

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Sentencia T-025 de 2004

Convocatoria a audiencia de información relativa al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, DC., 27 de mayo de 2005.

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

CONSIDERANDO:

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional *“mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*
2. Que la Corte ha proferido varios autos (auto de 27 de abril de 2004, auto de 25 de agosto de 2004, auto de 9 de septiembre de 2004, auto de 8 de octubre de 2004, y auto de 10 de diciembre de 2004) con el fin asegurar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada.
3. Que desde el 9 de febrero de 2004, fecha en la que fue proferida la sentencia T-025 de 2004, la Corte ha recibido numerosos informes, tanto de autoridades públicas, como de representantes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, sobre la ejecución de lo ordenado en la sentencia, los cuales superan los 16'000 folios.
4. Que la carga de demostrar el cumplimiento de lo ordenado recae sobre las autoridades administrativas competentes y responsables, las cuales en sus informes y en sus comentarios a las evaluaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han respondido todas las inquietudes pertinentes.

5. Que los últimos informes indican que respecto de algunas órdenes no existe información idónea o suficiente que demuestre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y que los balances enviados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, ACNUR, CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas y otras organizaciones afirman que en ciertos aspectos las autoridades administrativas correspondientes no han dado los pasos necesarios para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional consistente en la violación estructural de los derechos constitucionales de la población desplazada.

6. Que en tales balances generales hay coincidencias en cuanto a la evaluación del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, pero también hay divergencias que es necesario aclarar en cuanto al significado de los avances y la trascendencia de los problemas que persisten para que los desplazados gocen efectivamente de sus derechos constitucionales fundamentales. Dichas aclaraciones deben hacerse a la mayor brevedad, por un medio que permita comparar las conclusiones de los distintos balances, con miras a decidir qué órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron cumplidas y cuáles no lo fueron, puesto que ya venció el plazo otorgado por la Corte para ejecutar la sentencia.

7. Que en tales balances generales se analiza el cumplimiento de cada una de las nueve órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional y se encuentran conclusiones como las siguientes, que se enuncian a título meramente ejemplificativo, sin perjuicio de que en el anexo a este auto se citen en extenso otras conclusiones.

7.1. Respecto del esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada, mediante oficio del 18 de marzo de 2005, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados en Colombia - ACNUR manifestó:

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

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

Así mismo, respecto del esfuerzo presupuestal que están realizando las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Alto Comisionado señala:

“[...]no es posible identificar con precisión el esfuerzo financiero que se está haciendo. Esta es la importancia de definir a través del consejo de Política Económica y Social las prioridades y los presupuestos requeridos para su atención.

“[...] [D]ado que la orden quinta se refiere a las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección e sus derechos, es fundamental evaluar su la condición ‘recursos necesarios’ se está abordando plenamente ya que, como reconoció el Gobierno Nacional en su respuesta a la Corte del 17 de enero de 2005 ‘[...] la mayor limitante está en el presupuesto General de la Nación [...]’

[...]

“[...] pese a los esfuerzos que se vienen realizando, aún no se ha llegado a un nivel en el cual se pueda hablar de un esfuerzo máximo, [...]”¹

De otra parte, mediante escrito enviado a la Corte el 10 de marzo de 2005, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES dijo:

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

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

[...] [D]ebe destacarse que el Gobierno nacional no ha definido un plan de contingencia para garantizar que los entes territoriales aporten recursos suficientes para la atención a población desplazada.”²

7.2 Que en relación con lo previsto en el literal a. (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia que establece la obligación de precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el SUR, varias organizaciones de población desplazada indicaron que *“la convocatoria no fue la más adecuada para un proceso tan importante como es la caracterización. No se le explicó a la población para qué era, el tiempo fue muy corto para la información. Se utilizó a algunas organizaciones de población desplazada, sabiendo que la capacidad de convocatoria de las organizaciones es limitada a los asociados, no a todos los desplazados. (...)En algunos casos, se caracterizaron familias seleccionadas por la Red de Solidaridad mediante listados (...). En algunas zonas (...) se condicionó la*

¹ pies de página omitidos.

² Pies de página omitidos.

*caracterización a las ayudas, quien no se caracterizaba no recibía ayuda, y cuando se está caracterizado ya no recibe ayuda. (...) En algunas regiones (...) personas desplazadas efectuaron la caracterización sin contar con la adecuada capacitación y sin remuneración alguna. En Nariño en los municipios en donde se hizo la caracterización no acudieron muchas personas por temor a ser excluidas porque no recordaban la fecha exacta de llegada. Esta caracterización fue tomada por la Red como una segunda declaración la cual debería ser confirmada con la declaración inicial. (...) En cuanto a la cobertura, la caracterización de la mayoría de los municipios fue sólo un muestreo.*³

7.3. Que en relación con los derechos de los desplazados, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como las distintas organizaciones de población desplazada coinciden en señalar que las acciones reportadas por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada tienen un carácter general y no están directamente encaminadas a atender a la población desplazada, por lo cual, consideraron que *“el cumplimiento de las órdenes de la sentencia dista de ser el adecuado,”*⁴ y resaltan que a pesar de los esfuerzos realizados *“persisten los problemas estructurales que dieron lugar a la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional.”*⁵ Igualmente señalan que en relación con varios de los derechos que hacen parte del mínimo de protección, no fue posible *“emitir un concepto ajustado a la realidad material, puesto que la información no permite una calificación concluyente, pese a que se reiteró el pedido de información adicional, como se explicó en cada caso.”*⁶

En cuanto al derecho a la subsistencia mínima, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, señalan que *“en el caso de la ayuda inmediata (art. 16 del Decreto 2569 de 2000) y Atención Humanitaria de Emergencia (artículo 15 de la ley 387 de 1997 y 17 del decreto 2569 de 2000), dirigidas a garantizar la subsistencia mínima del desplazado, los niveles de incumplimiento son realmente alarmantes, como lo demuestra la medición hecha por la PGN en los departamentos y ciudades reportados en este informe.”* Sobre este mismo derecho, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, en su informe de evaluación de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, enviado a la Corte Constitucional el 14 de enero de 2005, resalta que *“la atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. En promedio, la Red de Solidaridad Social tarda 6 meses en entregar las ayudas y cuando se hacen efectivas, se limitan a bonos de alimentación para tres meses que no cubren*

³ Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

⁴ Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, 4 de febrero de 2005

⁵ Documento de evaluación enviado por la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, el 10 de marzo de 2005

⁶ Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, 4 de febrero de 2005

Corte Constitucional ha sido incumplida.” Igualmente resalta que “*aún no han sido definidos y adoptados los correspondientes indicadores de gestión y seguimiento de la política pública. En este sentido, es notoria la inexistencia de una metodología de evaluación que tenga en cuenta los estándares internacionales y que se oriente al a medición de resultados.*” En este mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas resalta que “*uno de los aspectos que resaltan de la lectura de las diferentes respuestas aportadas por las distintas instituciones, es que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada no logra consolidarse aún como la instancia integradora de la política nacional en la materia y que los esfuerzos de algunas instituciones se ven empañados por el rezago que representa el contenido de la respuesta de otras.*”

7.5. Que en lo relativo a ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidad para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que afectan a los desplazados, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Desplazados y a la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia y la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas, así como varias organizaciones departamentales y municipales de población desplazada, señalaron algunas de las dificultades que han enfrentado para participar tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Así, por ejemplo, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES señaló que “*la convocatoria a las organizaciones territoriales y nacionales para participar en las reuniones no respondió a criterios objetivos, toda vez que la RSS presumió la representatividad en cabeza de un número de agrupaciones con sede en la capital de la República. En general la RSS decidió reconocerle la representatividad a un sector de desplazados sobre la base de estimar que realmente integraba procesos y organizaciones nacionales, y que este sector ya había interactuado en otras ocasiones con la Red. Estos fueron los únicos parámetros tenidos en cuenta por la Red y resultan a todas luces insuficientes para garantizar una convocatoria incluyente. Como consecuencia de lo anterior, un buen número de organizaciones regionales y locales terminaron marginadas del proceso y los eventos regionales convocados por la Red para corregir esta distorsión no sólo no cumplieron su cometido sino que además dieron lugar a nuevos inconvenientes, la mayoría fueron resultado de convocatorias improvisadas. (...) El calendario y la agenda de las reuniones no fueron conocidos con anticipación por muchas organizaciones interesadas. (...) Las observaciones realizadas a las decisiones proyectadas por el gobierno no fueron debidamente valoradas, puesto que en lugar de ser consultados, los representantes de las organizaciones convocadas a las reuniones terminaron desempeñando un papel de simples espectadores. (...) Por lo anterior se concluye que el cumplimiento de la orden de brindar oportunidades reales de participación a la población desplazada fue muy insatisfactorio. Igualmente, varias de las organizaciones de desplazados que enviaron sus informes de evaluación señalaron que no han sido invitadas “a participar de*



Planeación, al Director de la Red de Solidaridad Social y al Secretario General de la Presidencia de la República. Esto, habida cuenta de que:

11.1. Las órdenes contenidas en los numerales segundo, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, están dirigidas al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, y el Bernardo Moreno Villegas, Secretario General de la Presidencia de la República, actúa como presidente de dicho Consejo.⁸

11.2. Las órdenes contenidas en los numerales segundo, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, están dirigidas al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, y el Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Director General de la Red de Solidaridad Social, actúa como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

11.3. Las órdenes contenidas en los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 están dirigidas explícitamente al Ministro del Interior y de la Justicia.⁹

⁸ Los numerales segundo, cuarto y quinto dicen: de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 dicen: “**SEGUNDO.- COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican: || a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación. || b. Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia. || c. Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados. || **CUARTO- ORDENAR** al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia. || **QUINTO.- ORDENAR** al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.”

⁹ El numeral tercero dice: “**TERCERO – COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades

de la sentencia T-025 de 2004, en lo relacionado con la superación del estado de cosas inconstitucional.

13.3. Las organizaciones de desplazados invitadas aportaron informes de evaluación sobre el cumplimiento de la sentencia.

Las personas invitadas deberán comunicar si asistirán a la audiencia antes del 22 de junio de 2005 a la Secretaría General de la Corte Constitucional.

14. Que al iniciarse la audiencia de información, la Sala fijará los tiempos para cada uno de los intervinientes sin exceder del necesario para asegurar la eficiencia de la misma.

RESUELVE:

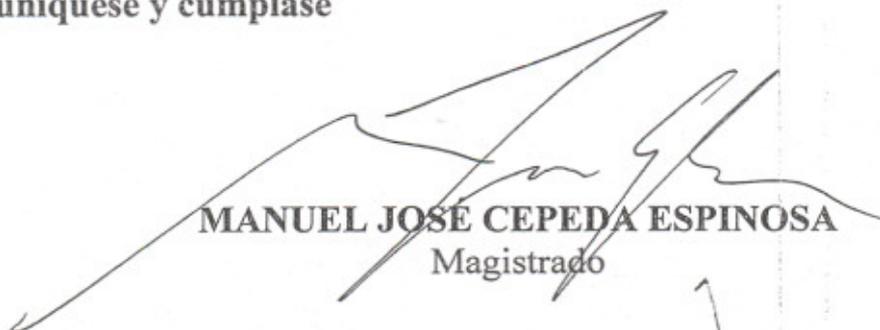
Primero.- CITAR, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al señor Ministro del Interior y de Justicia, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al señor Director del Departamento Nacional de Planeación, al señor Director de la Red de Solidaridad Social y al Secretario General de la Presidencia de la República en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a la audiencia de información que se realizará el día veintinueve (29) de junio de 2005 a las nueve de la mañana (9:00AM) en las instalaciones del Palacio de Justicia - Sala de audiencias -, con el fin de que respondan a las preguntas que los integrantes de la Sala Tercera de Revisión les formulen para determinar el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, sin perjuicio de que aporten, si así lo estiman conducente, informes adicionales a los ya presentados.

El Gobierno Nacional y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, podrán comunicar qué otros ministros o directores generales participarán en la audiencia de información. Dicha comunicación deberá ser enviada antes del 22 de junio de 2005 a la Secretaría General de la Corte Constitucional.

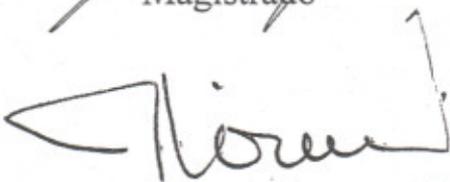
Segundo.- INVITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, o quienes ellos designen para este efecto, al representante de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, al Director de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, y a los delegados de la 'Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento', la 'Mesa Nacional de Desplazados', 'Los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo', y 'La Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño', con el fin de que presenten sus conclusiones definitivas acerca del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, en lo relativo a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Las personas invitadas deberán comunicar si asistirán a la audiencia de información antes del 22 de junio de 2005 a la Secretaría General de la Corte Constitucional.

Comuníquese y cúmplase



MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado



JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado



RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaría General