

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Segunda de Revisión

AUTO N° 008 de 2009

Referencia: Sentencia T-025 de 2004

Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004.

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, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y

C O N S I D E R A N D O

I. ANTECEDENTES

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”¹ En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

2. En ejercicio de ese seguimiento, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y otros miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población

Desplazada, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, así como varias organizaciones de población desplazada y centros académicos remitieron a la Corte Constitucional documentos de análisis sobre la situación de la población desplazada y sobre los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada. Los documentos de análisis allegados fueron objeto de un amplio proceso de intercambio y análisis cuyos resultados y comentarios también fueron remitidos a la Sala Segunda de Revisión para su consideración.² Dado que las conclusiones y observaciones plasmadas en tales documentos fueron conocidas por los participantes en este proceso de seguimiento, éstas no serán transcritas en el presente auto, aunque hagan parte integral del expediente de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

3. En desarrollo de ese proceso de seguimiento también se llevó a cabo el día 11 de diciembre de 2008, una sesión técnica convocada mediante Auto 335 de 2008, con el fin de responder varias preguntas relativas a (i) las condiciones y elementos de juicio que debían ser tenidos en cuenta por la Corte Constitucional para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) la determinación de un posible cronograma y la fijación de plazos para la superación del estado de cosas inconstitucional; (iii) la evaluación de la idoneidad de la política pública para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados; (iv) el involucramiento y compromiso de las entidades territoriales; y (v) la participación de las universidades en el análisis de problema y en la sugerencia de alternativas de solución, lo cual llevó a que la Corte haya recibido numerosos estudios, informes y propuestas³.

² El día 13 de enero de 2009, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado remitió a la Corte el documento titulado “Planteamientos Complementarios sobre la Agenda del Proceso de Seguimiento, Posteriores a la Audiencia del 12 De Diciembre de 2008”, documento corregido dos días después a través del informe llamado “Planteamientos Complementarios sobre la Agenda del Proceso de Seguimiento, Posteriores a la Audiencia del 11 De Diciembre de 2008.” En estos documentos, la Comisión de Seguimiento hizo propuestas generales sobre temas a su juicio prioritarios y planteó un cronograma para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por medio de autos de catorce de enero y de dieciséis de enero de 2009, la Corte corrió traslado a Acción Social y al Departamento Nacional de Planeación para que hicieran observaciones, y fijaran su posición respecto de las propuestas de la Comisión de Seguimiento. Frente a dicho traslado, el Gobierno consideró que el tiempo dado por la Sala era insuficiente para hacer un análisis profundo de las propuestas de la Comisión, y por lo tanto, se abstuvo de manifestar su posición frente a ellas y expresó que su silencio no podía entenderse como aceptación.

³ La Facultad de Derecho de la **Universidad de los Andes** aportó los siguientes documentos: (i) “Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales”; (ii) Informe “Registro y caracterización de la población desplazada”; (iii) Informe “Obligaciones de las entidades territoriales”. Septiembre de 2008; (iv) Informe “Fortalecimiento de la capacidad institucional y de coordinación”; (v) Informe “Provisión de vivienda digna a la población desplazada”; (vi) Informe “Procesos de retorno y restablecimiento”; (vii) Informe “Superación del Estado de Cosas Inconstitucional ECI en materia de desplazamiento forzado”; (viii) Informe “Alcances de la declaratoria y criterios para valorar su superación”; (ix) Informe “Dificultades conceptuales”; (x) Informe “Superación del ECI - imposibilidad jurídico institucional o política”; (xi) Informe “Diagnóstico específico y propuestas de política sobre el tema de las “garantías a los derechos de la población desplazada como víctimas de un delito a saber: los derechos a la verdad a la justicia a la reparación integral y a la no

II. PERSISTENCIA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL. PARAMETROS PARA DECIDIR SOBRE LA SUPERACION DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

4. En la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional encontró que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*⁴ y, en consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Los siguientes factores justificaban tal declaratoria:

En primer lugar, la **gravedad de la situación de vulneración de derechos** que enfrenta la población desplazada (...) y (...) **la violación masiva de múltiples derechos.** (...)

En segundo lugar, (...) **el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas** y el incremento de las mismas, (...) así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber **incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas.** (...)

(...) si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que **varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios** (...).

Entre estos se destacan **la insuficiencia de recursos destinados efectivamente** para la atención de los distintos componentes de la política y los **problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal** (...).

En tercer lugar, (...) **la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional** y (...) las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos (...). Igualmente, las organizaciones de derechos humanos han identificado los **problemas de coordinación**, la insuficiente apropiación de recursos, los **obstáculos administrativos**, los **trámites y procedimientos innecesarios**, el **diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política**, así como la **omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos** considerados

⁴“La garantía de protección y restitución de tierras y bienes inmuebles de la población en situación de desplazamiento”; La Facultad de Derecho de la **Universidad Tecnológica de Pereira** remitió el Informe “Evaluación de accesibilidad a los servicios de salud de las personas en condición de desplazamiento”. Septiembre de 2007; la Facultad de Derecho de la **Universidad del Magdalena** envió el Informe “Respuesta Auto No. 068 de 2008. Septiembre 2008; la Facultad de Derecho de la **Universidad de Cartagena** remitió el

como necesarios. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de esta población y de violación masiva de sus derechos (...).

En cuarto lugar, **la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad.** En efecto, (...) varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada (...).

En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados (...) dentro de los cuales se destaca la **falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas**, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él (...) (Resaltado agregado al texto).⁵

5. En la sección 6.3.1 y en el Anexo 5 de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional resaltó 20 falencias principales de la política de atención a la población desplazada, que abarcaban todos los niveles y componentes de atención e impedían de manera sistemática la protección integral de los derechos de la población desplazada.⁶

6. Teniendo en cuenta estos factores, la Corte Constitucional declaró *“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente*

⁵ Sentencia T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, Sección 7 de los considerandos.

⁶ 1) La insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de las políticas y el desarrollo de los programas de atención a la población desplazada; 2) La escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada; 3) La falta de coordinación efectiva en la formulación e implementación de las políticas; 4) La dispersión de funciones y responsabilidades de las entidades que hacen parte del SNAIPD; 5) La ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas; 6) La debilidad de las medidas de mediano y largo plazo para enfrentar problemas estructurales del desplazamiento; 7) La deficiente capacitación de los funcionarios para la atención a la población desplazada; 8) La inexistencia de un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permitiera una mirada integral de la política; 9) La inexistencia de mecanismos, indicadores y sistemas de evaluación y seguimiento de la gestión de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD; 10) El bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada; 11) La falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento; 12) El bajo grado de compromiso de varias de las entidades que componen el SNAIPD y de las entidades territoriales; 13) La demora y falta de continuidad en la entrega de las ayudas y la prestación de servicios en las distintas etapas del proceso de atención a la población desplazada; 14) La ausencia de políticas o programas tendientes a la atención prioritaria de grupos de desplazados de mayor debilidad tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos; 15) La ausencia de plazos concretos para evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos de varios componentes de la política; 16) La falta de definición del nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos de varios componentes de la política; 17) La falta de concreción del equipo humano necesario para la implementación de las políticas de varios componentes de la política; 18) La ausencia de recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas de varios componentes de la política; 19) La insuficiente información oportuna y

destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, por el otro,”⁷ y dictó varias órdenes complejas encaminadas a que las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIP adoptaran medidas concretas para corregir las falencias identificadas, de tal manera que se superara el estado de cosas inconstitucional y se garantizara el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

7. A lo largo de estos cinco años de seguimiento al cumplimiento de las órdenes complejas impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional ha resaltado la estrecha relación que existe entre la corrección de las falencias de la política de atención y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

8. Como parte de ese proceso de seguimiento, la Sala Segunda de Revisión ha expedido varios autos destinados a asegurar que el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada se hiciera a un ritmo acelerado y sostenido y, en ejercicio del principio de colaboración armónica, ha solicitado informes periódicos y señalado oportunamente aquellos factores y prácticas institucionales que han frenado tal avance, a fin de que las autoridades concernidas adoptasen los correctivos necesarios.

9. Así, desde un primer momento, y con el fin de examinar la forma como estaba avanzando el gobierno nacional en la superación del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional enunció en el Auto 185 de 2004 distintos niveles de cumplimiento que podrían servir para examinar la información remitida por el gobierno. Tales niveles hacían referencia tanto al avance en la superación de las falencias señaladas como al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En dicho Auto se enunciaron los siguientes niveles de cumplimiento:

- (i) **incumplimiento**— (a) cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones a que hace referencia la orden quinta; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto de alguno de los mínimos definidos en la sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no se realicen acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado—teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en

específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;

(ii) ***cumplimiento bajo*** — cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto cubija hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;

(iii) ***cumplimiento medio*** — cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cubija entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;

(iv) ***cumplimiento alto*** — cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional.

10. Adicionalmente, en ese mismo Auto 185 de 2004, la Corte Constitucional destacó la necesidad de que las acciones reportadas por el gobierno en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, demostraran que se habían (i) “*adoptado, ejecutado y concluido (...) acciones encaminadas a garantizar los mínimos de protección*”, (ii) “*previsto los mecanismos para que tales acciones concretas y específicas se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles a favor de la población desplazada*” y (iii) “*se beneficia a gran parte de la población desplazada en tanto que ésta pueda gozar efectivamente de la protección de sus derechos y todos tengan la posibilidad de acceder a los beneficios a los cuales tienen derecho.*”

11. Posteriormente, la Corte Constitucional profirió los Autos 176, 177 y 178 de 2005, en los cuales revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 de 2004 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento, e impartió una serie de órdenes encaminadas a que las entidades responsables de la atención a la población desplazada avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable.⁸

⁸ Las órdenes impartidas comprendían. [Definir] “*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*”

12. En respuesta a los Autos 176, 177 y 178 de 2005, el gobierno remitió los informes elaborados por las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, para mostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Tales informes fueron valorados mediante el Auto 218 de 2006. De esa valoración, la Corte Constitucional concluyó que *“a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación.”*

13. Durante los años 2007 y 2008 el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 tocó varios aspectos del estado de cosas inconstitucional. Este proceso de seguimiento se concentró en cinco aspectos: (a) la adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos; (b) la introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal,

tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos.”(Auto 177 de 2005, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, ordinal segundo parte resolutive) Adoptar correctivos a fin de garantizar que el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional se hiciera a un ritmo más acelerado y sostenido, mediante las siguientes acciones: *“(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 ACNUIR sobre el avance de este proceso, en relación con el programa o componente de atención a la*

principalmente respecto de las mujeres, los menores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad; (c) la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de la Comisión de Seguimiento dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva; (d) la rendición pública de cuentas de manera específica ante los propios desplazados por parte de los responsables de la implementación de los diferentes componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado y (e) el compromiso de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional.

14. Cinco años después de proferida la sentencia T-025 de 2004, la Corte concluye que se han presentado avances importantes hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, pero que este aún no ha sido superado. Esta conclusión fue compartida por todos los que participaron en la sesión de información técnica del 11 de diciembre de 2008 dedicada específicamente a esta cuestión.

15. Así, la primera decisión que se adoptará es la de constatar que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados. Si bien la figura de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional es por naturaleza de carácter temporal, la información actual sobre el avance en la superación de las falencias y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada no permite fijar cuál es el plazo máximo en el cual se habrá de superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Ello implica que será necesario realizar una evaluación en el mediano plazo sobre la superación de tal estado. A su vez, la eventual declaración de dicha superación sólo podrá darse tras el cumplimiento de la carga de demostrarla, carga que recae sobre el gobierno nacional.

16. Dada la complejidad del proceso de seguimiento, la Sala Segunda de Revisión establece el 1 de julio de 2010 como fecha en la cual el gobierno nacional deberá demostrar que sí se ha superado el estado de cosas inconstitucional. La Corte luego decidirá si éste ha sido superado con base en los informes que presenten tanto el gobierno nacional y los organismos de control, como la Comisión de Seguimiento y el ACNUR. Este proceso supone también la presentación de un informe de avance para el 30 de octubre de 2009 sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados.

17. En esta providencia no se resumirán los avances alcanzados resaltados en los distintos informes presentados a la Corte por el gobierno nacional, por los organismos de control, por el ACNUR y por la Comisión de Seguimiento. Con base en ello se indicará (i) cuáles son los ejes básicos que tendrá en cuenta la Corte para evaluar si las entidades públicas, nacionales y territoriales

de cosas inconstitucional. Adicionalmente, (iii) se impartirán órdenes puntuales sobre temas respecto de los cuales se ha demostrado que es imperioso y posible avanzar de manera inmediata.

III. EJES DE LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

18. Como se analizó en la sesión de información técnica del 11 de diciembre de 2008, la superación del estado de cosas inconstitucional exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí:

a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.

b) Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial (i) la insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.

c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.

d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.

e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional.

19. No obstante, como se ha constatado a lo largo de este proceso de cumplimiento y monitoreo al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, hoy

necesario, entonces, que la entidad coordinadora del SNAIPD distinga y evalúe los avances de cada elemento crítico, así como también el compromiso y desempeño de las entidades responsables para solucionar los problemas. En esta providencia se ordenará la adopción de un sistema de certificaciones para solucionar este problema, si el propio gobierno no diseña un sistema mejor para alcanzar esta finalidad. (ver Sección IV)

20. A continuación la Corte se ocupará de los cuatro primeros ejes mencionados para hacer un balance general de su situación. El eje relativo a la contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional, es examinado en un Auto separado.

III.1. EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS POR PARTE DE LOS DESPLAZADOS.

21. Mediante los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó un conjunto de 174 indicadores obligatorios (38 indicadores de resultado, 60 indicadores complementarios y 76 asociados), considerados como suficientes, pertinentes y adecuados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada.⁹ Estos indicadores fueron aplicados tanto por el Gobierno Nacional como por la Comisión de Seguimiento para construir la línea de base a partir de la cual poder medir el impacto de la política en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y de los correctivos que se adopten para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004. Los indicadores establecen una estrecha relación entre los distintos elementos de la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y son un instrumento útil para evaluar los efectos de los correctivos que se adopten para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004, así como para evidenciar avances, rezagos y retrocesos en el cumplimiento de las metas fijadas.

22. Los informes de la aplicación de los indicadores de resultado adoptados por la Corte Constitucional, fueron remitidos por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento en el mes de octubre de 2008 y presentados en la audiencia del 11 de diciembre de 2008. Tanto el informe del Gobierno Nacional como el de la Comisión de Seguimiento mostraron importantes rezagos en materia de vivienda, tierras y generación de ingresos. En el informe del Gobierno, en materia de vivienda, sólo 23% de los hogares gozan de seguridad jurídica de la tenencia, 35% vivían en condiciones de hacinamiento

⁹ La lista de derechos para los cuales se adoptaron indicadores de goce efectivo de derechos son: 1. Vida, 2. Integridad personal 3. Libertad 4. Vivienda 5. Salud 6. Educación 7. Alimentación 8. Generación de

y 53% tiene acceso a todos los servicios públicos. En cuanto al derecho a la generación de ingresos solo el 6% afirma gozar de este derecho, y el 47% se encuentra por debajo de la línea de indigencia. Según el informe de la Comisión de Seguimiento, en materia de vivienda sólo el 5% de los hogares RUPD cumple con las condiciones de vivienda digna. Para la población no registrada, se tiene un porcentaje un poco mayor (7%). En cuanto a la generación ingresos, la población desplazada entre 18 y 34 años de edad tiene un bajo acceso al mercado laboral y un alto porcentaje se encuentra desocupada. Para el 87% de esta población no se cumple el indicador de relación laboral establecido por la Corte. De los trabajadores independientes, un 98% no tiene afiliación ni a una EPS ni a un Fondo de pensiones, tanto para RUPD y eventualmente para no RUPD. Además, se constata la extrema gravedad de la situación de pobreza de la población desplazada, pues el 98% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD no alcanzan la línea de pobreza y el 82% no superan la línea de indigencia. La situación es más aguda en los hogares con jefatura femenina, para los que los niveles de indigencia alcanzan el 86%. En materia de tierras, el informe de la Comisión de Seguimiento señala que el 95% de la población desplazada registrada afirma haber dejado abandonado algún bien.

23. Ambos informes revelaron avances en materia de los derechos a la salud y a la educación, aun cuando el informe de la Comisión resaltó que en materia de goce efectivo del derecho a la salud, continuaban faltando esfuerzos considerables, por ejemplo, en vacunación y en la oportunidad de la atención y, en educación, en las garantías para la permanencia en el sistema escolar y la efectiva aplicación del principio de gratuidad. Respecto del derecho a la salud, a pesar de que cerca del 80% de los desplazados registrados se encuentran afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, al 16% de los menores no se les han aplicado todas las vacunas requeridas para su edad. En el componente de educación de los menores en condición de desplazamiento, a pesar de que la tasa bruta de escolaridad es superior al 80%, se observan altas proporciones de extra edad (ausencia de correspondencia entre la edad y el nivel escolar) – 88% para el nivel de primaria-, y de inasistencia - 44% para el nivel educativo medio-. Alrededor de un tercio de los menores deben realizar pagos de matrícula o pensión. Casi todos necesitan de la provisión de libros, útiles, uniformes, implementos de aseo o de transporte escolar. Sólo el 22% de los desplazados reciben una de las anteriores ayudas. A su vez, el 24% de los menores desplazados registrados que no asisten a establecimientos educativos deja de hacerlo por causa de los costos económicos asociados a ello. El 21% no asistió en razón a no haber encontrado cupo. Por último, mientras que los menores desplazados registrados muestran una tasa neta de escolarización del 51% (16%) para el nivel de secundaria (media), dicha proporción es de 63% (33%) para la población desplazada no desplazada.

24. Los informes muestran discrepancias sobre los resultados arrojados

decisiones implícitas sobre el peso que debían tener cada uno de los componentes del derecho y la posibilidad de acudir a indicadores multifactoriales, lineales o multiplicativos, que según la Comisión de Seguimiento deben ser objeto de revisión y concertación. No obstante, en las dos encuestas las cifras desagregadas de tales indicadores muestran resultados preocupantes sobre el goce efectivo de estos derechos por parte de la población desplazada. En relación con la ayuda inmediata, según el informe de la Comisión de Seguimiento, el 40% de los hogares desplazados no obtienen con oportunidad dicho servicio; sólo dos de cada diez hogares desplazados recibieron algún tipo de apoyo en la primera semana después de desplazados. Casi ninguno de los hogares desplazados recibió todos los componentes de la ayuda inmediata. En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, el 57% de los hogares desplazados registrados entre 2006 y 2007 recibió dicha ayuda. Sin embargo, prácticamente ningún hogar desplazado desde el año 2000 (menos de uno de cada 100), recibió todas las ayudas que componen la atención humanitaria de emergencia. Finalmente, el 92% de la población desplazada registrada no ha accedido a un programa alimentario. En cuanto al derecho a la alimentación, el 64% de la población desplazada registrada entre el 2006 y el 2007 presentó algún síntoma de insuficiencia alimentaria. Dicha proporción es significativamente mayor que la presentada para la población registrada entre el 2004 y el 2005 (56%). En total, el 59% de las personas registradas como desplazadas refirieron algún indicador de insuficiencia alimentaria. En el informe del Gobierno remitido a la Corte en el mes de octubre de 2008, se señala que en materia de percepción de seguridad alimentaria – esto es, percepción sobre su capacidad para satisfacer sus necesidades de alimentos y no pasar hambre -, el 98% se percibe con algún grado de inseguridad alimentaria y el 66 % se percibe en inseguridad alimentaria severa. En cuanto a la asistencia inmediata, en el informe de gobierno se afirma que sólo el 43% recibió dicha ayuda. En cuanto al derecho a la vivienda, sólo el 23% tiene seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda. En materia de generación de ingresos, el 94% está por debajo de la línea de pobreza y el 47% por debajo de la línea de indigencia.

25. Igualmente, existen objeciones técnicas sobre la medición de los indicadores de goce efectivo para los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personales, que en el informe gubernamental alcanzaron un nivel de goce alto. Según el informe del gobierno presentado el 11 de diciembre de 2008, (i) el 94% del total de personas incluidas en el RUPD goza del derecho a la integridad personal, (ii) 99% del total de la población incluida en el RUPD goza del derecho a la libertad, y (iii) 93% del total de personas incluidas en el RUPD goza del derecho a la seguridad personal. Según la Comisión de Seguimiento, *“el conjunto de indicadores concernientes a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales, cuyos resultados se exponen en el IGN, deben tener como fuente de su medición la información administrativa de las instancias legales correspondientes a no*

personas, lo cual evidencia el limitado impacto de los esfuerzos gubernamentales en materia de prevención así como en la protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la población desplazada.

26. Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, el Gobierno Nacional afirmó que si bien se había avanzado de manera significativa en varios aspectos de la política, existían componentes precarios, tales como los de tierras, vivienda y generación de ingresos, así como obstáculos importantes en los componentes relacionados con la ayuda inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia, el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia para combatir la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado interno. Teniendo en cuenta los resultados observados al aplicar los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el gobierno reconoció que aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

27. Por su parte, la Comisión de Seguimiento en su Noveno Informe,¹⁰ sostiene que el criterio de goce efectivo de derechos como parámetro para determinar el levantamiento del estado de cosas inconstitucional, *“se traduce en que cuando llega a comprobarse que, frente a las vulneraciones de la Constitución identificadas como causales de dicho estado, las políticas públicas diseñadas e implementadas de manera racional y transparente han logrado no sólo concretar el impacto favorable propuesto para la población desplazada, en términos del goce efectivo de derechos, sino que además tienen la vocación de reproducir dicho impacto en el tiempo y de manera progresiva.”* Para la Comisión de Seguimiento la superación del estado de cosas inconstitucional depende de *“la constatación empírica de un grado adecuado de observancia de los derechos afectados de la población desplazada (incluida una mejoría razonable respecto a su grado de observancia antes del desplazamiento, en calidad de compensación por la violación sistemática de derechos durante el periodo de desplazamiento de la población afectada), ya sea individualmente considerados o por subsistemas de derechos afectados, siempre y cuando se adopte una valoración de la observancia de cada derecho concebido y de su peso relativo en la superación de las condiciones de vulneración identificadas para cada subsistema de derechos y para el conjunto de derechos afectados.”*

28. En dicho informe, la Comisión de Seguimiento propuso evaluar la superación del estado de cosas inconstitucional teniendo en cuenta el grado de avance de 5 subsistemas de derechos de la población desplazada, *“la sostenibilidad de los derechos componentes del respectivo subsistema, (...) y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos:”* (i) El primer subsistema relativo a la Atención Humanitaria; (ii) el segundo subsistema integrado por derechos sociales fundamentales de orden

prestacional como la alimentación, la salud y la educación; (iii) el tercer subsistema referido a la auto-sostenibilidad e integrado por los componentes de vivienda y generación de ingresos; (iv) el cuarto subsistema, relacionado con derechos de carácter transversal, que deben ser garantizados en cualquier etapa o fase y que determinan en última instancia la realización de los demás derechos, tales como los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la libertad personales, a la identificación y a la participación; y (v) el quinto subsistema, de carácter independiente, constituido por aquellos derechos atribuibles a la población desplazada como víctima de un delito, a saber: derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Igualmente, la Comisión de Seguimiento planteó la conveniencia de adoptar *“un sistema de valoración periódico sobre el grado de avance en la observancia o en el goce efectivo de todos y cada uno de los subsistemas de derechos mencionados, como mecanismo de evaluación permanente sobre el progreso o retroceso de observancia de derechos y de la implantación de políticas públicas, de la adecuación institucional y de la destinación de recursos públicos (a los niveles central y territorial) para la atención, protección y reparación de la población en situación de desplazamiento forzado.”*

29. Con base en los resultados obtenidos en la aplicación de la Encuesta Nacional de Verificación, la Comisión de Seguimiento consideró que *“aún persiste la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en relación con los derechos de la población desplazada, en la medida en que no se han superado integralmente las falencias institucionales y financieras del Estado colombiano para garantizar el goce efectivo de los derechos.”* Para la Comisión *“solamente en el subsistema de derechos sociales fundamentales, específicamente en los derechos de salud y educación, se observa un cierto avance, aunque claramente insuficiente, en la cobertura nominal para población desplazada aunque a niveles equiparables a los del resto de la población colombiana, sin que haya ocurrido ningún progreso en términos de acceso efectivo y oportuno a servicios sociales, gratuidad, acompañamiento y calidad, lo que conduce incluso a contrarrestar buena parte de los impactos derivados de la ampliación observada en cobertura nominal. En el caso de alimentación se constatan retrocesos en 2008, en buena medida por el aumento del precio de los alimentos resultante de la coyuntura mundial y la persistente precariedad laboral de la población desplazada. || En los demás subsistemas no se corroboran mejoras en el grado de observancia de derechos, al menos con relación a lo encontrado en la I ENV-2007 (Primer Informe Nacional de Verificación presentado a la Corte). || Ante esta situación es clara la inexistencia de condiciones objetivas que permitan el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional y se hace necesario desarrollar medidas orientadas al establecimiento, reformulación o ajuste de las políticas de atención a la población desplazada, y definir un cronograma para lograr en el menor tiempo posible la plena observancia de los derechos de esta misma población.”*

30. Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, la Procuraduría General de la Nación señaló que dentro de los criterios a tener en cuenta para valorar la superación del estado de cosas inconstitucional era fundamental incluir la condición de víctimas de la población desplazada. En cuanto a los avances en la política, señaló que aun cuando hay mayores recursos, es necesario revisar los conceptos de priorización y de especificidad del gasto social a favor de la población desplazada. Para la Procuraduría General de la Nación los componentes de la política relacionados con la provisión de vivienda, la generación de ingresos y la restitución de bienes a la población desplazada muestran los niveles más bajos de progreso y afectan la superación del estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente afirmó que la protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personales, no mostraba avances significativos. También, que la falta de un protocolo único para la evaluación del riesgo tanto individual como colectivo de la población desplazada impedía el desarrollo de un programa de protección adecuado a las características de las amenazas que enfrenta esta población. Por lo anterior, concluyó que a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

31. La Defensoría del Pueblo señaló en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 que para determinar la superación del estado de cosas inconstitucional era necesario poder diferenciar los esfuerzos realizados en esa dirección y los que están orientados simplemente a la superación de la pobreza. Resaltó que los esfuerzos a nivel territorial han sido ínfimos y no ha habido una adecuada coordinación para fortalecer la capacidad institucional de los municipios receptores. También indicó que los pobres resultados en materia de ayuda humanitaria de emergencia, protección y restitución de tierras y bienes abandonados, prevención del desplazamiento y protección de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad personales mostraban que aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional.

32. Por su parte la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados reconoció los avances alcanzados a través del proceso de seguimiento y evaluación, impulsado por la Corte y la construcción de un diálogo técnico entre el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento para buscar soluciones a las falencias detectadas en la sentencia T-025 de 2004. En cuanto a los criterios a tener en cuenta para la determinación de la superación del estado de cosas inconstitucional recordó las causas que dieron lugar a su declaratoria y señaló la importancia de que los criterios que se desarrollaran tuvieran en cuenta tanto los avances institucionales como el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada. Para ello consideró fundamental que (i) se redujera la subjetividad al decidir la inclusión de la población en el RUPD, (ii) se fijaran metas para el avance progresivo de los derechos de la población desplazada y (iii) se definieran metas para corregir las falencias relativas a las falencias en la capacidad

Corte Constitucional reasumiera la competencia en el evento en que se vuelvan a presentar las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional. Para el ACNUR, dados los resultados alcanzados al construir la línea de base por la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

33. Lo anterior implica que los correctivos que adopten las autoridades nacionales y territoriales para superar las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional deben tener un impacto indiscutible en el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. También significa que las metas que se fijen para la superación de las falencias identificadas en la sentencia T-025 de 2004, deben tener como referente necesario el avance en el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada, independientemente de si se adoptan otros indicadores o mecanismos de evaluación y seguimiento para medir el avance en la corrección de las falencias y en el logro de la metas fijadas.

34. La superación del estado de cosas inconstitucional supone un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que los informes presentados muestran la extrema gravedad de la situación de pobreza de la población desplazada,¹¹ la baja cobertura de varios de los programas de atención,¹² la inidoneidad de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos y¹³ la continuidad del fenómeno del desplazamiento debido al gran número de nuevos desplazados cada año desde 2004 (un promedio de 240.000 por año),¹⁴ no resulta posible declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional, a pesar de resultados positivos en relación con algunos derechos.¹⁵ Dada la gravedad de la crisis humanitaria que continúa enfrentando

¹¹ 98,6% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD no alcanzan la línea de pobreza y el 82,6% no superan la línea de indigencia, según el informe de la Comisión de Seguimiento. Según ese mismo Informe “con el ritmo de avance del cronograma del gobierno, la población desplazada alcanzaría en 2030 la línea de base de la población en general para 2003-2004; en 2032 la línea de indigencia de la población colombiana en 2005; en 2037 la meta prevista para la población total en 2010, y en 2038 (en 40 años) la meta prevista por el Gobierno para 2019. En cuanto a la reducción de la pobreza (LP), el ritmo de avance propuesto (2,11 anual entre 2010 y 2019) permitirá a la población desplazada, partiendo de un 94,2% de la PD en situación de pobreza por LP, reportada por el IGN, alcanzar en 2028 la línea de base establecida en 2003-2004 para la población total; en 2034 la LP nacional prevista por el gobierno para 2010 y en 45 años la meta prevista por el gobierno para 2019.”

¹² Según el informe de la Comisión, sólo el 0,4% de los grupos familiares inscritos en el RUPD recibió todos los elementos que componen la ayuda inmediata, el 0,2% de los grupos familiares registrados ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) (en el informe del gobierno solo el 37% de los hogares desplazados recibieron ayuda humanitaria de emergencia), el 80% de los hombres tiene cédula pero no cuenta con libreta militar, 46% se quejaron de hambre, 63% consumieron menos alimentos de los que querían por falta de dinero para comprarlos, 50% dejó de consumir por lo menos una comida por falta de dinero.

¹³ El gobierno reconoció en su informe que los programas de tierras, vivienda, generación de ingresos y justicia frente al delito de desplazamiento forzado requerían ser fortalecidos

¹⁴ Según el informe del gobierno presentado en octubre de 2008 desde el año 2004 en promedio se han

la población desplazada y la precariedad actual en el goce efectivo de sus derechos, declarar la superación del estado de cosas inconstitucional aumenta el riesgo de retrocesos y de perpetuación de la violación masiva y sistemática de los derechos de la población desplazada. Lo anterior no obsta, para que alcanzado un nivel óptimo de satisfacción y de goce efectivo de un derecho, este avance sea reconocido formalmente.

III.2. EL ESFUERZO PRESUPUESTAL

35. En materia de esfuerzo presupuestal, el gobierno nacional señaló en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, que entre 1999 y 2002 los recursos destinados a la población desplazada fueron de \$498.885 millones; entre 2003 y 2006 el monto ascendió a \$2 billones; y entre el 2007 y 2010 se estima que el monto destinado será de \$4,6 billones de pesos. Igualmente, la Directora del Departamento Nacional del Planeación resaltó como un avance importante en la materia la decisión del gobierno de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, lo que se traduce en que, a lo menos, no se harán recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y se mantendrá el nivel de ejecución presupuestal. Claramente el incremento presupuestal como consecuencia de la sentencia T-025 de 2004 ha sido elevado y acelerado, lo cual constituye un avance indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional.

36. En su informe del 30 de octubre de 2008, la Contraloría General de la República señaló que en materia presupuestal (i) se subestimaron los costos reales de los programas de atención a la población desplazada en las proyecciones presupuestales efectuadas por el gobierno; (ii) existen deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de los montos ejecutados; (iii) se constata un incumplimiento de la obligación de tener un presupuesto diferenciado para la población desplazada ordenado por el Auto 176 de 2005; y (iv) se observa una baja capacidad institucional para el manejo de los recursos asignados. En lo pertinente, el informe señala lo siguiente.

“Frente al esfuerzo fiscal efectuado por el Estado no se presenta información presupuestal desagregada por línea de acción en todos los componentes, que permita realizar un cálculo exacto sobre el volumen de recursos invertidos en cada uno de ellos, tanto por el Estado como por otras fuentes de financiación de los programas, impidiendo con ello también la determinación de los costos reales en que se ha incurrido para la atención de cada beneficiario.

Aunque por estas deficiencias en la información, la CGR no pudo determinar con exactitud la inversión efectiva por beneficiario para cada línea de acción, en aquellas en las que se pudo establecer alguna precisión, el costo fue superior al estimado por el DNP, razón por la cual puede inferirse que las proyecciones efectuadas están subestimadas y los recursos necesarios para sostener la política

pueden ser superiores, o en su defecto, se vea reflejado en una menor cobertura poblacional o en un deterioro de la calidad de la prestación del servicio.

(...) Así mismo, las proyecciones efectuadas por el Gobierno Nacional no contemplan los costos asociados a la ocurrencia de nuevos desplazamientos, al igual que la sostenibilidad de los programas en materia de salud y de educación, en los que se requiere no sólo la apertura de cupos sino la garantía de continuidad en el sistema.

(...) El análisis de los programas por medio de los cuales se efectuó el gasto durante la vigencia 2007, permitió determinar que aproximadamente 44% de los recursos ejecutados incluían a otra población vulnerable, a pesar de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 176 de 2005. (...) De acuerdo con la apropiación vigente para el 2008, estos programas alcanzan un 28%, indicando con ello que después de tres años de expedida la sentencia T-025, el Gobierno sigue ejecutando los recursos bajo programas que incluyen a otra población vulnerable, ocasionando que no pueda establecerse de manera exacta el monto invertido por las entidades del nivel nacional para brindar atención integral a la población desplazada.

Otro aspecto que debe ser motivo de especial preocupación por parte del Gobierno es el relativo a la oportuna ejecución de los recursos, pues la evaluación realizada a las vigencias 2006 y 2007 permitió determinar debilidades en la ejecución efectiva de la apropiación final toda vez que (...) 35% de la ejecución efectuada en 2006 quedó rezagada para el año 2007 y un 27% de la ejecución efectuada en 2007 lo hizo para el 2008, lo cual refleja que una parte importante de estos recursos realmente son invertidos más allá de la vigencia para la cual fueron apropiados. (...) esta situación implica deficiencias en la planeación presupuestal y de tesorería, especialmente en programas tan importantes como los manejados por entidades como Acción Social, el Ministerio de Protección Social, SENA, ICBF, INCODER y FOMIPYME.”

(...) los diversos informes de auditoría practicados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD durante 2006, coincidieron en que existen debilidades en el proceso de seguimiento y control a los montos ejecutados, pues en la mayoría de los casos esta ejecución se realiza bajo la modalidad de convenios con terceros nacionales e internacionales. Esta situación reviste especial gravedad para el ejercicio del control, pues se dificulta la vigilancia del manejo de los recursos públicos involucrados

(...) Así mismo, se han evidenciado deficiencias en la planeación de la contratación en las diferentes áreas de Acción Social, detectándose baja capacidad institucional para el manejo del volumen de recursos asignados, razón por la cual en el afán de ejecutarlos sin exceder los toques permitidos en la constitución de reservas presupuestales, se ha mercerizado la gestión de los mismos, diseminando la gestión fiscal y de resultados que tiene Acción Social.

(...) La entrega de recursos a diferentes organismos nacionales e internacionales privados y públicos, así como la celebración de convenios interadministrativos con municipios para el desarrollo misional de la entidad, ha significado el cumplimiento de un 95% de la ejecución presupuestal dentro de la respectiva

presupuesto como un instrumento que refleja la gestión de los recursos en una determinada vigencia.”

37. Durante la sesión técnica 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. La Corte Constitucional acogerá esta propuesta y, en consecuencia, ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Ello, a partir de la estimación de los costos de la política de atención a la población desplazada realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, que en tal como se ha señalado en las providencias de esta Sala al respecto, habrán de ser actualizadas de acuerdo a las modificaciones de la política y a los cambios en el número de personas a atender.

38. Igualmente, 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 requerir 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. Esta solicitud se hará en el Auto relativo a la contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional.

39. La Corte Constitucional igualmente acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener un alto nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles aumentos que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

III.3. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

40. La precaria capacidad institucional es uno de los problemas que continúan siendo preponderantes para la persistencia del estado de cosas inconstitucional.

T-025 de 2004 y de las evaluaciones de la política actual notará la gran similitud entre las falencias de capacidad institucional descritas en dicha providencia y las actuales, cinco años después. Para verificar la continuación de fallas graves en la capacidad institucional, basta constatar que a pesar de que según el gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes está lejos de alcanzar un nivel aceptable.

42. Por lo anterior, la Corte estima necesario impartir una serie de órdenes dirigidas a que se avance en el fortalecimiento de la capacidad institucional. Aun cuando ya en el mes de septiembre de 2004, como respuesta a la sentencia T-025 de 2004, el CNAIPD entregó un cronograma para la superación de las falencias de capacidad institucional, dicho esfuerzo ha sido rebasado por la complejidad de la situación, por la necesidad de orientar el fortalecimiento de la capacidad institucional al goce efectivo de los derechos y por el imperativo de garantizar que se progrese de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado hace cinco años.

43. Como estas áreas de problemas han sido objeto de numerosos informes y pronunciamientos, la Corte no se detendrá en ellos. Sin embargo, sí resaltará algunos aspectos básicos y adoptará un plan para promover el fortalecimiento de la capacidad institucional, tal como se describe en los siguientes apartados.

III.3.1. Persistencia de la falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables.

44. Primero, la Corte observa que persisten las condiciones sistemáticas de falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de acceso a la atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables. Las entidades responsables de cumplir con la política de atención a la población desplazada han de alcanzar niveles de capacidad institucional suficientes, no sólo para entregar los bienes y servicios a los que tienen derecho las personas desplazadas, sino también, para hacerlo de manera accesible y poco costosa para los receptores de la ayuda.

45. En las evaluaciones de la política se reporta constantemente la incoherencia y falta de claridad acerca de (i) a qué ayudas pueden acudir las personas desplazadas, (ii) los bienes y servicios que dichas ayudas contienen, (iii) los trámites que han de realizarse, los documentos que deben ser aportados para acceder a éstas, (iv) los lugares en los que deben presentarse para tramitar o recibirlos, (v) el tiempo de la entrega, (vi) la etapa en el trámite

ocasiones éstas se niegan, y (ix) las instituciones o los operarios responsables a cargo de su trámite y entrega. Adicionalmente, muchas entidades, tanto del nivel nacional como del territorial, no cuentan con un mecanismo de registro, proceso y control de los derechos de petición presentados por la población desplazada. Por último, los desplazados no conocen las maneras cómo acceder a información acerca de la atención ofrecida por el Estado y, normalmente, deben acudir a múltiples puntos de información.

46. Resalta la Corte que la ausencia de información tiene efectos nocivos para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha falencia no sólo contribuye a niveles mayores de angustia de los integrantes de dichos hogares, sino que en ocasiones disminuye las posibilidades de superación de esta población. La Corte constata que muchos desplazados destinan buena parte de su tiempo en visitar las instituciones estatales buscando algún tipo de atención o ayuda.¹⁶ La ausencia de información acerca de las ayudas que serán prestadas y el momento en el que ello será hecho, aumenta los costos personales del desplazamiento, al impedir que la población desplazada fije expectativas claras acerca de su situación en el lugar de recepción, lo cual a su turno le impide tomar decisiones económicas más precisas.

47. De otra parte, la dificultad en el acceso a la información constituye un desincentivo ilegítimo para que las personas desplazadas accedan a la atención dirigida al goce efectivo de sus derechos y un espacio para que personas de mala fe abusen de su conocimiento sobre el funcionamiento del sistema en beneficio propio. La falta de claridad provoca que menos personas intenten acceder a los servicios a los que tienen derecho. Por lo tanto, el plan de superación de falencias de capacidad institucional también deberá incluir un componente para superar esta deficiencia.

III.3.2. Necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal.

48. La Sala observa que, de acuerdo a varios de los documentos analizados, el acceso de la población desplazada a los servicios y beneficios a los que tienen derecho, no se produce (i) de manera **integral** – por ejemplo, la ayuda humanitaria de emergencia llega tarde, no se prorroga oportunamente a quienes la necesitan y es incompleta en cuanto a los bienes cubiertos –, (ii) respetando el principio de **igualdad** - en los informes y estudios presentados a la Corte se observa que al acceso a casi todos los componentes varía significativamente entre municipios de recepción y que las variaciones en ocasiones se explican por prácticas fundadas en criterios discriminatorios, así estas prácticas se aparten de las directrices trazadas desde las entidades nacionales -, ni (iii) respetando niveles aceptables de **calidad**,¹⁷ tanto en

cuanto al procedimiento que los desplazados deben seguir para recibir los distintos componentes, como en relación con la calidad del producto o servicio mismo.

49. Con el fin de que el acceso a los bienes y servicios a los que tiene derecho la población desplazada se realice bajo condiciones de integralidad, igualdad y calidad, la Sala estima que el plan de superación de falencias habrá de hacer referencia explícita a la manera como se cumplirán estos parámetros en la prestación de bienes y servicios.

III.3.3. Persistencia de los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada.

50. De acuerdo a múltiples documentos revisados, la Corte constata que se siguen presentando problemas en materia de coordinación entre las diferentes entidades públicas (nacionales y territoriales) y la definición de responsabilidades claras y específicas acerca de la atención a la población desplazada. En el informe presentado por la Contraloría General de la República en octubre de 2008, esta entidad señala que *“los resultados alcanzados evidencian avances en la conjunción de esfuerzos institucionales, a pesar de que la información analizada sólo da cuenta de las reuniones efectuados y de los documentos que quedan como resultado de ellas, pero no evidencias una relación entre éstos y la atención efectiva a la población desplazada, es decir, no se observan el efecto real de la coordinación institucional frente a las necesidades de la población objetivo en cada uno de los componentes de la política. (...) De igual manera, los informes de auditoría de las vigencias 2006 y 2007, evidenciaron desarticulación y falta de coordinación entre los diferentes programas de Acción Social, lo que no permite sumar esfuerzos para brindar una mejor atención y adecuada cobertura de la población beneficiaria.”*

51. Según los informes de evaluación de la política pública presentados hasta el momento, Acción Social continúa teniendo problemas para verificar, compartir y hacer pública la información de los servicios que se prestan en cada uno de los componentes de la política. También existe evidencia de que los diferentes componentes de la atención a la población desplazada funcionan de manera separada, y no están concebidas, ni se ejecutan de tal forma que generen sinergias para alcanzar el objetivo de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Esto se constata especialmente en materia de estabilización socioeconómica, en donde los componentes de vivienda, generación de ingresos y los servicios de capacitación laboral funcionan sin articulación entre ellos y no hacen parte de una política integral y complementaria bajo el propósito común de que los desplazados superen su situación de pobreza.

52. Además, la Corte constata de nuevo que la ejecución de la mayoría de los componentes de la atención a la población desplazada carece de responsables claros. Esta falencia constituye un obstáculo para la protección efectiva de los derechos de la población desplazada.

53. De las múltiples evaluaciones de la política, la Corte encuentra que el ente coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada carece de herramientas adecuadas para exigir a las entidades que tienen obligaciones constitucionales y legales frente a las personas desplazadas el cumplimiento de sus responsabilidades. En el presente Auto se adoptará un instrumento para fortalecer la capacidad de coordinación de Acción Social. (Sección IV)

54. En cuanto a los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en junio 12 de 2008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decide no adoptarlos formalmente, dado que subsisten cuestionamientos técnicos sobre su pertinencia, suficiencia y adecuación. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras a superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

III.3.4. Adopción de un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional

55. Esta Sala considera que es necesario que el CNAIPD adopte, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social y de la Directora del Departamento Nacional de Planeación, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual (i) se realice un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) se definan los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indique los ajustes que se realizarán, (iii) se establezca los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes (iv) se conciben los medios para su instrumentalización, (v) se fije un cronograma de ejecución y (v) se proceda a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previo el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma.

56. En este plan de fortalecimiento de la capacidad institucional se deberán contemplar soluciones para, a lo menos, las siguientes áreas de problemas: (a) la coordinación a nivel nacional de las entidades responsables de componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado. (b) la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a su compromiso presupuestal, de gestión y de resultados de goce efectivo de derechos. (c) el acceso oportuno a los servicios y beneficios por parte de los desplazados, en condiciones de integridad, igualdad y calidad (información, rutas de acceso, respuesta estatal oportuna, entre otros). Además, el plan deberá considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- a. Una identificación de los principales obstáculos y falencias en la capacidad institucional.
- b. La manera como se removerán los obstáculos descritos y superarán las falencias, detallando los correctivos, las acciones, las prácticas administrativas, o las reformas normativas que se adelantarán en consecuencia.
- c. Un cronograma para alcanzar los objetivos de fortalecimiento de la capacidad institucional.
- d. Cada una de las etapas contenidas en el cronograma mencionado, contendrá (1) metas medibles, (2) las tareas a realizar para agotar la respectiva etapa, y (3) las entidades y los funcionarios responsables de su cumplimiento.
- e. Herramientas concretas para detectar y corregir las fallas que se presenten en la implementación del plan de fortalecimiento de la capacidad institucional.
- f. Participación oportuna y efectiva de la población desplazada y de la Comisión de Seguimiento en el diseño del plan y la evaluación de su ejecución.
- g. Un componente orientado a asegurar que las personas registradas como desplazadas tengan un acceso rápido, y claro a la información de la atención a la que tienen derecho. Dicho componente deberá facilitar, como mínimo, información detallada para cada desplazado sobre (i) los bienes servicios a los que tiene derecho, (ii) los momentos en los que éstos van a ser prestados, (iii) los responsables específicos de su prestación, (iv) los procedimientos y requisitos necesarios para su puntual prestación, y (v) los remedios a los que tienen derecho si no se cumple lo prometido. Dentro de este componente, se habrá de
 - procurar un medio centralizado de atención y orientación al que cualquier desplazado pueda tener acceso, tanto físicamente como a través de medios telefónicos o electrónicos, a la información descrita en este literal.
 - adoptar y divulgar un protocolo para responder a las peticiones de servicios o prestaciones presentadas por integrantes de la población

57. El CNAIPD presentará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional un informe sobre (i) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y (ii) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse la manera como se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

III.4. LA IDONEIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOGRAR EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS Y LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

58. De las evaluaciones e informes presentados a la Corte, es posible identificar (i) componentes de la política que deben ser replanteados en su totalidad no sólo por el gran rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional; (ii) componentes de la política que no han sido realmente articulados y cuyos vacíos protuberantes retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional y por lo tanto requieren complementación; y (iii) componentes que, dados los informes presentados a la Corte, requieren importantes avances para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

59. En el primer grupo se encuentran los componentes de vivienda, generación de ingresos y tierras. En el segundo grupo se encuentran los componentes de prevención del desplazamiento y de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición. En el tercer grupo se encuentran los demás componentes de la política, dentro de los cuales se destacan los relativos a la provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, así como el componente de retorno y reubicación. Las decisiones correspondientes serán adoptadas de manera autónoma por las entidades gubernamentales competentes.

60. En el presente auto se recoge el consenso sobre las políticas que han impedido lograr el goce efectivo de los derechos a pesar de los esfuerzos presupuestales y de la dedicación de muchos funcionarios de todos los niveles administrativos.

III.4.1. Replanteamiento de la Política de Vivienda para la población desplazada

61. La vivienda es a la vez uno de los componentes de la política donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado, y donde los resultados son, a juicio de todos los que participaron en la sesión técnica del

10 años. En los últimos dos años se han realizado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir falencias señaladas previamente por la Corte. No obstante, el propio gobierno ha acudido al Congreso para modificar aspectos de dicha política respecto de los desplazados porque a pesar de los avances – por ejemplo, la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal - la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados. Aún si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable. Como se explica en el presente apartado, estas razones llevan a la Sala a expresar que la política de vivienda para la población desplazada, tal como está concebida desde hace una década, no es idónea para lograr garantizarle a los desplazados el derecho a la vivienda digna. Por ende, la Corte ordenará que dicha política sea reformulada integralmente por los órganos responsables, después de seguir un proceso de participación efectiva con las organizaciones sociales y los actores del sector.

62. En primer lugar, estas son las razones por las cuales se concluye que la política de vivienda no es idónea para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados. De una parte, se constatan los precarios resultados que arroja la aplicación de los mecanismos de facilitación de vivienda: (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real.¹⁸ (ii) La proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin.¹⁹ Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda.²⁰ (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho²¹ Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes. Ello también tiene como consecuencia que, dada la dificultad de conseguirlos y la poca ayuda que representan en términos reales,

¹⁸ Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional, p. 35, los diferentes informes de la Comisión de Seguimiento, y la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los cuales llegando a mediados del 2008, a menos de uno de cada diez desplazados había sido asignado un subsidio de vivienda.

¹⁹ Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 40-43, con base en información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según la Procuraduría, el “índice de subejecución” aumentó de 14% en el año 2003, a 77% en el año 2007.

²⁰ Al observar que a menos de uno de cada diez desplazados se le ha asignado un subsidio de vivienda, y a la

la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó de 64% de las personas desplazadas registradas en 2001, a 53% de ellas en 2006.²²

63. De otra parte, las razones por las cuales los resultados son tan limitados, corresponden en buena medida a fallas en la concepción plasmada en las leyes vigentes. De las múltiples falencias que diversos documentos han identificado, la Corte destaca una trascendental: los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.

64. Esta combinación de factores llevan a que la vivienda sea uno de los componentes para los que se destina una mayor proporción de recursos de la atención a la población desplazada, y a la vez, uno de los que muestra una cobertura efectiva más baja. Con la concepción de subsidios actual, alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica, y, como se dijo, inefectivo en cuanto al alcance de sus resultados. Al ritmo presente, no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política satisfaga la demanda a la que está enfocada.

65. En este orden de ideas, la política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población desplazada, y al mismo tiempo, inidóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia.

66. La Corte considera que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. Lo que procede entonces, es reformular la política.

67. Por lo tanto, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformularán la política de vivienda para la población desplazada. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición

tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. La Corte enuncia áreas a considerar según lo dicho en la sesión técnica y en los documentos aportados al expediente:

- Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a “*alojamiento y vivienda básicos*” – elemento esencial del derecho a la subsistencia mínima, precisado en el principio rector 18-
- Que la política que se diseñe haga parte de los esfuerzos para “*proveer apoyo para el autosostenimiento*” – tal como se deduce de los principios rectores 1, 3, 4, 11, y 18.
- Que la política que se diseñe esté enfocada a satisfacer el goce efectivo de los derechos de *toda* la población desplazada registrada, durante un periodo de tiempo que pondere, de una parte la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección
- Que se defina el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo
- Que se estimule la oferta para desplazados
- Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos
- Que se de prioridad a las madres cabeza de familia
- Que tenga en cuenta el diseño y la adopción de medidas transitorias dirigidas a la protección de las personas que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas.
- Que se de cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.²³

68. Dentro de dicha reformulación, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, también podrán considerar la

²³ Dentro de tales criterios de racionalidad, podría considerar, por ejemplo, los cambios normativos y administrativos que es necesario realizar para la configuración de la herramienta; el establecimiento de un cronograma que describa el ritmo mediante el cual se piensa aumentar la cobertura efectiva, desde el principio de la ejecución de la política, hasta el momento en el que se planea alcanzar un nivel suficiente de protección; el establecimiento de metas medibles respecto del goce efectivo del derecho entre otros parámetros: la

propuesta realizada por la Comisión de Seguimiento en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 sobre la posibilidad de vincular laboralmente a la población desplazada en la construcción de vivienda, como una alternativa tanto para la solución de los problemas de vivienda como en materia de generación de ingresos para la población desplazada. En caso de que el gobierno decida no incorporar esta propuesta, le informará a la Comisión de Seguimiento las razones de su decisión.

69. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y (ii) del progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

III.4.2. Replanteamiento de la política de tierras

70. Otra de las áreas con resultados precarios es la política de tierras, tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada, como a las tierras entregadas para reubicación y desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada. El mismo gobierno señala este componente de la política como uno de los que requiere ser reformulado dado el atraso en que se encuentra.

71. El informe presentado por el Gobierno Nacional el 11 de diciembre de 2008, señaló como principales obstáculos para el avance de esta política, los siguientes:

- i. La desactualización de la información institucional necesaria para la individualización de predios y derechos²⁴
- ii. La escasa sistematización de la información catastral y registral relevante²⁵
- iii. El bajo nivel de conocimiento acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial, por parte de los funcionarios concernidos
- iv. El escaso conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles, por parte de la población afectada.

²⁴ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi señaló que a 1° de enero de 2007, se habían actualizado los registros catastrales de 8'121.501 (85%) de predios urbanos de los 9'446.080 existentes en la base inicial, y de 1'632.900 (46%) de los 3'521.618 predios rurales contenidos en la misma base. A la fecha, había un total

- v. La transición normativa (Ley 1152 de 2007) y el cambio de competencias institucionales que ha implicado:
 - a. Traslado del RUP que administraba INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro bajo la denominación RUPTA, con los ajustes correspondientes
 - b. Traslado de la competencia de recepción de solicitudes que tenía INCODER, al Ministerio Público
 - c. Asignación de las competencias en materia de Ruta de Protección Étnica al Ministerio del Interior y de Justicia.
 - d. Este traslado de competencias no ha estado acompañado del mejoramiento de su capacidad administrativa para la asunción de las nuevas funciones.
- vi. La falta de información actualizada de formaciones catastrales y territorios étnicos.²⁶
- vii. El establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral.
- viii. Las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados.
- ix. La imprecisión de los datos aportados por los desplazados por la violencia para la identificación de los predios.

72. El gobierno presentó como avances en la materia (i) el diseño de las rutas individual y colectiva de protección de predios y (ii) el hecho de que de las 24.165 solicitudes de protección, 1004 hayan sido objeto de anotación en el folio de matrícula, y esto sólo como consecuencia del traslado de competencias del INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro, es decir entre el año 2007 y 2008. No aparecen reportadas acciones concretas de protección de predios durante el período en que el INCODER asumió la competencia para la protección de tierras. Según lo reconoció la Superintendente de Notariado y Registro durante la sesión de información técnica sobre hábeas data y registro, la mayor parte de la información en manos del INCODER reposaba en cajas sin ningún tipo de sistematización o anotación de las acciones adelantadas.

73. El gobierno propuso un replanteamiento general a esta política pública y señala como acción a adelantar la *“implementación de un procedimiento específico y expedito para el saneamiento del derecho de los desplazados que están en calidad de poseedores.”* Igualmente propone ajustar la capacidad administrativa de las instituciones involucradas, la modificación a la ley de contratación para hacer más expedito lo relacionado con la protección de la población desplazada y no hacer recortes presupuestales que afecten los proyectos relacionados con la atención al la población desplazada.

74. Por su parte, en el informe de la Comisión de Seguimiento presentado el 11 de diciembre de 2008 en la sesión técnica, se señaló que el 96% de las personas desplazadas declararon haber dejado abandonado algún bien. De estas personas, 55% abandonaron tierras y 79% animales. Solamente el 7% había solicitado la protección de sus bienes. La Comisión calculó que el total de hectáreas abandonadas sin incluir propiedad colectiva se estima en 4.6 millones para la población RUPD y de 1.1 millones de hectáreas para la población no inscrita.²⁷ Según la Comisión, el 67% del total de los grupos familiares entrevistados señala ser propietario, 6% poseedor, 5% usufructuario, 3% ocupante de hecho, 3% ocupante de baldíos y un considerable 13% se circunscribe a otros tipos de tenencia. La proporción de propietarios formales de bienes raíces despojados o abandonados es más alta para grupos familiares desplazados no registrados en el RUPD (23%) que para los registrados en el RUPD (20%). El área promedio de tierras abandonadas por la población en situación de desplazamiento forzado ascendió a cerca de 29,2 hectáreas por grupo familiar, siendo más elevado el promedio de la superficie perdida por la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, del orden de 31 hectáreas por grupo familiar en comparación con el de la población no inscrita, de 22 hectáreas por grupo familiar. Según el VII Informe de la Comisión de Seguimiento, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, que equivalen al 11% de la superficie agropecuaria del país. La mayor proporción de la tierra abandonada se encuentra en la región de la Costa Atlántica (38%), seguida por la compuesta por la Amazonía, la Orinoquía y el Chocó (34%) y finalmente la Andina (27%).²⁸

75. En el XVII informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 20 de octubre de 2008, se señala que luego de hacer un seguimiento a las tres rutas de protección de predios abandonados, *“el balance es preocupante, dado que la cobertura del mecanismo de protección de tierras ha sido mínima”*, debido a las siguientes razones: (i) *“la ausencia de un sistema actualizado y coordinado de información por parte de los organismos estatales encargados de censar la tierra y de establecer los diferentes tipos de relación jurídica posibles (...);”* (ii) *“la falta de compromiso institucional de*

²⁷ Según los informes II y VII de la Comisión de Seguimiento, 71.169 personas naturales y jurídicas se encontraban vinculadas a las tres rutas de protección. Las 2.240.836,34 hectáreas involucradas en el trámite de protección -rutas individual (51%) y colectiva (49%) no se relacionan con los estimativos de la superficie abandonada por la PD que oscilan entre 2,8 millones de has (Contraloría General) a 10 millones (Movimiento Nacional de Víctimas) ni al cálculo de las 1,2 millones de has efectivamente pérdidas. La ruta colectiva solamente se ha activado en municipios de 6 departamentos: Norte de Santander ocupa el primer lugar con 50,650 derechos y 32,591 personas, continúa Antioquia con 14,961 derechos y 10,916 personas, el tercer puesto es para Valle del Cauca con 6,470 derechos y 5,254 personas y, el cuarto, Bolívar con 5,970 y 4,494 personas.

²⁸ Según la Comisión de Seguimiento (II ENV) *“ puede afirmarse que, con un nivel de confianza del 95%, la extensión en número de hectáreas perdidas a causa del desplazamiento forzado, sin contabilizar las formas de propiedad o tenencia colectiva, oscilaría entre 5,0 y 5,6 millones de hectáreas: ente 4,5 y 5,2 millones de hectáreas para la población desplazada inscrita en el RUPD y entre 0,7 y 0,9 millones de hectáreas para la*

INCODER para tramitar las solicitudes de protección de tierras hecha por la población desplazada;” (iii) la falta de claridad en la actualidad “*sobre la competencia y el procedimiento para tramitar las medidas de protección de predios, por la lentitud del proceso de transición y por la prórroga de las competencias al INCODER dada por el Decreto 3066 de 2007.*” (iv) No existe protección real de los predios frente a los cuales se solicitó dicha medida: “*En cuanto a las inconsistencias halladas por la PGN, en las solicitudes reportadas de ruta individual por el INCODER como concluidas y pasadas a la SNR, el 26% de las mismas se encontraban protegidas (6510). Sin embargo, el porcentaje de protección real disminuyó, ya que únicamente 1.323 expedientes, es decir tan solo el 5.22% del total de solicitudes de protección contaban con anotación en folio de matrícula al 3 de octubre de 2008, (...) situación que es desconocida por el peticionario al no haber sido notificado.*” (v) En cuanto a la ruta colectiva, la Procuraduría señala que “*40 municipios no habían realizado el correspondiente informe de predios cuando se efectuó la declaratoria de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento, con lo que no se verificó protección efectiva de los predios;*” (v) En relación con la ruta étnica, según la Procuraduría General de la Nación de las 116 solicitudes remitidas por INCODER al Ministerio del Interior bajo esta categoría, la mayoría había sido tramitada como solicitudes individuales de protección, lo que evidencia que no se han desarrollado instrumentos específicos encaminados a su efectiva restitución material y a garantizar el uso y goce de los derechos territoriales de esos grupos vulnerables, ni se han destinado recursos suficientes para el saneamiento y delimitación de esos territorios. “*Se insiste en la necesidad de que el Ministerio del Interior construya un sistema de información para que pueda realizar de manera eficaz sus funciones de protección de territorios en la ruta étnica, debido a que no existe un censo actualizado de comunidades indígenas y afro, así como sistemas de georeferenciación de las diferentes comunidades.*”

76. A las deficiencias en el proceso de protección de tierras, se suman las fallas de los procedimientos de asignación de tierras para reubicación de población desplazada y realización de proyectos productivos. Según el informe de la Procuraduría General de la Nación (i) en la gran número de casos se entregan predios que no reúnen las características agroecológicas para su explotación o incluso para que los grupos familiares puedan vivir dignamente; (ii) se asignan predios frente a los cuales existe precariedad en los títulos o en la tenencia de la tierra; (iii) se desconocen los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes sobre determinados predios y se entregan a colonos o familias desplazadas, generando mayores conflictos; (iv) en la asignación de predios y la definición de los proyectos productivos se desconocen permanentemente los principios de dignidad, seguridad, voluntariedad y participación de la población desplazada. En su informe, la Procuraduría señala 24 casos problemáticos que ilustran las dificultades de este tipo de procesos, así como la responsabilidad del INCODER.²⁹

77. Dada la gravedad de las falencias que enfrenta el componente de tierras, la Comisión de Seguimiento propuso en su Sexto Informe a la Comisión de Seguimiento *“la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras con motivo de ese crimen”* bajo la responsabilidad de Acción Social y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR). Según la Comisión de Seguimiento, dentro del proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte deberá fijar unos parámetros mínimos y exigibles al gobierno nacional en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de bienes. *“Para la Comisión de Seguimiento, tales parámetros deben buscar que dicha política pública se ajuste a los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho a la restitución, y propenda simultáneamente por el goce efectivo del derecho a la reparación integral de los desplazados, por contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y por garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas en el país. Igualmente propone que esta política tenga dos componentes o ejes fundamentales. “De un lado, un programa de restitución de bienes tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio en el marco del conflicto armado en Colombia, con el fin de lograr una restitución de esos bienes en el corto plazo, que permita el ejercicio de los derechos violados en condiciones de seguridad y evite que los mismos vuelvan a ser vulnerados en el futuro. De otro lado, una serie de reformas normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posibles los objetivos del programa de restitución de bienes, como a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos de los asociados.”*

78. Con el fin de avanzar a una protección efectiva en la materia, la Comisión de Seguimiento propone la creación de una Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras como institución principal encargada de la implementación del programa de restitución de bienes. *“La comisión propuesta tendría una doble función: de un lado, esclarecer la verdad de la*

(6) El Triunfo, La Unión, Jerusalén-Cundinamarca; (7) El Billar – Villa Brasilia, Marulanda, Caldas; (8) La Victoria, Silvania – Cundinamarca; (9) Curvaradó – Jiguamiandó, Carmen del Darién- Chocó; (10) 31 Baldíos, La Primavera – Vichada; (11) La Unión, Sitio Nuevo – Magdalena; (12) Tierra Prometida, Puerto Wilches – Santander; (13) La Colorada, Jerusalén-Cundinamarca; (14) La Cristalina, Nariño- Antioquia; (15) Rovira, Huila; (16) La Mata, Vereda Las Brisas del Salto, Municipio de Arauca – Arauca; (17) La Florida, Vereda Rincón del Moriche, Yopal-Casanare; (18) Predio Monte Verde, Corregimiento de Cotoprix, Riohacha-Guajira; (19) Campana de las Vegas, Corregimiento del Río Ancho, Dibulla-Guajira; (20) Carimagua, Puerto Gaitán – Meta; (21) Usaquén, Montería-Córdoba; (22) Nilo- Cundinamarca; (23) Turin, Nilo-Cundinamarca; (24) La Porcelana, Cáceres-Antioquia. A estos 24 predios, se suman las denuncias presentadas por la Corporación Yira Castro sobre irregularidades y desprotección de la población desplazada frente a las acciones y omisiones de INCODER y de Acción Social en los siguientes predios: (i) En el departamento de Sucre, el predio La Alemania; (ii) en el departamento del Magdalena, municipio de Chibolo, los predios ubicados en las Veredas El Encanto, La Pola, Paliuza y Santa Marica; (iii) en el departamento de

magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado, y, de otro lado, recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. De esa manera, ambas funciones se retroalimentarían, pues la función de esclarecimiento contribuiría a suministrar las bases probatorias de las reclamaciones de restitución, a la vez que las declaraciones de las víctimas solicitantes contribuirían a complementar los hallazgos del ejercicio de esclarecimiento.”

79. Para el cumplimiento de las funciones de la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras propuesta, la Comisión de Seguimiento señaló (i) reglas para su conformación, de tal manera que se garantice la participación efectiva de las víctimas; (ii) criterios para establecer quiénes serán los beneficiarios; (iii) estándares probatorios necesarios para decidir sobre las reclamaciones de restitución, incluida la posibilidad de una inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas; (iv) criterios de racionalidad para las decisiones relativas a la restitución de tierras; (v) la justificación constitucional sobre la posibilidad de que exista la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras en desarrollo del artículo 116 de la Carta; (vi) mecanismos para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas; (vii) garantías para el funcionamiento de la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras; y (viii) el establecimiento de proyectos piloto para probar la eficacia del instrumento diseñado.

80. Además de la creación de una Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras, la Comisión de Seguimiento propone realizar reformas institucionales y normativas, *“con independencia de cuál sea el diseño institucional concreto adoptado para llevar a cabo la restitución.”* Según la Comisión de Seguimiento, tales mecanismos de reforma institucional y normativa *“no deberían limitarse a hacer de la restitución una posibilidad real y una solución duradera para sus víctimas, sino también a garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos cuya reparación se busca a través de la restitución. En esa medida, las reformas institucionales y normativas en esta materia deberían apuntar tanto al pasado como al futuro posibilitando la restitución de los bienes abandonados o despojados y erradicando los factores que permitieron o facilitaron que tales abandonos y despojos tuvieran lugar.”*

81. Para la Comisión de Seguimiento, las reformas institucionales tendientes a superar los obstáculos que actualmente impiden la restitución de las tierras abandonadas o despojadas deben enfrentar y superar dos problemas fundamentales: (i) *“la debilidad del sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país;”* y (ii) *“los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras que impiden que las personas que han sufrido abandonos y*

problemas lo siguiente: (i) un sistema de catastro especial para actualizar y unificar la información existente; (ii) reformas institucionales de las organizaciones responsables de resolver los conflictos sobre tierras; y (iii) reformas normativas necesarias para facilitar la restitución de bienes a la población desplazada.

82. Dada la precariedad de la protección actual de las tierras abandonadas por la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, que reformulen la política de tierras. A este proceso de diseño podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Las características de la nueva política de tierras habrán de ser definidas por el gobierno con miras a lograr, a lo menos, los siguientes objetivos:

- (i) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;
- (ii) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada;
- (iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

83. Para el replanteamiento de la política de tierras, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional podrán considerar lo siguiente:

- El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios;
- La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral;
- La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país;

- las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos;
- La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia;
 - La identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión
 - El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano
 - El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.³⁰
 - El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial.
 - La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas
 - La realización de un “*censo*” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.³¹

84. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de

³⁰ Dentro de tales criterios de racionalidad, podría considerar, por ejemplo, los cambios normativos y administrativos que es necesario realizar para la configuración de la herramienta; el establecimiento de un cronograma que describa el ritmo mediante el cual se piensa aumentar la cobertura efectiva, desde el principio de la ejecución de la política, hasta el momento en el que se planea alcanzar un nivel suficiente de protección; el establecimiento de metas medibles respecto del goce efectivo del derecho entre otros parámetros; la definición de las tareas y acciones a realizar para agotar la respectiva etapa; la definición de las entidades y los funcionarios específicos responsables de su cumplimiento; el establecimiento de espacios de participación efectiva de la población desplazada tanto en el diseño del nuevo proyecto o programa, como en su evaluación y el desarrollo de condiciones para el acceso oportuno, y con integridad, calidad e igualdad.

³¹ Según el la Contraloría General de la República los desplazados han perdido 2,8 millones de hectáreas, la Comisión de Seguimiento de acuerdo con los datos de la II ENV-2008 el total de hectáreas despojadas o

los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)).

85. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar un informe común sobre (i) las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y (ii) la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

III.4.3. Replanteamiento de la Política de Generación de Ingresos

86. El tercer componente de la política que requiere un replanteamiento general dada la gravedad de las falencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción, es el relativo a la política de generación de ingresos.

87. La información presentada tanto por el Gobierno³² como por la Comisión de Seguimiento³³ evidencia que no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial. Las falencias en esta

³² Según el informe del gobierno presentado en la sesión técnica de 11 de diciembre de 2008, el 53% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supere como mínimo, la línea de indigencia. Casi el 6% del total de hogares registrados en el RUPD posea al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supere como mínimo la línea de pobreza.

³³ Según el informe de la Comisión de Seguimiento presentado en la sesión técnica del 11 de diciembre, el 76% de los desplazados incluidos en el RUPD no ha recibido capacitación para la generación de ingresos. La población desplazada entre 18 y 34 años de edad tiene un bajo acceso al mercado laboral y un alto porcentaje se encuentra desocupada. La tasa de desempleo para la población desplazada inscrita en el RUPD, es de cerca del 10%. La gran mayoría de ocupados de la población desplazada inscrita en el RUPD (o no inscrita), laboran como trabajadores independientes. Sólo el 7% de la población desplazada inscrita en el RUPD que está ocupada como empleada, obrera o jornalera, tiene contrato de trabajo escrito a término indefinido, y un 5% adicional cuenta con un contrato escrito a término fijo. En el grupo de obreros y empleados de la población ocupada inscrita en el RUPD, un 79% no tiene garantizado el derecho a seguridad social y laboral. Solamente el 14% está afiliado a riesgos profesionales, 12% a un Fondo de Pensiones y 14% a una EPS, por cuenta de su empleador. De los trabajadores independientes, un 98% no tiene afiliación ni a una EPS ni a un Fondo de pensiones, tanto para RUPD y eventualmente para no RUPD. Solamente un 11% de la población desplazada percibe ingresos laborales mensuales iguales o superiores al mínimo legal. Este porcentaje es claramente más alto entre los hombres (15%) que entre las mujeres (5%). La proporción de hombres que

materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia.

88. Ahora bien, en la sesión de información llevada a cabo el día 11 de diciembre del 2008, el mismo Gobierno anunció que el replanteamiento de la política de generación de ingresos de las personas desplazadas sería desarrollado a partir de un nuevo documento CONPES que comprendería entre otros elementos (i) un componente específico para la generación de ingresos de la población desplazada y (ii) medidas y acciones dirigidas a la superación de la pobreza para la población general.

89. La Sala considera que el avance de la política de generación de ingresos puede darse entorno a los planteamientos del nuevo documento CONPES referido. No obstante, dichos planteamientos han de ser compartidos con las organizaciones representantes de la población desplazada, de tal forma que éstas tengan la oportunidad de formular observaciones y sugerencias como garantía del goce del derecho a la participación efectiva. De esta manera, la Sala ordenará a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento CONPES de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, a lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste, a lo menos, a la Comisión de Seguimiento, para garantizar la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre (i) los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y (ii) los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

90. De otra parte, la Corte no encuentra objeción a la afirmación del Gobierno según el cual las políticas de generación de ingresos para las personas desplazadas y para la población pobre histórica, pueden ser compatibles entre sí. Sin embargo, dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre, por las razones expuestas reiteradamente sobre la condición especial y distinta en que se encuentran los desplazados y las obligaciones específicas que el Estado tiene respecto de ellos.

91. En este sentido, la Sala señala que los programas o proyectos de

características de ésta, partiendo desde la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos. Además, debe propender por el logro del goce efectivo de sus derechos, como ya se ha resaltado.

III.5. COMPLEMENTACIÓN DE COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTE VACÍOS PROTUBERANTES

92. Otro de los factores que retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional es la persistencia de fallas y vacíos protuberantes en materia de (i) prevención del desplazamiento, y (ii) la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Las fallas y vacíos son en muchos casos similares a los detectados en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento. La Corte no reproducirá en esta sección las evaluaciones presentadas por el mismo gobierno, la Comisión de Seguimiento, los organismos de control y por organizaciones de población desplazada y organismos internacionales. Tales evaluaciones hacen parte del expediente de la sentencia T-025 de 2004 y fueron conocidos en las sesiones de información técnica a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia. No obstante, hará una breve referencia a los vacíos más protuberantes.

III.5.1. Vacíos protuberantes en la política de prevención del desplazamiento

93. Según los distintos informes y evaluaciones remitidos a la Corte Constitucional con ocasión del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, en materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas, (i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención

individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT.³⁴

III.5.2. Vacíos protuberantes en la política para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición a las víctimas de desplazamiento forzado interno

94. En cuanto a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, los esfuerzos en esta materia son hasta ahora incipientes. Persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento y los datos actuales solo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio (artículo 159 de la Ley 599 de 2000).³⁵ Existen grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia y no se ha desarrollado hasta ahora ninguna estrategia para solucionarlos.

95. En el informe presentado en el mes de octubre, el gobierno señala lo siguiente en relación con el goce efectivo de estos derechos: *“Los indicadores de GED propuestos por la Corte Constitucional no se pueden medir por muestreo debido a que las fuentes para su medición provienen de registros administrativos, sobre los cuales aun no se dispone de la información. Sin embargo, con el fin de establecer parámetros para determinar la situación de los derechos a la Verdad, la Justicia y a la Reparación, la encuesta a los hogares realizo algunas preguntas al respecto, en particular sobre el conocimiento que tenían los hogares de la ley 975 de 2005 o ley de Justicia y Paz. Asimismo se quiso conocer la percepción que las personas desplazadas tienen de sus derechos y de la respuesta que el Estado les ha dado. || Ante la pregunta sobre el conocimiento de la Ley de Justicia y Paz, un 27,7% de los hogares contestaron de forma afirmativa y el 50% sabe que el Estado tiene la obligación de darle a conocer la verdad sobre los hechos que causaron su desplazamiento. Para el 10,9% de los hogares, el Estado le ha dado a conocer*

³⁴ Algunos ejemplos de los problemas que enfrenta la política actual de prevención se pueden observar en el informe remitido a la Corte Constitucional en septiembre de 2008 por la Defensoría del Pueblo, en el que señaló casos emblemáticos en que la falta de una adecuada respuesta de las autoridades, condujo a la consumación del riesgo. Así ocurrió con las situaciones de riesgo señaladas por la Defensoría del Pueblo en relación con los servidores públicos de la administración pública municipal en el Caquetá, el área metropolitana de Cúcuta – Norte de Santander, los municipios Caldone, Jambaló, Silvia y Toribío - Departamento del Cauca y los corregimientos Juan José y Tierradentro de los municipios Puerto Libertador y Monte Líbano del Departamento Córdoba. Si bien el informe también resalta varios casos emblemáticos de prevención respeto de los cuales se había emitido el informe de riesgo y gracias a la acción coordinada de las autoridades y se había mitigado el riesgo. Así ocurrió con los Informes de Riesgo No. 034-06, Municipio Buenos Aires – Cauca, 055-05, Municipio Balboa – Cauca, 001 de 2007, Municipio San Onofre – Sucre, 048 de 2006, Comunidad universitaria Bogotá y 033 de 2007, Área Metropolitana de Bucaramanga, en todo caso sobresale la inexistencia de un mecanismo objetivo adecuado de valoración de los informes de riesgo y de la respuesta estatal que debe acompañarlos.

³⁵ Ley 599 de 2000. Artículo 159. *Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población*

la verdad sobre los hechos que ocasionaron su desplazamiento. El 56,7% sabe que el Estado tiene la obligación de asegurar que los culpables de su desplazamiento forzoso sean juzgados y condenados. Para un 14% de los hogares en condición de desplazamiento los culpables han sido juzgados. Finalmente el 64,3% de los hogares saben que el Estado tiene la obligación de reparar los danos que le ha ocasionado su desplazamiento y de hecho el 6,6% dice que recibió alguna reparación.”³⁶

96. En el informe presentado el 11 de diciembre de 2008, el propio gobierno señaló que una de las áreas críticas que requerían replanteamiento era la relacionada con el derecho a la justicia. Expresamente dijo que era necesario *“fortalecer el tema de la Justicia para superar los niveles de impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, a fin de lograr la garantía de no repetición de los hechos que motivaron el desplazamiento de miles de colombianos, y de esta manera materializar una de las medidas de la reparación integral,”* y *“garantizar el derecho a la justicia como deber del Estado no sólo de investigar estos hechos, sino el deber de las autoridades competentes de juzgar a quienes cometieron la violación de los derechos humanos de esta población.”*

97. Por su parte, según el VI Informe de la Comisión de Seguimiento, este decreto (i) no garantizó, en su diseño, *“una participación adecuada de las víctimas y de la sociedad en general en las discusiones sobre su contenido;”* (ii) no satisface *“adecuadamente el componente indemnizatorio del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces en general y de las víctimas de desplazamiento forzado en particular, entre las cuales se encuentran: su fundamento en el principio de solidaridad y no en la responsabilidad estatal;”* (iii) consagra *“tarifas reducidas de indemnización económica, las cuales coinciden con los montos otorgados a las víctimas por concepto de atención humanitaria por muerte o incapacidad permanente;”* (iv) excluye a las *“víctimas de crímenes cometidos por agentes estatales;”* (v) establece *“tarifas diferenciadas según el tipo de crimen;”* (vi) asimila los *“subsidios a la vivienda como mecanismo de reparación de la población desplazada;”* (vii) indica que *“los montos recibidos por las víctimas de las instituciones estatales encargadas de su atención serán reducidas de los montos de indemnización;”* y (viii) *“la institución creada para implementar el decreto no garantiza adecuadamente la representación de las víctimas.”*

98. De lo anterior es posible concluir que la expedición del decreto sobre reparación administrativa, no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y que los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios. Esto se hace aún más evidente después de la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexecutable un inciso de la Ley de

Justicia y Paz que permitía que los servicios sociales se tomaran como parte de la reparación.³⁷

III.5.3. Procedimiento para avanzar en la superación de los vacíos protuberantes de los componentes de prevención, y garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la política de atención a la población desplazada

99. En razón de lo anterior, el gobierno nacional deberá realizar los ajustes necesarios a los componentes de la política de atención a la población desplazada relativos a la prevención del desplazamiento y a la garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación, y no repetición de la población desplazada, para superar los vacíos protuberantes que subsisten y que impiden avanzar de manera adecuada y acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En relación con estos ajustes se deberán cumplir los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial.

100. La complementación e integración de las políticas de prevención y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán ese proceso, (ii) la formulación de la política o de sus complementos; (iii) el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iv) la definición de un cronograma para su ejecución, y (v) su implementación y seguimiento. El proceso de definición de los lineamientos de complementación de la política (etapas (i) y (ii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la política complementada, previo el establecimiento de los medios para su instrumentalización y la definición del cronograma de implementación, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iii) a (v)).

101. En cuanto al componente de prevención, el Director de Acción Social impulsará a través del CNAIPD, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, deberá formular una política de prevención con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva a estos y se asegure el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

102. En cuanto al componente de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la política de atención a la población desplazada, el Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, deberán formular a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la población desplazada, con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva, se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia y se avance de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional.

103. El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre (i) las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto en materia de prevención como en la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición.

104. Adicionalmente, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 también se señalaron otros factores relativos al intercambio de información del RUPD con la Fiscalía General de la Nación que favorecían la impunidad. Con el fin de avanzar en la reducción de la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado y asegurar un intercambio de información adecuado entre el RUPD y la Fiscalía en relación con este delito, se solicitará al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

105. Igualmente, y con el fin de asegurar un sistema amplio para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, se

objetivos, (i) faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y (ii) permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

III.6. AJUSTES A COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTE VACÍOS IMPORTANTES

106. En relación con los demás componentes de la política de atención a la población desplazada no mencionados expresamente en las secciones III.4 y III.5 de este Auto, existe la necesidad de realizar ajustes que aseguren que el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada se realiza de manera acelerada y sostenida y dentro de un plazo razonable. La necesidad de estos ajustes surge, entre otras causas, porque requieren, según el caso, (i) mayores esfuerzos presupuestales, (ii) ajustes en la capacidad institucional; (iii) la especificación de metas orientadas a avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; (iv) modificaciones a algunos elementos atinentes a su instrumentalización, implementación o seguimiento; o (iv) la incorporación del enfoque diferencial.

107. Sin perjuicio de que el gobierno dentro del propósito de demostrar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional y se ha logrado el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, efectúe ajustes en otros componentes, en este grupo se destacan los ajustes que requieren los componentes de (i) provisión de ayuda inmediata y la atención humanitaria de emergencia, y (ii) los procesos de retorno y reubicación. Las fallas y vacíos son en muchos casos similares a los detectados en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento. La Corte no reproducirá en esta sección las evaluaciones presentadas por el mismo gobierno, la Comisión de Seguimiento, los organismos de control y por organizaciones de población desplazada y organismos internacionales, en especial ACNUR. Tales evaluaciones hacen parte del expediente de la sentencia T-025 de 2004 y fueron conocidos en las sesiones de información técnica a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia. No obstante, hará una breve referencia a los vacíos más protuberantes.

III.6.1. Elementos del componente de provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia de la política de atención integral a la población desplazada

108. En materia de provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, a pesar de ser una de las áreas para las cuales se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, persisten los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia y en condiciones de integridad, igualdad y calidad.

109. Las cifras presentadas en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 muestran la gravedad de la situación. Según la Comisión de Seguimiento, del 31% de los grupos familiares RUPD que solicitaron ayuda alimentaria sólo la recibió el 22%; el 12% solicitó albergue temporal y sólo el 5% la recibió; el 25% solicitó elementos de aseo y se benefició de este componente el 16%. El 11% solicitó atención médica de urgencias y el 6% la recibió. Solamente el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE); el 83% se ha beneficiado por lo menos de alguno de los componentes y el 17% no ha recibido ninguno de los componentes. Por su parte en el informe del Gobierno de esa misma fecha, las cifras presentadas referidas exclusivamente a la población desplazada incluida en el RUPD muestran que en materia de ayuda inmediata el 51% de los hogares han recibido apoyo alimentario, 55% alojamiento, 7% orientación jurídica, 9% atención psicosocial y 15% auxilios en dinero. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, 58% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD han recibido apoyo alimentario, 44% alojamiento, 4% orientación jurídica, 12% atención psicosocial y 32% auxilios en dinero. Según la Comisión de Seguimiento la diferencia en cifras obedece tanto al universo considerado para la realización de la encuesta, a la definición de los componentes que hacen parte de la asistencia inmediata y de la ayuda humanitaria de emergencia, como al peso relativo que el gobierno le dio a éstos.

III.6.2. Elementos del componente de retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada

110. En cuanto al componente de retorno y reubicación, las observaciones señaladas en los distintos documentos de evaluación remitidos a la Corte Constitucional con ocasión del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como los resultados de la aplicación de los indicadores relativos a la estabilización socioeconómica, resaltan la necesidad de afinar las soluciones adoptadas hasta el momento para estas etapas, de tal manera que contribuyan de manera armónica y efectiva a la superación del estado de caos institucional y al caos efectivo de los derechos de la

cumplirse de acuerdo a los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad descritos en varias providencias anteriores.

111. A lo anterior se suman las cifras sobre la persistencia del desplazamiento, a pesar del debate existente sobre las cifras gubernamentales y las que manejan otros sistemas de información, así como sobre el número de personas retornadas efectivamente dada la ocurrencia del retorno gota a gota. Aún si se toman sólo las cifras oficiales a partir del año 2003, el fenómeno del desplazamiento sigue arrojando una cifra promedio de 240.000 desplazados al año, lo que muestra la precaria capacidad del Estado para garantizar la no repetición de este fenómeno.

112. En la respuesta gubernamental a los documentos de evaluación de algunos componentes de la política pública de atención al desplazamiento remitida a la Corte Constitucional el 21 de octubre de 2008, y en particular sobre las observaciones que se hicieran a la política de retorno, el gobierno resalta como un avance importante la adopción del *Protocolo de Retornos para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de la Población Desplazada* desarrollado por ACCION SOCIAL. No obstante señaló que *“aun no existe un documento técnico que pueda continuar el trabajo delineado por el Protocolo, generando esto un limbo político, jurídico, administrativo e institucional el cual debe ser manejado desde la Mesa Nacional de Estabilización,”* lo cual muestra la necesidad de afinar la política de retorno adoptada. Agrega también que *“si bien dentro de la política pública de apoyo a la población desplazada se ha incluido el tema de retorno, no es claro que este haya tenido preferencia, como sucede con otras líneas de acción como es el caso de atención humanitaria, lo que deja entrever que el tema de la estabilización socioeconómica debe ser revisado mas detenidamente por las instituciones responsables, para así generar acciones eficaces y eficientes que permitan garantizar el goce efectivo de derechos de los retornados y la reparación a las víctimas.”*

113. Como avances para mejorar los procesos de retorno, el gobierno señaló en su informe que con el fin de realizar intervenciones en los municipios de retorno para la reconstrucción de su capacidad institucional e para impulsar su desarrollo económico, el gobierno creó el Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI). Según el gobierno *“Los avances logrados por el CCAI, han potencializado las labores interinstitucionales frente los retornos y a su vez, han generando en la comunidad desplazada una percepción de seguridad y mejoramiento de las condiciones en las zonas expulsoras, elemento que permite avances en las labores de retorno. Complementando este punto, es preciso nombrar las labores que se realizarán con la estrategia JUNTOS. || Para consolidar avances en este componente, se concierta entre las entidades del orden nacional, regional, internacional, público y privado, alternativas de apoyo a las familias retornadas en el tema productivo, permitiendo esta*

este aspecto en particular, ha venido apoyado a hogares retornados mediante su estrategia de Generación de Ingresos, encontrando que para el año 2008 se realizó una reserva de \$4.660.336.000,00 con el fin de cubrir a 1890 hogares. En este momento se encuentra en ejecución la estrategia la cual va de la mano de la demás oferta institucional. || De igual forma, se ha brindado apoyo para la consolidación de los procesos de retorno en otro componentes como en Seguridad Alimentaria con la estrategia ReSA, donde se ha tenido una cobertura de 11020 hogares en 30 departamentos, 343 municipios; desde el área de Prevención, Emergencias y Retornos también se ha brindado asistencia en el tema de seguridad alimentaria a 6685 hogares retornados y reubicados representado. Otro componente ha sido el de Habitabilidad, del cual se han favorecido 56121 hogares en temas de Alojamientos Temporales, mejoramiento de vivienda y Kits de construcción. || Además de eso, desde otras líneas de programas sociales, ACCION SOCIAL ha contribuido con el Programa Paz y Desarrollo 2339 familias retornadas – el monto de la inversión ha sido 1.656.107.880; Familias en Acción quienes han realizan la vinculación de los hogares retornados al programa, Infraestructura y Cooperación Internacional.”

114. Según el informe presentado por la Comisión de Seguimiento existe un muy bajo porcentaje de hogares desplazados que desean retornar a sus lugares de origen: El 79% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD prefiere permanecer en la ciudad de asentamiento; el 3% desearía retornar a su municipio de expulsión; el 10% desearía reubicarse en otro municipio, el 6% aún no lo ha definido y el 2% preferiría ubicarse fuera del país. Según la información aportada por las comunidades indígenas y afrocolombianas en las sesiones técnicas del 21 de septiembre y el 18 de octubre de 2007, respectivamente, esa voluntad de retorno es mayor. A lo anterior, se suma la circunstancia de que en muchos lugares persisten las condiciones que dieron lugar al desplazamiento.

115. Adicionalmente, no existe un desarrollo integral del componente de reubicación de la población desplazada como alternativa al retorno. Hasta ahora se han desarrollado algunos los componentes de la reubicación para casos puntuales, principalmente a través de la entrega de tierras para el desarrollo de proyectos productivos frente a los cuales se han presentado problemas con la aplicación de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.³⁸ Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar correctivos importantes para que cuando se den los supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso.

III.6.3. Procedimiento para realizar los ajustes a los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y

reubicación de de la política de atención integral a la población desplazada

116. En relación con estos dos componentes, el Director de Acción Social, con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, deberá realizar y poner en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas. En relación con estos ajustes se deberán cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras, en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008, el enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial.

117. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación. El Director de Acción Social deberá igualmente presentar un nuevo informe con los resultados alcanzados el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

118. Lo anterior no obsta para que el Director de Acción Social, como coordinador del SNAIDP realice un proceso de revisión de los demás componentes de atención de la política, a fin de adoptar los ajustes que sean necesarios para garantizar que se avance de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

IV. ADOPCIÓN DE UN SISTEMA PARA IDENTIFICAR AVANCES Y PASOS PENDIENTES PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL, EN ESPECIAL RESPECTO DEL SEGUIMIENTO DE LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

órgano coordinador de la política integral evalúe los niveles de compromiso y desempeño de los distintos organismos públicos. Acción Social no cuenta con mecanismos para valorar si las entidades del nivel nacional están o no cumpliendo con sus responsabilidades de diseñar, implementar y corregir las correspondientes políticas para proveer los bienes y servicios a los que tiene derecho la población desplazada.

120. Por estas razones, la Corte establecerá con el presente Auto una herramienta que haga visibles los niveles de cumplimiento y cooperación de los organismos públicos y, en consecuencia, ordenará a Acción Social que, a partir del 1 de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Mediante este mecanismo, el Director de Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en la superación del estado de cosas inconstitucional. Respecto de cada entidad, se podrá certificar su (a) cumplimiento, (b) su avance, (c) su estancamiento, o (d) su incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta.

121. Adicionalmente, la Sala estima que la certificación mencionada debe estar enfocada, no sólo a hacer posible una mejor apreciación del cumplimiento de las responsabilidades de las entidades del nivel nacional. Además, la certificación ha de fortalecer la función específica, que Acción Social tiene dentro de sus obligaciones de coordinación de la política, de hacer seguimiento a los distintos programas y proyectos encaminados a la protección de la población desplazada. En este sentido, la certificación acerca del compromiso y desempeño de distintas entidades públicas exige que Acción Social conozca a profundidad las falencias relativas a cada componente y entidad, la necesidad de ajustes o replanteamientos de programas o proyectos, y el nivel de avance para cada uno de ellos, desde la perspectiva del goce efectivo de derechos.

122. En consecuencia se ordenará a Acción Social que, a partir del 1 de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social podrá certificar el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional. Respecto de cada entidad, se podrá certificar su (a) cumplimiento, (b) su avance, (c) su estancamiento, o (d) su incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta. El certificado podrá fundamentarse, entre otros factores, (i) en criterios objetivos atinentes a los resultados buscados para cada componente de la política y a la protección efectiva de los derechos de los desplazados, (ii) en la percepción individual de acción social sobre el desempeño de las entidades y

enviado a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

123. Advierte la Corte que Acción Social tiene autonomía en la manera como diseñará y aplicará este mecanismo de certificación e, inclusive, concebir uno diferente pero más eficaz para corregir dos problemas esenciales: a) la falta de una herramienta para que el principal coordinador identifique los pasos que faltan para superar el estado de cosas inconstitucional y quien es el responsable de dar dichos pasos y el ritmo al cual debe avanzar, así como b) la falta de un mecanismo que permita hacer visibles tanto los buenos resultados como las falencias en el logro del goce efectivo de los derechos.

V. MEDIDAS PUNTUALES

124. Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, se hicieron algunas propuestas puntuales sobre medidas que podrían ser adoptadas de manera inmediata para garantizar efectivamente los derechos de la población desplazada, y otras destinadas a continuar con el proceso de evaluación y seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional y de goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

125. Así, en cuanto al derecho a la identificación, se propuso ordenar al Ministerio de Defensa Nacional el establecimiento de una estrategia para la solución de la situación militar y la provisión de la libreta militar sin costo para los hombres, en especial entre 18 y 25 años, desplazados que no cuenten con este documento. No hubo de parte de los voceros del gobierno ninguna objeción al respecto, y, por el contrario se consideró que era una decisión viable en el corto plazo. La Corte Constitucional, en consecuencia, ordenará al Ministerio de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso de implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva. El Ministerio de Defensa Nacional presentará a la Corte Constitucional el 4 de mayo de 2009 un informe sobre las medidas adoptadas y el cronograma de implementación. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados de la estrategia adoptada, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

126. En materia de protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la

desarrollar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección, que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población, así como para remover los factores que han facilitado la politización dentro del procedimiento adoptado hasta el momento. En consecuencia, se ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad que para el 4 de mayo de 2009, diseñen un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 4 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección específicas para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

127. En materia de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Comisión propuso que conjuntamente con el Gobierno se revisara, desde el punto de vista técnico, la forma como fueron calculados ciertos indicadores, así como el peso específico asignado a cada uno de los componentes de los indicadores para garantizar un instrumento de medición objetivo sobre el avance, retroceso o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo del derecho. En consecuencia, se ordenará al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que para el 6 de abril de 2009, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados a fin de garantizar una mayor neutralidad, certidumbre y representatividad del instrumento de medición del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En este proceso de revisión se dará participación a la Comisión de

VI. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

128. Respecto del ajuste, la complementación o la reformulación de los proyectos o programas descritos en este Auto, el CNAIPD podrá emplear la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que la aplicación de una norma de orden legal vulnere los derechos fundamentales de la población desplazada, o de manera específica, inevitablemente resulte en un impedimento para la protección efectiva de las personas en condición de desplazamiento. La Corte entiende que en muchas situaciones, los funcionarios administrativos tienen dificultades para aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No obstante, la situación es diferente cuando se trata de dar cumplimiento a una sentencia que protege los derechos constitucionales de un grupo en situación de extrema vulnerabilidad y se encuentran obstáculos de rango legal o administrativo. En este escenario, debe aplicarse la prevalencia de la Constitución y la primacía de los derechos fundamentales.

129. La Corte Constitucional ha establecido como criterios que han de ser tenidos en cuenta para inaplicar normas, los siguientes: (1) que el contenido normativo de la disposición sea evidentemente contrario a la Constitución, y (2) que la norma claramente comprometa derechos fundamentales.³⁹

³⁹ En la sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), al analizar la exequibilidad de la decisión del legislador de conceder facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para resolver algunos conflictos suscitados con ocasión de la prestación de los servicios de salud (artículo 41 de la Ley 1122 de 2007), la Corte advirtió que los funcionarios de la Superintendencia, en ejercicio de sus funciones judiciales, están obligados a usar la excepción de inconstitucionalidad y no pueden dejar de aplicar la Constitución o de garantizar el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental, so pretexto de aplicar de manera preferente normas legislativas o administrativas contrarias a la Constitución. En la sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), al analizar la exequibilidad de la decisión del legislador de conceder facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para resolver algunos conflictos suscitados con ocasión de la prestación de los servicios de salud (artículo 41 de la Ley 1122 de 2007), la Corte advirtió que los funcionarios de la Superintendencia, en ejercicio de sus funciones judiciales, están obligados a usar la excepción de inconstitucionalidad y no pueden dejar de aplicar la Constitución o de garantizar el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental, so pretexto de aplicar de manera preferente normas legislativas o administrativas contrarias a la Constitución. Por medio de los Autos 251 de 2008 y 237 de 2008, la Corte ha establecido que frente algunos obstáculos creados por normas legales para diseñar oportunamente los programas de protección del goce efectivo de los derechos de los desplazados, el Gobierno está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional. Por medio de los Autos 251 de 2008 y 237 de 2008, la Corte ha establecido que frente algunos obstáculos creados por normas legales para diseñar oportunamente los programas de protección del goce efectivo de los derechos de los desplazados, el Gobierno está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional. De otra parte, en la sentencia T-522 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y en el Auto 071/01, (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte estableció los criterios que los jueces han de tener para inaplicar normas que son abiertamente contraria a la Constitución. Dijo la Corte en la sentencia que las “*condiciones que impiden a un funcionario judicial omitir, de forma absoluta, un análisis de la constitucionalidad de la norma y pronunciarse sobre su inaplicabilidad [...] son: (1) el contenido normativo de la disposición es evidentemente contrario a la Constitución, porque la Corte Constitucional así lo declaró; (2) la norma claramente compromete derechos fundamentales; y (3) se solicitó de manera expresa*”

130. En el caso de la política de atención a la población desplazada, la excepción se debe aplicar cuando se presenten las siguientes condiciones, las cuales deben ser objeto de motivación en un acto administrativo:

- (i) Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.
- (ii) Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.
- (iii) Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, en este caso los derechos de la población desplazada, siempre que el derecho sea claramente identificado y el obstáculo normativo para avanzar en su materialización específicamente señalado.

131. La excepción de inconstitucionalidad debe ser aplicada por el jefe de la entidad, quien le informará previamente al CNAIP sobre las razones para aplicarla en cada caso, mediante un documento que ha de contener la transcripción del texto de la norma y el acto motivado con la justificación para aplicar la excepción. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 sobre la utilización de esta figura.

132. Por último, es importante resaltar que la excepción ha de servir exclusivamente para superar un obstáculo infranqueable de otra manera, como reformar el acto administrativo o modificar la ley dentro del plazo necesario para adoptar las decisiones conducentes a superar el estado de cosas inconstitucional, cumplir una orden específica impartida por la Corte o proteger de manera efectiva un derecho constitucional, y no puede ser utilizada ni como consecuencia de una omisión, ni simplemente para corregir la ley.

133. En consecuencia, se autoriza a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en este apartado.

VII. RESUMEN DE ÓRDENES

Persistencia de las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional

134. A pesar del esfuerzo presupuestal realizado por el gobierno, así como el avance en varios de los componentes de atención a la población desplazada, existe acuerdo, tanto entre el gobierno nacional como por parte de los órganos de control, los organismos internacionales y la Comisión de Seguimiento, en que aún no están dadas las condiciones para declarar superado el estado de cosas inconstitucional. En consecuencia, la Corte Constitucional constatará que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados y reiterará que la carga de demostrar que éste ha sido superado recae sobre el gobierno nacional.

135. Igualmente, constatará, que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población desplazada. Aun cuando según el gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes continúa estando lejos de alcanzar un nivel aceptable.

136. En consecuencia, el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, deberá demostrar que se ha superado dicho estado ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, presentando información pertinente y suficiente sobre el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación de las falencias en cada uno de los cinco ejes que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, los cuales fueron señalados en la presente providencia.

137. Igualmente, el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social, deberá presentar ante de la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009, un informe de avance sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus distintos autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados.

138. La Corte luego decidirá con base en los informes que presenten tanto el gobierno nacional y los organismos de control, como la Comisión de Seguimiento y el ACNUR.

Esfuerzo presupuestal

139. Con el fin de continuar garantizando la concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales

- Ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Ello, a partir de la estimación de los costos de la política de atención a la población desplazada realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, que en tal como se ha señalado en las providencias de esta Sala al respecto, habrán de ser actualizadas de acuerdo a las modificaciones de la política y a los cambios en el número de personas a atender.

- Acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

Capacidad institucional

140. Con el fin de asegurar que se avance de manera efectiva en la superación de la precaria capacidad institucional que ha contribuido a que persista el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda, ordenará al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual (i) se realice un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) se definan los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indique los ajustes que se realizarán, (iii) se establezca los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes (iv) se conciban los medios para su instrumentalización, (v) se fije un cronograma de ejecución y (vi) se proceda a su implementación y seguimiento, de conformidad con los parámetros señalados en la sección III.3.4. del presente Auto. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previa su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados

de julio de 2010, un informe sobre (i) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y (ii) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

141. En relación con los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en junio 12 de 2008, la Sala Segunda de Revisión decide no adoptarlos formalmente. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras para superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

Replanteamiento de Política de Vivienda

142. Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de vivienda, la Corte Constitucional ordenará al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente.

143. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación y (ii) el progreso en la implementación de la nueva

que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

Replanteamiento de Política de Tierras

144. Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de tierras, la Corte Constitucional ordenará a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en los párrafos 82 a 85 del presente Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente.

145. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar un informe común sobre (i) las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y (ii) la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de las metas fijadas.

Replanteamiento de Política de Generación de Ingresos

146. Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de generación de ingresos, y teniendo en cuenta que el gobierno nacional durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 señaló que se expediría un nuevo documento CONPES sobre generación de ingresos con un componente específico para la población desplazada y otro para la población en general la Corte Constitucional ordenará a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento CONPES de la referencia no ha sido anobado aún comparta un borrador de éste a lo menos con la Comisión de

de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste a la Comisión de Seguimiento, para garantizar, a lo menos, la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre (i) los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y (ii) los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

Complementación de componentes de la política pública ante vacíos protuberantes

147. Con el fin de avanzar en la superación de los vacíos protuberantes de los componentes de prevención, y en la garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la política de atención a la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia.

148. El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre (i) las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada tanto en materia de prevención como de verdad, justicia, reparación y no repetición.

149. Igualmente, y con el fin de superar algunos de los obstáculos que impiden la investigación y juzgamiento del delito de desplazamiento forzado

la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

150. Con el fin de asegurar un sistema amplio para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, la Sala Segunda de la Corte Constitucional, solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, diseñar, a más tardar el 29 de mayo de 2009, mecanismos que, entre otros objetivos, (i) faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y (ii) permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

Ajustes a componentes de la política de atención a la población desplazada ante vacíos importantes

151. Con el fin de que todos los aspectos de la política integral de atención a la población desplazada, en particular para los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación contribuyan de manera armónica a la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará al Director de Acción Social, que con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, realice y ponga en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya al superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas.

152. En relación con estos ajustes se deberá cumplir con los requisitos

para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación.

153. Igualmente, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Director de Acción Social deberá presentar un informe con los resultados alcanzados hasta el momento como resultado de la afinación, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Adopción de un sistema para evaluar el desempeño de las entidades del nivel nacional, e identificar los avances y pasos pendientes para superar el estado de cosas inconstitucional

154. Con el fin de dotar a Acción Social con un instrumento que le permita fortalecer su capacidad de coordinación e impulso de las distintas acciones encaminadas a la superación del estado de cosas inconstitucional y al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará a Acción Social que, a partir del primero de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional. Respecto de cada entidad, se podrá certificar su (a) cumplimiento, (b) su avance, (c) su estancamiento, o (d) su incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta. El certificado podrá fundamentarse, entre otros factores, (i) en criterios objetivos atinentes a los resultados buscados para cada componente de la política y a la protección efectiva de los derechos de los desplazados, (ii) en la percepción individual de acción social sobre el desempeño de las entidades y los organismos certificados, (iii) en los informes y evaluaciones presentados por otros organismos, entidades u organizaciones. Este certificado será enviado como a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Corte Constitucional para lo de su competencia. Dicha certificación girará alrededor de, entre otros, los siguientes ejes: a) el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; b) Los resultados y la coherencia de los proyectos y programas como tal. c) El presupuesto, la apropiación y la ejecución de los recursos suficientes. d) El nivel de participación efectiva de las personas desplazadas. e) el enfoque diferencial de los proyectos o programas aplicados.

155. Con el fin de garantizar de manera efectiva el derecho a la identidad de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Ministro de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva, de tal manera que en el lapso de un año se hayan alcanzado una cobertura de por lo menos las dos terceras partes de los hombres incluidos en el RUPD que no cuenten con este documento, y se hayan adoptado mecanismos adecuados para que en el corto plazo se alcance una cobertura máxima y se garantice hacia el futuro la provisión de tal documento a todos los desplazados.

156. Con el fin de mejorar el sistema de protección a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, que para el 4 de mayo de 2009, diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

157. Con el fin de garantizar una mayor objetividad en la aplicación de los indicadores adoptados mediante los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, así como del instrumento de medición del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Director de Acción Social y al Director del Departamento Nacional de

con este fin. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema.

Aplicación excepción de inconstitucionalidad

158. Con el fin de superar obstáculos administrativos y reglamentarios infranqueables que impidan la protección efectiva de las personas en condición de desplazamiento, la Sala Segunda de Revisión autorizará a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el apartado VI, párrafos 128 a 132 del presente Auto. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

VIII. SOLICITUD A LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

159. Uno de los ejes transversales de la superación del estado de cosas inconstitucional es el de la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva. El proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 ha sido enriquecido con los aportes de las distintas organizaciones de población desplazada, de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, así como por organismos internacionales que remitieron de manera permanente informes serios y valiosos sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional e hicieron aportes constructivos durante las sesiones técnicas para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

160. Este proceso también contó con los aportes técnicos que hiciera la Comisión de Seguimiento a través de los informes de verificación sobre el estado del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, así como con informes de evaluación técnica sobre los distintos componentes de la política. La Comisión de Seguimiento promovió la participación de organizaciones de desplazados, respetando la autonomía y generó un diálogo constructivo con las entidades gubernamentales. La seriedad de la participación de la Comisión de Seguimiento y la receptividad del gobierno nacional a las distintas observaciones y propuestas, hicieron que este proceso participativo de seguimiento se llevara a cabo dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva.

161. Por las anteriores razones, durante la sesión técnica del 11 de diciembre

constructivo desarrollado entre esta Comisión y el Gobierno Nacional. En consecuencia se solicitará a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que para presentar un informe el 1 de julio de 2010, haga una nueva verificación en el terreno del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada mediante la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social y las demás entidades del SNAIPD deberá facilitar el acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

162. Adicionalmente, en materia de participación de la población desplazada, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 y a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se propuso revisar el esquema de participación de las organizaciones de población desplazada establecido en el Decreto 250 de 2005, que ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial. En consecuencia, ordenará al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional.

163. La definición de los plazos fijados en el presente Auto no es aleatoria o meramente discrecional, no desconoce los esfuerzos adelantados hasta el momento, ni impone una carga excesiva a las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada, sino que (i) responde a la necesidad de avanzar rápidamente en la superación de las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, (ii) tiene en cuenta las dificultades que implican los procesos de diseño, reformulación, instrumentalización e implementación de las medidas adoptadas; y (iii) permite al gobierno fijar autónomamente el cronograma de instrumentalización e implementación de las medidas adoptadas. Los plazos fijados en esta providencia sólo se postergarán si la entidad responsable demuestra que existen razones imperiosas e ineludibles que le impiden cumplir dentro del término señalado y aportan a la Corte un informe de avance que indique el alto grado de compromiso en asegurar el cumplimiento de la

cronograma de implementación que fije el gobierno, más largo será el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

IX. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados. Igualmente, **CONSTATAR** que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. La carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional han sido superadas, recae sobre el gobierno nacional.

Segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, presentar ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, un informe con el fin de demostrar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional, presentando información pertinente y suficiente sobre el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación de las falencias que dieron lugar a la declaratoria de dicho estado. Igualmente, **ORDENAR** al Director de Acción Social, presentar el 30 de octubre de 2009 ante de la Corte Constitucional, un informe de avance sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus distintos autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados en materia de goce efectiva de derechos.

Tercero.- ORDENAR al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos.

Cuarto.- ACOGER la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población

replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

Quinto.- ORDENAR al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, de conformidad con los parámetros señalados en la sección III.3.4. del presente Auto. Mediante este plan se deberá (i) realizar un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) definir los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indicar los ajustes que se realizarán, (iii) establecer los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes, (iv) concebir los medios para su instrumentalización, (v) fijar un cronograma de ejecución y (v) proceder a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previa la identificación los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. El CNAIPD presentará a la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe sobre (i) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y (ii) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Sexto.- NO ADOPTAR los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en Junio 12 de 2008. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras para superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

Séptimo.- ORDENAR al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los

y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

Octavo.- ORDENAR a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en los párrafos 82 a 85 del presente Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe común sobre (i) las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y (ii) la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de

Noveno.- ORDENAR ordenará a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento CONPES de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, a lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste a la Comisión de Seguimiento, para garantizar, a lo menos, la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre (i) los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y (ii) los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

Décimo.- ORDENAR al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia. El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre (i) las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada tanto en materia de prevención como de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Décimo primero.- ORDENAR Director de Acción Social, que con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria, de emergencia, retorno y rehabilitación de la

manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, realice y ponga en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas. En relación con estos ajustes se deberán cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial, así como de los demás parámetros señalados en los párrafos 116 a 118 del presente Auto. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación. Igualmente, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Director de Acción Social deberá presentar un informe con los resultados alcanzados hasta el momento como resultado de la afinación, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Décimo segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social que, a partir del primero de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional, de conformidad con los lineamientos señalados en la sección IV del presente Auto.

Décimo tercero.- SOLICITAR al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

Décimo cuarto.- SOLICITAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, diseñar, a más tardar el 29 de mayo de 2009, mecanismos que, entre otros objetivos, (i) faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, penales, y de otro tipo adelantados por víctimas de

relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

Décimo quinto.- ORDENAR al Ministerio de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso de implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva. El Ministerio de Defensa Nacional presentará a la Corte Constitucional el 4 de mayo de 2009 un informe sobre las medidas adoptadas y el cronograma de implementación. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados de la estrategia adoptada, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Décimo sexto.- ORDENAR al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad que para el 4 de mayo de 2009, diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en

Décimo séptimo.- ORDENAR Director de Acción Social, a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que para el 6 de abril de 2009, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados con este fin. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema.

Décimo octavo.- AUTORIZAR a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el apartado VI, párrafos 128 a 132 del presente Auto. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

Décimo noveno.- SOLICITAR a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que para el 1 de julio de 2010, haga una nueva verificación en el terreno del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada mediante la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional y presente a la Corte Constitucional un informe sobre ese proceso y sus resultados. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social y las demás entidades del SNAIPD deberá facilitar el acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

Vigésimo.- ORDENAR al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Vigésimo primero.- INVITAR a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población

Vigésimo segundo.- INVITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a las acciones adelantadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Vigésimo tercero.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, informe al señor Presidente de la República sobre el contenido del presente Auto para los fines que estime pertinentes.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General