que teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 1190 de 2008, artículo 2, y a partir de los informes enviados por las entidades territoriales señalados en la mencionada Ley y los informes enunciados en el considerando anterior, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá usar las herramientas legales al alcance de cualquiera de las entidades que conforman dicho Consejo para asegurar el cumplimiento de las entidades territoriales con la adopción de decisiones orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el respectivo ámbito territorial.

26. Que sin perjuicio de las herramientas legales con que ya cuentan las entidades que conforman el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para efectos exclusivos de la superación del estado de cosas inconstitucional, el Cnaipd deberá adoptar un proceso de certificación de cada una de las entidades territoriales prioritarias que le permita expedir un certificado de contribución suficiente a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de los desplazados a partir del 1 de abril del 2010. Este certificado permitirá hacer visibles los niveles de cumplimiento y cooperación de las distintas entidades territoriales que se consideran prioritarias. Mediante este mecanismo el Cnaipd podrá certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal, e igualmente, podrá descertificar a aquellas que se retrazan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades en desmedro del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicho certificado (i) deberá fundamentarse en criterios objetivos previamente comunicados a las entidades territoriales prioritarias, (ii) será de conocimiento público, (iii) señalará las condiciones que deben reunir la respectiva entidad territorial para continuar recibiendo recursos y en general apoyo del gobierno en temas relativos al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y (iv) deberá expedirse con la periodicidad que el propio Consejo determine.

27. La complementación de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 mediante la Ley 1190 de 2008, hace necesario que los informes que en adelante presente el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a la Corte Constitucional y a la ciudadanía sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de los desplazados deberá contener un capítulo donde se presente la información distinguiendo territorialmente la situación en que se encuentra el goce efectivo de derechos.

RESUELVE

⁸ ARTÍCULO 3o. Para garantizar la disminución y la superación de los graves efectos del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional deberá, entre otras acciones:

(...)

PARÁGRAFO 2o. Para efectos del presente artículo, el Gobierno Nacional tendrá a partir de la vigencia de la presente ley, 6 meses para la presentación de la evaluación, 2 meses más para la presentación del plan de acción y 4 meses adicionales para realizar una audiencia de rendición de cuentas en la cual se presentarán los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia, y en la cual, también se presentarán los avances del plan de acción al que se refiere el presente artículo. La audiencia de rendición de cuentas deberá ser transmitida por radio y televisión y se realizará cada año hasta superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Primero.- ORDENAR que por Secretaría General se remitan al Ministerio del Interior y de Justicia tanto los informes enviados por las diferentes entidades territoriales a esta Corporación, en respuesta al Auto 052 de 2008, como el “*Informe de análisis respuestas de las entidades territoriales al auto 052 de 2008*”, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes, con el fin de que el Ministerio del Interior y de Justicia, en ejercicio de sus funciones, coordine efectivamente la política de atención a la población desplazada con las distintas entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias de coordinación que en virtud de la Ley 1190 de 2008 le corresponden a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Departamento Nacional de Planeación así como al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “Cnaipd.

Segundo.- DETERMINAR que sin perjuicio del mecanismo de coordinación establecido en la Ley 1190 de 2008, en adelante el Ministro del Interior y de Justicia deberá ejercer directamente, en lo que le corresponde según las reformas introducidas por dicha ley, la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y las demás funciones que tiene este ente en materia de desplazamiento forzado, bajo su responsabilidad.

Tercero.- ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “Cnaipd y, por ende, a las cabezas de las entidades públicas que lo integran que, en aplicación de las normas vigentes sobre distribución material de competencias y lo ordenado por la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento, colabore y apoye a las entidades territoriales para que se atienda eficiente y eficazmente a la población desplazada. En aquellos municipios que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen dicho Consejo deberán aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Cuarto.- ORDENAR al Ministro del Interior y de Justicia que (i) ordene que se comunique inmediatamente el presente Auto a todas las entidades territoriales por los medios que tenga a su alcance y, posteriormente, (ii) remita a la Corte Constitucional, antes del 15 de febrero de 2008, un documento en el que se señalen los municipios que requieren más apoyo para atender eficiente y eficazmente a la población desplazada indicando por qué resultan prioritarios en materia de desplazamiento forzado.

Quinto.- ORDENAR a todos los gobernadores departamentales y alcaldes distritales y municipales que, en ejercicio de sus competencias materiales, dentro de la respectiva jurisdicción cumplan cabalmente sus funciones en materia de atención a la población desplazada y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar el estado de cosas inconstitucional.

Sexto.- ORDENAR a los alcaldes y gobernadores que el Ministro del Interior y de Justicia haya considerado prioritarios en materia de atención a la población desplazada que, a más tardar el 15 de abril de 2009, y luego cada año, presenten un informe al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el que indiquen qué compromisos pueden asumir para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en caso de que no tengan la capacidad presupuestal o administrativa, señalen las falencias que presentan para atender a la población desplazada, teniendo en cuenta los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los temas enunciados en el artículo 4 de la Ley 1190 de 2008.

Séptimo.- ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, antes del 1 de junio de 2009, diseñe una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha política deberá ser formalizada mediante un acto administrativo.

Octavo.- ORDENAR a las autoridades responsables que incluyan el tema del involucramiento y compromiso de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada en la audiencia de rendición de cuentas, prevista en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1190 de 2008, en la que se presentarán los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para esto deberán tener en cuenta los informes ordenados en el numeral anterior.

Noveno.- ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, a partir de los informes enviados por las entidades territoriales señalados en la Ley 1190 de 2008 y los informes ordenados en el numeral séptimo de la parte resolutive de la presente providencia, use las herramientas legales al alcance de cualquiera de las entidades que conforman dicho Consejo para asegurar el compromiso de las entidades territoriales con la adopción de decisiones orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el respectivo ámbito territorial.

Décimo.- ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que a partir del 1 de abril del 2010, expida, respecto de cada entidad territorial prioritaria, un certificado relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de cada una a la superación del estado de cosas inconstitucional. Mediante este mecanismo el Cnaipd podrá certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal, e igualmente, podrá descertificar a aquellas que se retrasan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades. Dicho certificado (i) deberá fundamentarse en criterios objetivos previamente comunicados a las entidades territoriales prioritarias, (ii) será de conocimiento público, (iii) señalará las condiciones que deben reunir la respectiva entidad territorial para continuar recibiendo recursos y en general apoyo del gobierno en temas relativos al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y (iv) deberá expedirse con la periodicidad que el propio Consejo determine.

Décimo primero.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, que al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales establezca un procedimiento que permita hacer un seguimiento fiscal de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional.

Décimo segundo.- ORDENAR al director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a la Corte Constitucional sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de los desplazados deberá contener un capítulo donde se presente la información distinguiendo territorialmente la situación en que se encuentra el goce efectivo de derechos.

Décimo tercero.- COMUNICAR la presente providencia al Consejo Noruego para Refugiados con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes para hacer el seguimiento al cumplimiento de este auto.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General