

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

COMUNICADO DE PRENSA

(Septiembre 13 de 2005)

ORDENES FINALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Después de analizar detenidamente la información remitida por el Gobierno, así como las conclusiones de las entidades y organizaciones sobre las acciones realizadas por las distintas entidades para superar el estado de cosas inconstitucional, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluyó que, a pesar de los esfuerzos realizados y los avances logrados, aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Si bien la Corte reconoció que dada la gravedad y extensión de la vulneración de los derechos de la población desplazada no era posible que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional, sí era preciso que las entidades responsables de la atención a la población desplazada avanzaran de manera más acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable.¹

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional constató hasta ahora el avance de dicho proceso ha sido en general lento e irregular, y que algunas entidades tales como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Agricultura han avanzado más lentamente y han tenido el cumplimiento más bajo en relación con lo ordenado

¹ Con el fin de demostrar que se había cumplido lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado, los Ministerios de Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de Protección Social, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Territorial, de Agricultura, el Director del Departamento Nacional de Planeación, la Red de Solidaridad Social, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, enviaron informes periódicos sobre las acciones adelantadas por dichas entidades para atender las necesidades de la población desplazada.

Dichos informes contenidos en cerca de 27.000 folios, con información relativa a los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada, se refirieron tanto a acciones realizadas antes de la sentencia T-025 de 2004, como a medidas de carácter general aplicadas a toda la población, reportes sobre reuniones de coordinación para iniciar una acción concreta o para definir el tipo de acción a seguir, los propósitos y metas futuras de los distintos programas, actas del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la descripción de trámites adelantados, circulares internas, correspondencia enviada a distintas entidades, y actas de las reuniones sostenidas por algunos comités locales. También contenían referencia a resultados puntuales que muestran los progresos alcanzados en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, así como respuestas específicas a las solicitudes de información y aclaración realizadas por la Sala Tercera de Revisión.

en la sentencia T-025 de 2004, mientras que otras entidades, como el Ministerio de Educación, han avanzado significativamente en la protección de los derechos de los desplazados.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión profirió el 29 de agosto de 2005 tres autos dirigidos a las distintas entidades responsables de programas o componentes de atención a la población desplazada, tanto del orden nacional como territorial, para que adoptaran correctivos a los problemas específicos identificados por la Corte Constitucional con base en los informes presentados por las entidades del gobierno así como por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el ACNUR,² en relación con las distintas órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, a fin de garantizar que el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional se hiciera a un ritmo más acelerado y sostenido:

PRIMER AUTO. Según el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, el Ministro del Interior y de Justicia debía promover y coordinar con los gobernadores y alcaldes de todo el país, la adopción de acciones que aseguraran, en el ámbito territorial, la coherencia entre las obligaciones constitucionales y legales de atención a la población desplazada y los recursos efectivamente destinados, y así avanzar de manera significativa hacia la superación del estado de cosas inconstitucional en un plazo razonable. A pesar de lo anterior, las acciones realizadas por el Ministro del Interior y de Justicia, resultaron claramente insuficientes y no fueron efectivamente

² La Corte Constitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, apeló al conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, y solicitó a dichas entidades que, dentro de la órbita de sus competencias, analizaran la forma como se había avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Como resultado de ese proceso, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo enviaron cuatro informes conjuntos con las conclusiones de ese proceso de evaluación, así como 3 informes individuales y dos informes de conclusión presentados durante la audiencia de información del 29 de junio de 2005.

Igualmente consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional. Como consecuencia de ello, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, por la Mesa Nacional de Desplazados, por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro y la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada del Atlántico, enviaron sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 y señalaron varios problemas, deficiencias e insuficiencias en la ejecución de algunos de los componentes de atención.

Así mismo, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas envió un informe escrito el 18 de marzo de 2005, y presentó en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

Para estas entidades y organizaciones, si bien reconocen que se han realizado esfuerzos importantes para avanzar en la solución de la problemática de la población desplazada, señalaron que subsisten serias fallas y no se han corregido completamente varias deficiencias por lo cual aún falta una acción más decidida de las distintas autoridades, así como un mayor compromiso presupuestal y administrativo tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, para alcanzar un nivel de atención a la población desplazada que garantice el goce efectivo de sus derechos.

conducentes para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional. Por ello, la Sala Tercera de Revisión dictó el 29 de agosto de 2005 un auto dirigido a que el Ministro del Interior y de Justicia, dentro de los plazos perentorios señalados en dicho auto, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, de tal forma que las acciones territoriales que se adopten complementen los esfuerzos nacionales y permitan avanzar a un ritmo más acelerado y sostenido hacia la superación del estado de cosas inconstitucionales.

Para ello, el Ministro del Interior y de Justicia deberá realizar distintas acciones en plazos cuya duración varía dependiendo del grado de complejidad de la acción, del nivel de avance o rezago que cada entidad territorial en el cumplimiento de las metas de atención a la población de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y del volumen de población desplazada que debe ser atendido en cada entidad territorial, entre otros criterios. El plazo más corto es de un mes y el más largo de un año. Durante esos plazos, por ejemplo, el Ministro del Interior y de Justicia deberá, entre otras medidas, (i) realizar una evaluación inicial de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada,³ y (ii) diseñar una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permita saber, entre otras cosas, cuál es la situación de la población desplazada en

³ Por ejemplo, en el número 1 del ordinal segundo de la parte resolutive de este auto se ordena al Ministro del Interior y de Justicia: “**Segundo.- ORDENAR** que el Ministro del Interior y de Justicia, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, para lo cual deberá realizar las siguientes acciones, dentro de los plazos que se señalan a continuación: / 1. Realizar, en el plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto, una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales (i) la situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento, (ii) la evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población vulnerable en general, (iii) la infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial; (iv) las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir, (v) las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad, (vi) los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos, y (vii) la evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.”

cada entidad territorial, el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada y las necesidades y posibilidades reales de atención a nivel territorial.

SEGUNDO AUTO. En relación con las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada, la Corte encontró esfuerzos importantes y resultados concretos, pero concluyó que es necesario en el ámbito presupuestal continuar avanzando de manera específica, sostenida y eficiente en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Para ello, la Corte dispuso que es preciso que (i) los esfuerzos concretos en el ámbito presupuestal realizados por la Nación, y en particular por los organismos públicos responsables de la política de atención de la población desplazada fueran específicamente identificados y medidos, y (ii) que se haga una descripción explícita de la prioridad asignada por cada organismo a la atención de la población desplazada, de tal manera que exista claridad acerca de los recursos asignados por cada entidad a la atención de la población desplazada y no se confundan tales recursos con los asignados a la población vulnerable en general. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional dictó un segundo Auto dirigido al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, para que estas entidades diseñaran un cronograma mediante el cual concretaran el ritmo y los mecanismos de consecución de los recursos necesarios, los cuales fueron estimados por el Director Nacional de Planeación, para la atención integral de la población desplazada. Este cronograma deberá ser enviado a la Corte Constitucional a más tardar el día 1º de diciembre de 2005.⁴

TERCER AUTO. En relación con las órdenes contenidas en los ordinales segundo (letras a.i y c), cuarto, quinto, octavo y noveno, la Sala Tercera de

⁴ El ordinal primero de la parte resolutive de este segundo auto dice “**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.”

Revisión de la Corte Constitucional encontró que había sido bajo el avance general de las acciones realizadas por las distintas entidades para culminar la caracterización de la población desplazada, así como para asegurar un avance en la definición de condiciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a la vida, a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral y a la familia y la unidad familiar, a la subsistencia mínima, al alojamiento y vivienda básicos, al acceso a los servicios de salud, a la protección contra prácticas discriminatorias, al acceso a los servicios de educación, al apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica, al retorno y al restablecimiento y a la participación efectiva. Por lo anterior, dictó en el tercer auto varias órdenes orientadas a que las acciones dirigidas a mejorar la atención a la población desplazada se hiciera a un ritmo más acelerado y sostenido y de tal manera que fuera posible identificar retrocesos, estancamientos y adoptar correctivos cuando fuera necesario.

En este tercer auto, la Corte ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, al Director de la Red de Solidaridad Social, a los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional, de Protección Social, de Educación Nacional, de Agricultura, así como a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Director de la Red de Solidaridad Social y al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el cumplimiento de diversas acciones, en plazos que oscilan entre los tres meses y el año de duración, dependiendo del grado de complejidad de la acción, del nivel de avance o rezago que cada entidad en el cumplimiento de las metas de atención a la población fijadas por las distintas entidades de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y del volumen de población desplazada que debe ser atendido por cada programa específico, entre otros criterios.

Así, por ejemplo, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de tres meses, deberá establecer y poner en marcha un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional, con indicadores de resultado, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, mecanismos de evaluación, de divulgación periódica de información, y de participación de los desplazados, para que en un plazo máximo de seis meses, tales falencias hayan sido superadas.⁵ El Director de la Red de Solidaridad Social deberá, entre otras cosas, en un plazo de 3 meses, diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para culminar el proceso de

⁵ El ordinal cuarto de este tercer auto dice: “**Cuarto.- ORDENAR** al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,” a fin de que en el plazo máximo de máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias en la capacidad institucional hayan sido efectivamente superadas. Para ello el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.”

caracterización de la población desplazada, de tal forma que dicho proceso este concluido efectivamente en un año.⁶

⁶ El ordinal segundo de este tercer auto dice: “**Segundo.- ORDENAR** al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 1.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T025 de 2004,” a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.” El considerando 11 del auto dice lo siguiente:

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

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

Adicionalmente, la Corte también constató que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, señaló en los tres autos dictados el 29 de agosto de 2005, que los desplazados por su condición especial de extrema penuria e indefensión, en virtud de las normas nacionales e internacionales vigentes, han de recibir una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Por ello, las órdenes impartidas implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se deben concretar en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. Señaló la Corte que brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.