

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Segunda de Revisión

AUTO N° 117 de 2008

Referencia: Sentencia T-025 de 2004, y Autos 333, 334 y 335 de 2006 – Reasunción de competencia por la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – consideraciones previas sobre la apertura de incidente de desacato contra funcionarios y contratistas de Acción Social, un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia, y dos funcionarios de INCODER

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil ocho (2008)

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 competencias constitucionales y legales,

CONSIDERANDO

1. Que en la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de la atención a las personas desplazadas por la violencia en el país.
2. Que según lo ha reiterado esta Sala en los Autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 - entre ellos los Autos 177 y 178 de 2005 - 218 y 266 de 2006 - y de conformidad con el artículo 27 del Decreto

amenaza.”¹ La Sala Segunda de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, ha mantenido su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

3. Que en el sexto informe de la Procuraduría General de la Nación, de Noviembre de 2006 esta entidad concluyó lo siguiente: *“Como conclusión general, este Órgano de Control considera que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia no han adoptado las medidas necesarias para superar de manera acelerada y sostenida las falencias en la atención de la población desplazada, situación que llevó a la Corte Constitucional a declarar, en su sentencia T-025 de 2004 la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado, ni han dado pleno cumplimiento a las órdenes proferidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006”*.

4. Que mediante el Auto 333 de 2006 la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional remitió al Juzgado Quinto Civil del Circuito, como uno de los jueces de primera instancia dentro los procesos de tutela que dieron lugar a la adopción de la sentencia T-025 de 2004, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, con el fin de que dicho Juzgado considerara si estaban dadas las condiciones para la apertura de un incidente de desacato contra varios contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de las áreas de: (a) registro y caracterización de la población desplazada; (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia; (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento; (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada; y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que le conciernen, cuyos nombres fueron especificados por el Director de Acción Social en escrito de 16 de noviembre de 2006, como aparece en la siguiente tabla resumen:

COMPONENTE	SERVIDOR PUBLICO	PERIODO DE SERVICIO	TIPO DE VINCULACION
Registro y caracterización de población desplazada	LUIS ALBERTO BONILLA	Desde 2002 hasta agosto 2006	Contratista
	WILLIAM CASTILLO	Desde agosto 2006 a la fecha	Contratista

COMPONENTE	SERVIDOR PUBLICO	PERIODO DE SERVICIO	TIPO DE VINCULACION
Atención Humanitaria de Emergencia y Ayuda inmediata	ADRIANA LEON	Desde 2002 hasta mayo de 2006	Contratista
	OLGA LUCIA VELASCO	Desde mayo de 2006 a la fecha	Contratista
Retornos y reubicaciones de la población desplazada	ERNESTO MORENO	Desde 10 de septiembre de 2001 hasta agosto de 2006	Planta- Profesional especializado
	JAIME FRANCISCO AVENDAÑO	Desde septiembre de 2006	Planta- Profesional especializado
Coordinación con las entidades que integran el SNAIPD	PATRICIA LUNA	Desde 4 de julio de 2000 hasta abril de 2006	Subdirector técnico
	LIGIA MARGARITA BORRERO	Desde mayo de 2006 a la fecha	Subdirector técnico
Participación de las organizaciones de población desplazada	JOSE UBERNEL ARBOLEDA	Desde agosto de 2004 a la fecha	Contratista PNUD
Coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social	JOSE UBERNEL ARBOLEDA	Desde agosto de 2004 a la fecha	Contratista PNUD
	ANA SILVA OLANO	Desde mayo de 2006 a la fecha	Planta – Profesional especializado

La inactividad del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá

5. Que en el Auto 334 de 2006, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional remitió al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, como uno de los jueces de primera instancia dentro los procesos de tutela que dieron lugar a la adopción de la sentencia T-025 de 2004, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en esta

un incidente de desacato contra la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia.

6. Que en el Auto 335 de 2006, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional remitió al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, como uno de los jueces de primera instancia dentro los procesos de tutela que dieron lugar a la adopción de la sentencia T-025 de 2004, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, con el fin de que dicho Juzgado considerara si estaban dadas las condiciones para la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del INCODER.

7. Que debido a que el Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá manifestó que dado el amplio alcance de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento y el volumen de información que dicho cometido exige analizar, la infraestructura de su despacho era manifiestamente insuficiente para cumplir con las distintas tareas que implica el estudio y decisión de los posibles incidentes de desacato, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional mediante Auto de 13 de agosto de 2007 reasumió la competencia *“para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, incluyendo la apertura y tramitación de los incidentes de desacato a los que haya lugar, con miras a garantizar que las autoridades competentes adopten las medidas efectivamente encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno y asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia.”*

8. Que, por lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ordenó *“al señor Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá que, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de la presente providencia, remita a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, por intermedio del despacho del Magistrado Ponente, los expedientes correspondientes a las actuaciones derivadas de los Autos 333, 334 y 335 de 2006 en el estado en que se encuentren, incluyendo la totalidad de los informes, documentos y demás pruebas que dicho Juez haya recibido de parte de las autoridades vinculadas a tales actuaciones.”*

9. Que luego de revisada la información remitida por el Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá la Sala Segunda de Revisión encuentra que éste no adoptó ninguna decisión sobre si procedía abrir un incidente de desacato contra los funcionarios y contratistas de Acción Social, del Ministerio del Interior y Justicia y del INCODER, señalados en los Autos 333, 334 y 335 de 2006.

incumplimientos a la sentencia T-025 de 2004, ni les solicitó a los funcionarios y contratistas implicados pronunciarse sobre la posibilidad de abrir un incidente de desacato en su contra.

10. Que en el entretanto, en enero de 2007, Acción Social, como entidad coordinadora del SNAIPD, remitió a esta Corporación un documento en el que toma posición con respecto a distintas observaciones planteadas en el sexto informe de la Procuraduría General de la Nación y en otros escritos que han sido allegados a la Sala de Revisión. La Corte ha analizado este documento y encuentra que las respuestas brindadas por Acción Social a los problemas planteados por la Procuraduría son, en muchas ocasiones, muy generales o incompletas, por lo que no resultan suficientes. Además, el documento se refiere a las actividades realizadas por las distintas entidades públicas y en esta ocasión de lo que se trata es de establecer si se puede atribuir responsabilidades individuales a los distintos funcionarios mencionados en este Auto, razón por la cual es necesario obtener de parte de estos servidores públicos o contratistas, información más precisa y detallada sobre las labores que han realizado para garantizar la protección efectiva de los derechos de la población desplazada.

11. Que, con el fin de decidir si en los asuntos planteados en los Autos 333, 334 y 335 de 2006 se reúnen las condiciones para dar inicio a un incidente de desacato, es necesario conocer de manera preliminar las observaciones que tengan los contratistas y funcionarios de Acción Social; la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia; y el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada, sobre la pertinencia de abrir dicho incidente de desacato en el momento actual, para lo cual es pertinente mencionar las órdenes que han sido impartidas en las distintas materias, así:

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional a Acción Social en el área de registro y caracterización de la población desplazada

12. En la sentencia T-025 de 2004, en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive, la Corte le ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia *“precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente”*.

13. En el Auto 178/05 la Corte efectuó una evaluación del cumplimiento de la orden recién transcrita. En el aparte 1.4. del Anexo a este auto, titulado *“Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004”* la

logros en el proceso de caracterización, pero también persistían las siguientes dificultades:

“(i) la utilización de las organizaciones de población desplazada para el diligenciamiento de la encuesta; (ii) la falta de información sobre el objetivo de la caracterización, el tiempo requerido para citar a la población desplazada; (iii) la forma como se hizo la convocatoria para la realización de la caracterización; (iv) la falta de entrenamiento del personal que recepciona la encuesta, la falta de criterios claros para determinar si una persona era incluida o no en el Sistema Único de Registro, así como sobre la cesación de la condición de desplazado; (v) la necesidad de un procedimiento expedito que garantice la posibilidad de controvertir las decisiones de rechazo; (vi) la falta de inclusión de la población desplazada masivamente, o de información sobre los desplazamientos intraurbanos e interveredales y de las reubicaciones; (vii) la ausencia de mecanismos para superar los problemas de subregistro y deficiencias de la información de quienes se desplazaron antes del año 2000; (viii) la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación que tengan en cuenta el criterio de “goce efectivo de los derechos;” y (ix) otras dificultades operativas que afectaban la calidad y confiabilidad del proceso de caracterización”.

En consecuencia, la Corte le ordenó a la Red de Solidaridad, hoy Acción Social, que, dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que le fuera comunicado el Auto 178/05, diseñara, implementara y aplicara prontamente *“todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 1.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia”.*

14. En el Auto 218 de 2006 la Corte encontró que continuaban las falencias detectadas en el tema de registro y caracterización de la población desplazada y señaló lo siguiente en los apartados III-2.1. a III-2.4:

“2. Problemas en las áreas de registro y caracterización de la población desplazada.

“2.1. El problema del subregistro es una falencia que ya había sido indicada en los anteriores pronunciamientos de esta Corporación. Para la Corte es claro que existe una marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el Registro Único de Población Desplazada, y que no se ha suministrado información adecuada para demostrar que se haya solucionado tal discrepancia. La existencia de sistemas no gubernamentales de registro de la población desplazada, cuyas cifras sobrepasan con mucho a las que se incluyen en el SUR, así como el reconocimiento en discursos y presentaciones públicas de cifras cercanas a los 3 millones de desplazados por parte del

problema que también ha sido señalado enfáticamente por la Procuraduría General de la Nación y las organizaciones de población desplazada. Como consecuencia, la totalidad de la política pública para la atención del desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender.

“(...) la Corte considera que una de las principales obligaciones de Acción Social en virtud del Decreto 250 de 2005 en relación con el registro de la población desplazada es la de solventar los problemas de (i) discrepancia entre los distintos sistemas oficiales y no gubernamentales de medición del desplazamiento, y (ii) falta de registro de la población efectivamente desplazada dentro del sistema oficial de medición. En la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.

“Adicionalmente, la Corte advierte que en los últimos seis meses ha habido un mayor número de quejas presentadas tanto informalmente ante esta Corporación como a través de acciones de tutela instauradas en las distintas localidades donde se presenta el fenómeno del desplazamiento, en relación con la existencia de mayores obstáculos y renuencia o negativa de los funcionarios encargados del registro a incluir dentro del sistema a casos recientes de desplazamiento forzado, dejando así excluidos del sistema de protección a individuos y familias que requieren atención inmediata por sus condiciones de desprotección. También se ha informado a la Corte sobre reiteradas negativas a registrar segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento. Estas situaciones han ocurrido en relación con casos de desplazamiento que han sido públicamente conocidos, como ha sucedido en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó, Putumayo y Caquetá, entre otros”.

“(...)2.2. En relación con el proceso de caracterización de la población desplazada que se encuentra incluida en el SUR, la Corte observa que los informes de cumplimiento a ella presentados son indicativos de un significativo atraso en el cumplimiento de las obligaciones de Acción Social en este campo.

“De entrada se observa que Acción Social no demostró haber cumplido la orden que le fue impartida en el Auto 178 de 2005, en el cual se estableció que dentro del término de tres meses –es decir, hasta el 13 de diciembre de 2005– debía adoptar las medidas necesarias para que, a más tardar un año después, el proceso de caracterización de la población desplazada se hubiera completado. Pues bien, fue hasta el primer semestre de 2006 que Acción

su implementación. En este orden de ideas, resulta claro que para el momento en el cual se venza el término de un año conferido por la Corte –el 13 de septiembre de 2006-, el proceso de caracterización de la población desplazada no habrá finalizado.

“(…)2.4. La Corte ha de resaltar con el mayor énfasis la importancia crítica que tiene el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia, para efectos de formular e implementar una política pública destinada a garantizar efectivamente los derechos constitucionales de dicho segmento poblacional. Se reitera que el diseño mismo de tal política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada.

“En ese sentido, todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización. Cualquier atraso, rezago o falla en el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia tiene un impacto directo sobre la totalidad de los elementos que integran la política pública en referencia. Hasta tanto los problemas del proceso de registro y caracterización no sean resueltos, no se podrá avanzar de manera confiable, acelerada, específica y sostenida en la resolución de los diversos y complejos problemas que conforman el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04. Por ello, el tema del registro y caracterización de la población desplazada ocupa, como lo reconoce el propio Documento CONPES citado, un lugar de primera prioridad y tiene una importancia estratégica dentro del proceso como un todo – prelación que, a juzgar por los informes remitidos a la Corte, no le ha sido debidamente conferida por Acción Social”.

En consecuencia, la Corte le ordenó a Acción Social que, *“a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remita a esta Corte un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia (apartados III-2.1. a III-2.4.). Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005”.*

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación referentes al registro y caracterización de la población desplazada

15. En su sexto informe, de noviembre de 2006, la Procuraduría General de la Nación indica que *“se han incrementado los obstáculos por parte de Acción*

16. En este mismo informe, en relación al registro de personas desplazadas con anterioridad a la expedición de la ley 387 de 1997, la Procuraduría General de la Nación afirma que:

“ se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el deber de Acción Social de incluir en el Registro Único a aquellas personas que fueron desplazadas con anterioridad a la expedición de la ley 387 de 1997, entre otras razones, porque ellas, al igual que las desplazadas con posterioridad, son también víctimas y, en consecuencia, tienen derecho a acceder a la misma oferta del Estado para reparar el daño ocasionado por la falta de protección y debida garantía de sus derechos fundamentales.

“Por su parte, Acción Social ha considerado – y reitera esta posición en el informe común – que no le asiste obligación legal de registrar los desplazamientos forzados anteriores a la ley 387 de 1997, en tanto que el marco legal vigente para esa época no le imponía tal deber. No obstante, informa que “ha venido de manera sistemática realizando acciones encaminadas a reconocer la condición de desplazados a aquellos que la evidencia así lo demuestra, para lo cual reitera su disposición permanente para acopiar y registrar dicha información” [...] la Procuraduría considera que la inclusión de los desplazados antes de 1997 no puede depender de la disposición de Acción Social para registrarlos, pues no es un gesto de buena voluntad de ese ente, sino un derecho de la población a ser incluida en el Registro para acceder a la oferta del Estado”.

17. En relación con el proceso de caracterización, advierte la Procuraduría General de la Nación en su sexto informe que *“no es viable realizar un análisis del proceso de caracterización sin tener en cuenta el factor de incremento del número de desplazados”*. Además, expresa que *“El proceso de aplicación de esta línea se encuentra bastante retrasado teniendo en cuenta los plazos concedidos por la Corte Constitucional.”* (Subrayado no original)

Observaciones de ACNUR referentes al registro y caracterización de la población desplazada

18. En el Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia (enero 2004 – abril 2007), elaborado por ACNUR, se destaca que no se están admitiendo las solicitudes de inscripción en el RUPD de las personas desplazadas que se encuentran en las siguientes situaciones:

- (i) las que afirman haber sido desplazadas por grupos paramilitares;
- (ii) las que afirman haber sido desplazadas por grupos ilegales distintos a la guerrilla o a los paramilitares;
- (iii) las que afirman haber sido desplazadas por causa de las acciones de las Fuerzas Militares o en razón de las fumigaciones de

- (iv) las que afirman que su desplazamiento no se originó en una amenaza directa de un grupo armado ilegal, sino que se debió a versiones de habitantes de la zona que reportaban sobre los peligros de permanecer en ella;
- (v) las que no pueden identificar con claridad cuál fue el grupo armado que las obligó al desplazamiento o no pueden aportar datos claros sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos que condujeron al desplazamiento forzado; y
- (vi) las que han presentado su solicitud de inscripción en el RUPD después de haberse vencido el término establecido en la ley.

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional a Acción Social en el área de atención humanitaria de emergencia y ayuda inmediata

19. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte se refirió al derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, precisó su contenido y alcance y ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que *“en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia”*.

20. En el anexo del Auto 178 de 2005, párrafo 4.9.14, la Corte indicó lo siguiente en relación con el derecho a la subsistencia mínima y las acciones adelantadas por Acción Social:

“(i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; (ii) las cifras presentadas por la Red de Solidaridad Social si bien muestran un aumento significativo en los resultados de atención, no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia y de la ayuda inmediata, (iii) a pesar de los avances para corregir retrocesos y deficiencias presupuestales, persisten problemas en la entrega efectiva, completa y oportuna de las ayudas. La falencias de este componente de protección a la población desplazada recae directamente sobre el Director de la Red de Solidaridad Social, como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y como responsable de la atención humanitaria de conformidad con lo que establece el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 2569 de 2000. Lo anterior evidencia que persisten los problemas (i) de coordinación, (ii) de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados, (iii) de demora en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada; (iv) de inexistencia de medidas de evaluación para poder medir progresos o retrocesos, (v) de recursos insuficientes; (vi) de bajo cubrimiento de las acciones adelantadas hasta el

En consecuencia, la Corte le ordenó a la Red de Solidaridad Social que *“en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 4.9.14 del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la subsistencia mínima,” de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto²”*.

21. En el Auto 218 de 2006 la Corte le ordenó a Acción Social que *“a más tardar el 13 de septiembre de 2006, informe a la Corte específicamente, a través de una comunicación distinta al informe común que deben presentar las entidades del SNAIPD en el mismo término, cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento forzado presentes en los municipios Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía*

² Las acciones descritas en el considerando 11 del Auto 178 de 2005 son las siguientes: (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 v al ACNUR sobre

(Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo)”.

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación referentes a la atención humanitaria de emergencia y ayuda inmediata

22. En su sexto informe, el Procurador General de la Nación manifiesta que la Procuraduría aplicó en distintas ciudades y departamentos un modelo de seguimiento y evaluación a entidades del SNAIDP para el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de mayo de 2006. Con base en esa investigación manifestó:

“Si se tiene en cuenta que en las jurisdicciones evaluadas presentaron declaración 22.431 hogares y sólo recibieron auxilios de alojamiento 1.454 y auxilios de alimentación 4.538, el cumplimiento en el suministro de la ayuda inmediata en estas jurisdicciones es del 6.48% en alojamiento y al 20.23% en alimentación. Es importante tener en cuenta que Bogotá recoge, para el caso de alimentación, el 71% de los auxilios entregados. Tal como lo había manifestado la Procuraduría en informe anterior, este órgano de control considera que por ser el período de mayor vulnerabilidad de la población desplazada, no puede tenerse como cumplimiento menos del 100%.

“La Procuraduría considera una falta gravísima la renuencia reiterada a la prestación en debida forma del derecho a la ayuda inmediata que, como ya hemos señalado en repetidas ocasiones, se inscribe dentro del núcleo esencial del derecho a la subsistencia digna. La falta de información en este sentido, impide evaluar su cumplimiento. Resulta difícil comprender que después de cuatro años de insistencia, por parte de este órgano, sobre la importancia de este componente, prevalezcan las fallas anotadas desde el comienzo y ni siquiera se lleve registro sobre su prestación.”

En el mismo informe se señala en relación con la ayuda humanitaria:

“Contrario a los avances presentados en el anexo No. 1 del informe común, la Procuraduría ha constatado que el suministro de la atención humanitaria de emergencia sigue siendo de bajo nivel, aumentando el grado de vulnerabilidad de la población. En la misma aplicación del Modelo de Seguimiento anotado anteriormente, las Unidades Territoriales de Acción Social que se tomaron como muestra, reportaron para el periodo evaluado³ dentro de las capitales departamentales evaluadas un cumplimiento del 65.57% en auxilios para alojamiento y 72.16% en auxilios para alimentación. En el caso de los departamentos valorados, los porcentajes de cumplimiento son del 45.4% en alojamiento y 46.3% en alimentación.

“Según los reportes de las mismas Unidades Territoriales, parece existir una clara diferenciación en la eficacia para la entrega de estas ayudas si se analizan en el caso de departamentos y ciudades, siendo los hogares que llegan a los municipios no capitales de departamento los más perjudicados en este sentido.

“Es claro que del total de hogares del período evaluado en la mayoría de ciudades y departamentos, no se alcanzó a cubrir completamente la demanda en el caso de la atención de emergencia. Solamente jurisdicciones departamentales como Amazonas y Caquetá y capitales de departamento como Barranquilla, reportaron, según sus propios sistemas de información, el cubrimiento total de esta ayuda para los hogares desplazados. Por el contrario, otras entidades tuvieron un bajo nivel de cumplimiento como Chocó, Guainía, Santander, Vaupés, Putumayo, Boyacá, o ciudades como Medellín, Sincelejo o Arauca”.

23. En su décimo informe, de mayo de 2007, el Procurador General de la Nación afirmó en relación con la entrega de la ayuda humanitaria que *“en promedio, el primer mercado se entrega a los 42.5 días (3.150 /74= 42.5), es decir, fuera del término previsto en la ley, cifra que difiere de la información proporcionado por Acción Social, según la cual la primera ayuda es entregada a los 8 o 10 días de la remisión a la Operadora”.*

24. Por otra parte, en relación a la notificación que se debe hacer a las personas desplazadas sobre su derecho a reclamar las ayudas humanitarias, advirtió la Procuraduría General de la Nación en su sexto informe que:

“Teniendo en cuenta que la atención humanitaria es básica para impedir que los hogares desplazados por la violencia caigan en estado de indigencia, este órgano de control debe señalar que se debe exigir a Acción Social la notificación a todos los declarantes. No es aceptable que Acción Social solamente enuncie que hay familias que nunca reclamaron su ayuda, sin antes haber demostrado que a través de todos los medios posibles a su alcance, procuraron notificar a los hogares declarantes, pues éstos no tienen capacidad económica para trasladarse cada semana a las Unidades de Atención y Orientación a verificar si la entidad efectivamente programó o no sus ayudas.”

25. En el décimo informe de la Procuraduría General de la Nación, se manifiesta que la Procuraduría visitó una bodega en Bogotá, en la cual se almacenaban alimentos para la población desplazada. En el informe se dice al respecto:

“Al verificar el estado de los mercados, se encontró que los sacos de fibra donde se encontraban los granos habían sido raídos por las ratas y en los granos que se encontraban alrededor había excremento de dichos animales. A un costado de los mercados había dos ratas muertas y algunas de las cajas de

presentaba gran humedad y había charcos alrededor de los mercados, debido a que las tejas de la bodega tenían orificios, inclusive algunas de ellas estaban levantadas. Los mercados se encontraban apenas sobre unas tablas que los distanciaba del suelo 5 centímetros aproximadamente.”

Observaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado relativas a la atención humanitaria de emergencia y ayuda inmediata

26. En el Primer Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, presentado en la audiencia del 5 de febrero de 2008, la Comisión afirma: “*Sólo el 19,3% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido ayuda inmediata y apenas el 0,2% ha obtenido una ayuda completa según la normativa internacional*”. En el mismo informe se señala que “*prácticamente ningún grupo [familiar] ha recibido la atención humanitaria de emergencia completa según los componentes mínimos de la normativa internacional*”.

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional a Acción Social en el área de retornos y reubicaciones de la población desplazada

27. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte explicó:

“(...) en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”.

“(i) que lo reportado refleja esfuerzos importantes de la Red de Solidaridad Social para orientar los procesos de retorno a través del Manual de procedimientos; (ii) que la ausencia de indicadores, impide evaluar y hacer seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas; (iii) que los problemas detectados en los distintos ejercicios de retorno, muestran falencias de coordinación, implementación y diseño para asegurar el retorno de la población desplazada en condiciones de seguridad y dignidad; (iv) que la falta de mecanismos de evaluación previa y posterior de las condiciones de seguridad y de atención integral de la población desplazada en las zonas de retorno, han llevado a procesos de retorno en condiciones de riesgo para la población desplazada”.

Por lo tanto, le ordenó al Director de la Red de Solidaridad Social que *“en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento,” de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto⁴”.*

⁴ Las acciones descritas en el considerando 11 del Auto 178 de 2005 son las siguientes: (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

29. En el Auto 218 de 2006, la Corte consideró:

7.1. Tal y como lo ha informado en repetidas oportunidades la Procuraduría General de la Nación, los procesos de retorno de la población desplazada se han adelantado sin que se preste especial atención a sus condiciones de seguridad, tanto durante la movilización física de la población como durante su permanencia en los sitios de retorno. Este vacío es particularmente grave si se tiene en cuenta que incide directamente sobre el ejercicio de los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad de la población en estado de desplazamiento, y que en el Auto 178/05 se habían impartido ordenes claras para que, en el término máximo de seis (6) meses, se adoptara un programa encaminado a superar las falencias institucionales en este campo.

“7.2. En este sentido son particularmente alarmantes las falencias en los informes presentados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del Ministerio de Defensa Nacional. La primera, por cuanto las actuaciones sobre las que informa en este campo se han limitado, esencialmente, a la adopción y ajuste de un “Protocolo de Retornos” sobre cuya aplicación práctica todavía no se ha rendido información conclusiva, y a la proyección de diagnósticos sobre el goce efectivo de los derechos de la población retornada, que aun no se han efectuado completamente. El segundo, por cuanto los informes de cumplimiento que ha presentado a la Corte se han limitado a describir –con gran extensión documental- operaciones militares generales, que en algunos casos incluyen elementos de acompañamiento a población retornada pero, en general, carecen, según los propios informes, del enfoque específico requerido para proteger la seguridad de la población desplazada que decide regresar a su lugar de origen”.

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación referentes a los procesos de retorno y reubicaciones de la población desplazada

30. En su sexto informe, la Procuraduría General de la Nación manifiesta:

“En relación con “el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada”, la Procuraduría considera que debería ser el mecanismo idóneo para garantizar que los retornos se realizaran en las condiciones requeridas. No obstante, Acción Social reconoce que está aprobado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, pero “no es aplicado en todas las entidades del SNAIPD, y en todos los departamentos”. Por lo cual debemos concluir que ese mecanismo no existe en la práctica.

“La ausencia de este mecanismo se hace evidente en el análisis de los procesos de retorno ocurridos. En el estudio de la información requerida en el

Auto 218, en relación con los desplazamientos masivos – cuyo análisis se presentará mas adelante –, la Procuraduría encontró que en ninguno de estos casos se reportó haber aplicado plan de retorno en que se previeran las condiciones de seguridad y dignidad. También pudo constatar que en los casos en los que sin existir estas condiciones la comunidad persistió en su voluntad de retorno, no se surtieron los procedimientos legales, esto es, la manifestación de esta voluntad mediante acta. La Procuraduría alerta a las entidades del SNAIPD, que en estos casos la responsabilidad del Estado es doble, de una parte por la falta de garantía y protección frente al hecho del desplazamiento y de otra, por la negligencia en la protección de las víctimas de este fenómeno.

“(…)

“La Procuraduría considera que el resultado que reporta Acción Social en la tabla de avances cualitativos y cuantitativos, en el componente de retorno y reubicación, no corresponde a la realidad, si se tienen en cuenta los resultados de la evaluación de los procesos de atención en los desplazamientos masivos recientes, que se analizan más adelante. Según Acción Social “los procesos reportados han contado con Planes de Retorno concertados, se han aplicado los principios de seguridad, Voluntad y Dignidad. Las condiciones de seguridad se han garantizado por parte de la Fuerza Pública. Se han alcanzado mayores compromisos en la coordinación interinstitucional en el territorio y se han formulado, estandarizado y aplicado procesos y procedimientos para generar el acompañamiento a los retornos”.

“La Procuraduría dista de esas conclusiones. Por el contrario, considera que no han sido acatadas las órdenes de la Corte Constitucional en la materia, puesto que no se demostró la superación de las deficiencias por ella anotadas o que estuvieran en proceso de ser superadas, ni que en la práctica se hayan acompañado procesos de retorno o reubicación cumpliendo con los tres requisitos básicos ya expuestos.”

31. En su décimo informe, la Procuraduría se refiere al retorno realizado por la comunidad de Carrillo en el municipio de Bojayá, Chocó, para mencionar que en ese caso la comunidad no contó con el apoyo de las instituciones del Estado y que, incluso, dentro de las Fuerzas Militares había discrepancias acerca de qué unidad militar debía encargarse de su protección, razón por la cual no acompañaron a la comunidad en su proceso de retorno:

“La comunidad de Carrillo retornó el pasado 5 de marzo por sus propios medios, sin apoyo de las entidades del SNAIPD, ante las promesas incumplidas por parte de las entidades competentes, según una comunicación de la comunidad.

“Informan que encontraron su pueblo totalmente destruido y sin condiciones para restablecerse en condiciones de dignidad y que la comunidad puede

“A pesar de lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta del Batallón Manosalva, oficiamos a la Fuerza de Tarea Conjunta del Atrato, pero con sorpresa recibimos la respuesta de que ellos solo despliegan acciones para garantizar la movilidad y la navegabilidad fluvial a lo largo del Atrato, resultando al parecer que tal objetivo no incluye la seguridad de la población de Carrillo – Bojayá.

“(…)

“Este órgano de control no puede aceptar que, luego de tantos años de desplazamientos sucesivos en la zona, los miembros de las Fuerzas Militares no conozcan las competencias ni las jurisdicciones de las distintas fuerzas que operan en el departamento del Chocó y mucho menos, que mientras definen quien es el responsable de garantizar la seguridad de la población, no hayan demostrado un mínimo esfuerzo de coordinación para asegurar que los habitantes del corregimiento de Carrillo hubieran podido retornar en condiciones de seguridad y dignidad a su territorio del cual fueron desplazados violentamente por la incapacidad del Estado para asegurarles la protección debida.

“Esta comunidad llevaba varios años esperando que las Fuerzas Militares pudieran certificar el estado de seguridad en el territorio para dar cumplimiento al principio básico de seguridad que debe cumplir todo retorno.

“Por lo anterior, la Procuraduría General solicitó a esta Brigada que despliegue de manera inmediata en el marco de sus competencias, los mecanismos y planes contingentes para atender las necesidades de seguridad de la población desplazada que retornó a la comunidad de Carrillo, la cual es objeto de protección especial del Estado colombiano y que se encuentra señalada en la Directiva 008 del Procurador General de la Nación, de carácter vinculante. Así mismo, se solicitó remitir copia certificada del informe del estado de seguridad de la región, el cual debió ser dado a conocer a la comunidad de Carrillo como base para tomar la decisión de viabilizar su retorno.”

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional a Acción Social en el área de coordinación con las entidades que integran el SNAIPD y coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social

32. En la sentencia T-025 de 2004, anexo 5, la Corte resumió así las principales falencias en la política pública de ayuda a la población desplazada por la violencia: *“(…) (iii) La falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas y la dispersión de funciones y responsabilidades”.*

En el numeral cuarto de la parte resolutive, la Corte le ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

33. En el apartado 9 del Auto 178 de 2005, la Corte precisó las siguientes falencias encontradas en la capacidad institucional para atender a la población desplazada: “(...) (ii) *la precariedad de los mecanismos o instrumentos orientados a corregir los problemas institucionales, administrativos, presupuestales, de coordinación, de evaluación y de seguimiento que se han señalado de manera reiterada como factores que han contribuido a la existencia de un estado de cosas inconstitucional; (...) (iv) la insuficiencia de instrumentos efectivos que permitan adoptar correctivos de manera oportuna frente a retrocesos o estancamientos de los programas y componentes de atención; (...) (vi) la persistencia de problemas de coordinación interinstitucional, y entre el ámbito nacional y el territorial; (vii) la falta de información adecuada accesible e inteligible para los desplazados sobre los procedimientos y requisitos para acceder a los distintos programas de atención a la población desplazada, o sobre las responsabilidades institucionales; y (viii) las fallas en la respuesta oportuna a las peticiones y propuestas presentadas por la población desplazada”.*

En consecuencia, le ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que *“en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,” a fin de que en el plazo máximo de máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias en la capacidad institucional hayan sido efectivamente superadas. Para ello el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto⁵”.*

⁵ Las acciones descritas en el considerando 11 del Auto 178 de 2005 son las siguientes: (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

34. En el Auto 218 de 2006, esta Corporación señaló:

“La Corte Constitucional ha detectado, desde la sentencia T-025/04, una visible descoordinación general de la política de atención a la población desplazada. La falta de coordinación propicia, a su vez, la fragmentación de esta política y dificulta su implementación consistente y efectiva, así como la adopción de una perspectiva de conjunto que permita evaluar sus resultados, adoptar los correctivos pertinentes y facilitar su desarrollo gradual, pero acelerado, a lo largo del tiempo.

“(…)Verificada, con base en los informes presentados, la aparente persistencia de una falta de coordinación efectiva del sistema por parte de Acción Social, así como el retraso en el cumplimiento de la orden impartida al CNAIPD y el vencimiento del término dentro del cual debió ser cumplida, debe resaltar la Corte que la ausencia de una instancia central de coordinación en la ejecución de la política pública de atención al desplazamiento interno tiene como consecuencia directa la fragmentación y falta de armonía de sus diferentes componentes, todo lo cual redundan negativamente sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Es imperativo, en esa medida, que dentro del tiempo que resta para que se cumpla el término de un año a partir de la comunicación del Auto 178/05, Acción Social adopte los correctivos que le permitan cumplir con sus labores de coordinación del sistema y el CNAIPD de cumplimiento a lo que le fue ordenado en este ámbito”.

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación relativas coordinación con las entidades que integran el SNAIPD y coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social

35. En su sexto informe, la Procuraduría General de la Nación manifiesta en relación con la tarea de coordinación de las labores a cargo de las entidades que forman parte del SNAIPD:

“El Auto 178 de 2005 ordenó al CNAIPD que en un plazo de seis meses, se superaran las falencias en la capacidad institucional mediante la puesta en marcha de un programa de acción coordinado.

“En respuesta de lo anterior, el CNAIPD reporta cuatro acciones: (i) alianzas y convenios “interadministrativos” entre entidades del SNAIPD como el SENA y

los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial, (viii) Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, (ix) Enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR sobre

organizaciones de cooperación internacional (ACNUR, OIM), (ii) alianzas en cooperación internacional (no se aclara la diferencia frente a la primera acción), (iii) capacitación - formación de servidores públicos del SNAIPD, y (iv) divulgación por medio de la página web Vértice y sus boletines periódicos.

“La Procuraduría encuentra que esas acciones no son significativas en la superación de las fallas en la capacidad institucional del SNAIPD. En primer lugar, porque las actividades que señalan se dirigen en general a la población vulnerable y no a la población desplazada en particular. [...] Para la Procuraduría resulta preocupante que, después de más de dos años y medio de la expedición de la sentencia T-025-04 y más de un año de la notificación de los Autos de seguimiento 176, 177 y 178 de 2005, el CNAIPD no haya superado la falta de enfoque diferencial. Mas aún, si se tiene en cuenta que esa es una instancia de coordinación creada específicamente para la atención del desplazamiento. Resulta más preocupante aún que para justificar esa falla en el desarrollo de los proyectos en alianza con la cooperación internacional, el CNAIPD afirme:

‘si bien se ha insistido en la necesidad de hacer un trabajo diferenciado para la población desplazada frente a la población en pobreza, pero dicha diferenciación ha sido de difícil aplicación en el territorio por cuanto, tradicionalmente, la población desplazada se asienta en zonas subnormales de las ciudades y municipios y en tal sentido comparte el espacio con la población que tradicionalmente las ocupa (...). En tal sentido, por lo general los proyectos no hacen dicha diferenciación entre la población beneficiada y trabajan con Población Desplazada mientras hacen lo propio con las comunidades receptoras de dicha información (...). Similar situación ocurre con sectores poblacionales especialmente vulnerables como las negritudes, indígenas, niñez y mujer, que son abordados transversalmente por diferentes proyectos’.

“Para la Procuraduría esta afirmación constituye una grave falencia, si se tiene en cuenta que a la fecha, la Corte Constitucional ha reiterado a las entidades del SNAIPD la estricta necesidad de contar con enfoque diferencial en cada uno de los componentes de atención a la población desplazada, obligación que, vale señalar, la ley exigía antes de la emisión de la sentencia. Teniendo en cuenta el largo proceso de obligaciones y reiteraciones en el contexto de la T-025, el CNAIPD ya debería haber superado esta falla.

“En relación con la capacitación a servidores públicos del SNAIPD, plantean la construcción de un proyecto curricular con cuatro ejes temáticos de formación: política y normatividad, gerencia social, planificación, desarrollo humano y desarrollo de competencias para la población vulnerable y desplazada. Este proyecto no se ha puesto en marcha aún, y tampoco es posible encontrar información sobre la fecha de su iniciación. Aunque esta capacitación tiene contenidos generales dentro de los que cabe el tema de la población desplazada, no está planteada con la intención de corresponder al enfoque diferencial en ella. Dentro de esta respuesta también enuncian otras

“(…)

“Ante este panorama, la PGN considera que esta orden no ha sido acatada.

36. En relación a la coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social, la Procuraduría General de la Nación, en su sexto informe, afirma:

“Acción Social acepta que persiste una falta de seguimiento y articulación de las entidades del SNAIPD. En este sentido, señala que se creará un grupo de trabajo interinstitucional, para evaluar las acciones emprendidas hasta ahora en materia de coordinación. Este grupo se creará “en un plazo no superior a dos meses y será presentado para su aval en la próxima sesión del CNAIPD a realizarse el 22 de noviembre de 2006”.

“En sus visitas de seguimiento a las distintas regiones, la Procuraduría ha podido observar que la descoordinación se da no solo entre las entidades que integran el SNAIPD sino también dentro de las distintas unidades territoriales de Acción Social con el nivel central. En general, cuando se pregunta a las unidades territoriales por el incumplimiento, especialmente en el tema de ayudas inmediatas y atención humanitaria, invariablemente la razón que se esgrime es falta de los recursos que debe enviar el nivel central. En varias entidades territoriales indican que no pueden brindar información sobre temas tan neurálgicos como el de retornos, atención humanitaria, razones de no inclusión en el registro, porque la información está en Bogotá. Si eso es así, indica que las unidades territoriales no pueden cumplir con sus obligaciones en relación con esos temas, porque para ello necesitarían contar con la información en sus bases.

“Para la Procuraduría resulta inaceptable que a dos años y ocho meses de emitida la sentencia, Acción Social esté proponiendo un plan de coordinación para dentro de dos meses. La sentencia reitera las obligaciones que en relación con la coordinación del Sistema tiene Acción Social y establece las pautas según las cuales es exigible esa obligación, que es preexistente a la sentencia.

“Por lo anterior, la Procuraduría considera que Acción Social no ha cumplido sus obligaciones en relación con la coordinación del Sistema.”

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional a Acción Social en el área de participación de las organizaciones de población desplazada

37. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte señaló algunos problemas en el diseño y reglamentación de la política de protección a la población desplazada, entre ellos: “(v) *Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados: (a) No ha sido regulada la participación de las población desplazada en el diseño y la*

Luego, en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia ordenó: *“Comunicar por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004”*.

38. En el anexo del Auto 178 de 2005, párrafo 2.4, la Corte indicó:

“la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR también señalan algunas falencias en los procesos de participación a nivel territorial, por lo cual recomendaron continuar fortaleciendo los espacios de interlocución y consulta y promoverlos especialmente en los comités territoriales de atención, tales como la falta de respuesta a las solicitudes puntuales presentadas por las organizaciones de desplazados. Igualmente señalan que a nivel territorial, todavía no se han adoptado medidas para garantizar la participación efectiva de la población desplazada, y en algunos casos no se han activado espacios adecuados para la interlocución”.

Por lo tanto, la Corte le ordenó al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que *“en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 2.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal c) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,” a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado efectivamente esas dificultades, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho de participación a la población desplazada. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.⁶”*

⁶ Las acciones descritas en el considerando 11 del Auto 178 de 2005 son las siguientes: (i) Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población

39. En el Auto 218 de 2006, la Corte le ordenó a las distintas entidades que conforman el SNAIPD que, “durante el término que resta para que se venza el plazo de un (1) año otorgado en el Auto 178 de 2005 –el cual se cumplirá el día 13 de septiembre de 2006-, envíen a esta Corte un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan a continuación: (...) (g) Cada parte del informe, y cada serie de indicadores, debe incluir una referencia específica a la participación de la población desplazada dentro de la formulación y ejecución de la política pública en cuestión, con señalamiento del ámbito, la cobertura, la representatividad y la efectividad de dicha participación”.

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación relativas a la participación de las organizaciones de población desplazada

40. En su sexto informe, la Procuraduría General de la Nación se refiere al informe común de cumplimiento de Acción Social, y manifiesta:

“(...) Acción Social reportó gestiones que se han desarrollado desde el 2004 hasta la fecha por el SNAIPD para garantizar el goce efectivo a la participación de la población desplazada. Según Acción Social, las acciones del 2006, sobre las cuales no informan si solo están programadas o si ya se han realizado, se dirigen a la conformación de Mesas de Fortalecimiento.

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

“Asimismo, Acción Social informa que se realizó un diagnóstico de participación de la población desplazada en los comités municipales y departamentales, a partir del cual se concluyó que un promedio de 3 personas desplazadas participan en cada Comité Departamental y 2 en cada Comité Municipal. En total, de los 26 comités en funcionamiento, hay 21 que cuentan con participación de la población desplazada. Debe tomarse en cuenta, aunque no queda claro en el informe cuáles son esos 26, que ese número constituye una muestra muy reducida en relación con el universo total de Comités: uno por cada departamento y municipio.

“De lo anterior se deduce que, en cuanto al derecho a la participación, las actividades desarrolladas hasta la fecha se limitan a (i) la apertura de espacios como la mesa nacional y algunas de las territoriales, (ii) al acompañamiento y la capacitación sobre procesos organizativos dirigidos a las OPD, (iii) a la realización de diagnósticos para definir los niveles de participación de la población desplazada en los mencionados espacios. Adicionalmente, se reporta que el CNAIPD ha realizado acuerdos, ha enviado cartas y circulares para instar a las entidades territoriales a que promuevan la participación de las OPD en las instancias de coordinación del SNAIPD.

“La Procuraduría encuentra que dicha información no permite conocer (i) la contribución de las actividades reportadas a la superación de las dificultades de interlocución en las OPD a nivel interno y con el Estado, (ii) los aportes de las OPD en las instancias de coordinación para la formulación de proyectos y la toma de decisiones que afecten el goce de sus derechos, (iii) el estado actual de las mesas de fortalecimiento a las OPD, (iv) los aportes presupuestales de las instancias competentes en el marco del SNAIPD para garantizar el derecho a la participación y, (v) las herramientas de monitoreo para hacer el seguimiento a la participación de las OPD en las instancias de coordinación.

“Considera además la Procuraduría que el acompañamiento y la capacitación sobre procesos organizativos, no se debe dirigir solo a las OPD, pues también es necesario que las instancias de coordinación de los niveles nacional y territorial conozcan los mecanismos para generar una interlocución eficaz con éstas, y la importancia de comprender que la población desplazada no es solo víctima, sino también sujeto activo en la realización de sus derechos.

“Este órgano no encuentra en esta respuesta ninguna referencia a los mecanismos de participación específicos para los grupos de especial vulnerabilidad dentro de la población desplazada. Esta es una falta importante, teniendo en cuenta que en casos como el de las mujeres, los indígenas y las comunidades negras que hacen parte de la población desplazada, existen procesos organizativos de gran importancia, los cuales se deben tener en cuenta dentro de los espacios abiertos para garantizar la participación de la población desplazada.

desplazada. Pues no basta con describir los resultados cuantitativos de la participación de las OPD en las instancias de coordinación, si no existe un reporte de su efectividad y su impacto dentro de la población desplazada.

“La Procuraduría reitera lo dicho en varias oportunidades en el sentido de que la participación ciudadana, sin la cual se desvirtúa el carácter de organización estatal que nos da la Constitución Política como democracia participativa, solo puede ser aceptada si es informada, es decir, que la población desplazada sepa cuál es el objeto de su participación y cuente con los elementos que le permitan participar activamente y no solo de manera formal. Esto lo hemos dicho también en relación con su participación en los Comités de Atención, pues no puede limitarse a la simple presencia sino que debe significar la participación activa en todos los temas que allí se traten, con información previa sobre ellos. (...) La PGN considera no acatadas las órdenes de los Autos 178 y 218 en relación con el derecho a la participación de la población desplazada”.

Observaciones de ACNUR referentes a la participación de las organizaciones de población desplazada

41. En el Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia (enero 2004 – abril 2007), elaborado por ACNUR, se señala:

“En la formulación de las políticas y de las propuestas de reglamentación o modificación de decretos reglamentarios, las autoridades han presentado a las OPD el contenido de las iniciativas. Sin embargo, en ese proceso no se les ha ofrecido la información completa en relación con i) las razones técnicas que explican el contenido de las medidas ii) las consideraciones que hacen que la medida propuesta sea la mejor frente a una serie de alternativas iii) la comprensión general de la política sectorial correspondiente sin la cual no es fácil el entendimiento de la propuesta.

Concluye este informe: *“El debate acerca de la participación se ha centrado en la representación de la población desplazada y la asistencia a escenarios de discusión política. Este hecho ha llevado a que la reflexión acerca de la participación se reduzca a la forma de conformación de la Mesa nacional de Fortalecimiento de OPD y a las condiciones logísticas para la asistencia a estas reuniones. Tales reflexiones no han partido de una base común de entendimiento, entre las OPD y el Gobierno Nacional, sobre las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la participación efectiva de la población desplazada. Lo anterior es evidente, tanto por las dificultades que se han presentado en la relación entre las OPD que participan en la MNFOPD y el Gobierno, como por las diferentes respuestas de las instituciones del gobierno en el proceso de la sentencia T-025 de 2004, en las que se confunde el derecho a la participación efectiva con la convocatoria a*

fortalecimiento de las OPD y procedimientos para la presentación de quejas, entre otros”.

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional al Ministerio del Interior y de Justicia

42. En la sentencia T-025 de 2004, numeral tercero de la parte resolutive la Corte impartió la siguiente orden: *“COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004”.*

43. En el Auto 177 de 2005, la Corte precisó que *“uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales”.*

En este mismo Auto, la Corte le ordenó al Ministro del Interior y de Justicia, que *“dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos”.*

44. En el Auto 218 de 2006, apartado 3.4, la Corte indicó sobre las obligaciones del Ministerio del Interior y de Justicia que *“las principales falencias se presentan, según se deduce de los informes de cumplimiento, en las siguientes áreas: (a) la interpretación que ha hecho el Ministerio de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, que es restrictiva y desconoce la posición actual que ha de ocupar dicho Ministerio en los*

entidades territoriales en tanto factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos por tales autoridades, desconociendo que se trata de un asunto de interés nacional que, por lo mismo y de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia C-579 de 2001) justifica un mayor nivel de intervención por las autoridades del nivel central; (c) el enfoque que se ha dado a la función de coordinación a cargo del Ministerio, que se ha centrado en el envío de comunicaciones y exhortos, la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que den cumplimiento a lo ordenado; (d) el escaso análisis de la información aportada por las entidades territoriales respecto de su compromiso para la atención de la población desplazada; y (e) el retraso en la generación de indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional, como la efectividad de las labores de coordinación adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia”.

45. En el Auto 266 de 2006, la Corte le ordenó a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que *“(a) dentro del término perentorio de tres (3) días hábiles, remita a la Corte, de existir, un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada; (b) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, provea las aclaraciones que se solicitan en el numeral 3.2. de la Sección III de esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y (c) dentro del mismo término de tres (3) días hábiles, indique si se han fijado plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutive del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD, y cuáles son tales plazos”.*

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente a la labor desarrollada por el Ministerio del Interior y de Justicia en materia de desplazamiento forzado

46. En lo referente a la articulación de la política gubernamental en materia de desplazados en los distintos niveles territoriales, y a la promoción de los esfuerzos presupuestales y de la participación ciudadana y de las OPD en el orden territorial, la Procuraduría General de la Nación señala en su sexto informe:

“(...) Así las cosas, aunque la Procuraduría reconoce que el Ministerio realizó la tarea de diseño de herramientas para la recolección de la información en las entidades territoriales, es claro que existe un serio retraso puesto que no ha aplicado las que informa haber rediseñado. Así, el Ministerio del Interior, a la fecha, no ha podido establecer si las entidades territoriales han destinado

grupos en situación de especial vulnerabilidad (grupos étnicos, mujeres cabeza de familia, niños, ancianos y discapacitados).

“(…)

“La falta de una estrategia concreta de promoción de mayores esfuerzos presupuestales, no permite conocer tampoco las acciones que el Ministerio del Interior ha emprendido para superar otros aspectos como la falta de especificidad en la asignación de rubros para la población desplazada, tal como lo reconoce la propia entidad. Cabe resaltar que el único avance explícito hacia la especificidad de recursos para la atención a la población desplazada en las entidades territoriales, es la propuesta de ‘obligar que los gobernadores y alcaldes hagan la respectiva apropiación presupuestal con las especificidades de la población desplazada (mujeres cabeza de familia, niños, ancianos, indígenas, y/o afrodescendientes)’ en el marco del Proyecto de Ley de Presupuesto. Como muestra de las acciones emprendidas para la realización de esta propuesta el Ministerio anexó al informe de cumplimiento del Auto 266 de septiembre de 2006, una comunicación remitida al Ministro de Hacienda, dentro de la cual le reitera la obligación citada arriba.

“(…)

“(…) La Procuraduría considera que aunque el Ministerio del Interior logró identificar algunas falencias mediante su proceso de evaluación y seguimiento a las entidades territoriales, tales como la falta de especificidad en los rubros, aún no ha logrado diseñar una estrategia con mecanismos definidos, pues para reportar verdaderos avances en la materia, no basta con la emisión de respuestas circunstanciales a la Corte, como el decreto 06 de 2006, o la enunciación de proyectos o propuestas aisladas. Así, a pesar de que el Ministerio señaló que ‘no se puede trazar una estrategia homogénea por cuanto cada departamento tiene su dinámica propia’, la Procuraduría no encuentra en los distintos informes de cumplimiento una estrategia que contemple las características de cada región, a lo cual se suma el rezago en la realización de los encuentros regionales, que podrían ser un insumo importante para la consolidación de dichas estrategias.

“Así las cosas, para éste órgano de control persiste el incumplimiento del Ministerio del Interior en la formulación de la estrategia de coordinación y promoción que le compete, pues el documento enviado por la entidad no resulta satisfactorio como medida planificada para el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, dentro de los plazos establecidos por la Corte.

“(…)

“En conclusión, el Ministerio del Interior tiene una doble obligación en relación con la coordinación: las que le atribuye la ley que lo transformó de Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior y las que con base en sus

“En efecto, su carácter de Ministerio del Interior lo convierte en articulador de la política del gobierno nacional, lo cual le otorga funciones generales sobre temas que a su vez son objeto del accionar de otras instituciones. Es el caso de la relación con las entidades territoriales, la participación ciudadana, el orden público, los asuntos étnicos y de las minorías y el orden público, para mencionar solo algunos de los que directamente competen a sus funciones en relación con la población desplazada. La función de relación con las entidades territoriales es lo que le confiere el carácter de cancillería del interior, como efectivamente se considera ese Ministerio.

“Esas funciones le confieren un carácter especial a su deber de coordinación, la cual debe darse de manera integral con las entidades territoriales para que éstas cumplan con sus obligaciones con la población desplazada. Es decir, es una articulación que debe darse en relación con los asuntos que constituyen la razón de ser de ese Ministerio y entre ellas, la de la participación ciudadana, meollo de sistema político que nos rige, sin la cual se desvirtuarían los principios y derechos fundamentales que consagra la Constitución.

“Es eso lo que la Procuraduría General no encuentra ni en los reportes de ese Ministerio ni en las visitas de seguimiento y control preventivos a las entidades territoriales, donde el Ministerio del Interior no aparece relacionado en ninguna de las actividades de las distintas secretarías, ni en las de la Fuerza Pública. Constituye esto motivo de la mayor preocupación para este órgano de control, puesto que mientras esa articulación no exista, lo máximo que podrá darse en relación con la atención al desplazamiento serán actividades aisladas. Si se piensa que el Ministerio del Interior cumple además la función de secretaría técnica del SNAIPD, esta ausencia representa una falta mayor.”

Observaciones de la Contraloría General de la República referentes a la labor desarrollada por el Ministerio del Interior y de Justicia en materia de desplazamiento forzado

47. En el informe del Contralor General de la República se precisa: *“No se observa un papel de liderazgo por parte del Ministerio del Interior y de Justicia que permita complementar el accionar de los entes territoriales con el nivel central, situación que resulta preocupante, pues se requiere de la participación mancomunada de los mismos, con el propósito de alcanzar el logro de los objetivos propuestos para cada componente de la política pública”.*

Observaciones de ACNUR en relación con la articulación de la política gubernamental en materia de desplazados en los distintos niveles territoriales

48. En el Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia (enero 2004 – abril 2007), elaborado por ACNUR se indica:

“Hay elementos que pueden explicar, más allá de una eventual y objetiva carencia de recursos, la debilidad de la respuesta por parte de algunas autoridades locales. Sin efectuar un listado exhaustivo se pueden señalar entre otros:

- i) las distorsiones en los procesos de planificación local*
- ii) la ausencia de articulación entre la planificación local del desarrollo y la planificación nacional en la respuesta al desplazamiento forzado*
- iii) la desarticulación entre los planes locales, incluso los de atención a la población desplazada, y la ejecución de programas por parte de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, con presencia en el ámbito territorial*
- iv) las presiones locales de otros sectores de población*
- v) el excesivo control de la política por parte de las unidades territoriales (UT) de AS*
- vi) el “subsidio implícito” del nivel nacional a la inacción local*
- vii) el temor de incentivar el desplazamiento hacia el ente territorial que ejecuta una respuesta efectiva*
- viii) falta de claridad sobre el tema de la cesación de la condición de desplazado”*

Órdenes impartidas por la Corte Constitucional al INCODER

49. En la sentencia T-025 de 2004 la Corte precisó algunos problemas presentados en el diseño y el desarrollo reglamentario de la política de atención a la población desplazada, entre ellos: *“(vii) No es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, pues el IFI está en proceso de fusión. Lo mismo ocurre con los programas de adjudicación de tierras, pues el INCORA se encuentra en liquidación. La evidencia apunta a que en el momento presente no existen entidades que incluyan dentro de sus funciones los componentes relacionados con la adjudicación de tierras y los proyectos productivos a nivel urbano”*.

Más adelante señaló: *“(i) En cuanto al grado de la implementación de las políticas de atención a la población desplazada se observa una insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones. (...) (e) Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios. (...) No han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras”*.

adoptadas por el gobierno tales como subsidios para vivienda, proyectos de generación de ingresos, capacitación vocacional y titulación de tierras”.

51. En el Auto 218 de 2006, esta Corporación indicó: *“Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”.*

Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente a la labor desarrollada por el INCODER

52. En lo referente a la protección de bienes de la población desplazada, la Procuraduría General de la Nación señala en su sexto informe:

“El informe reporta también que a 30 de agosto de 2006 se han recibido 2.036 solicitudes individuales de protección de bienes y se han protegido 1.820 predios.

“(…)

“La información sobre número de predios, de derechos, de personas y de hectáreas protegidas, está en proceso de verificación por parte de la Procuraduría, porque pese a las reiteradas solicitudes de información en esta materia al INCODER⁷, no se ha podido obtener respuesta de fondo en este sentido. El INCODER se ha limitado a responder que dio traslado de la solicitud al Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social⁸. Frente a la renuencia del INCODER, este órgano de control adoptará las medidas pertinentes. No obstante, expresa ante la Corte Constitucional su preocupación por esta respuesta, que da cuenta del desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución.

“La Procuraduría se encuentra profundamente preocupada por la deficiencia en la protección de los derechos de los poseedores, tenedores y ocupantes. Hemos tenido conocimiento de obstáculos presentados para la protección de esos derechos, lo cual es ratificado por la información de Acción Social. (...)

“(…)

“Sobre la información relacionada con la protección de predios por la ruta individual, esta Procuraduría reitera que la consecución de la información ha sido obstaculizada por la negligencia del INCODER y, por tanto, no se puede hacer un análisis profundo sobre el cumplimiento de la ley en esta materia.”

53. En su décimo informe, la Procuraduría General de la Nación anota sobre la protección individual de bienes de la población desplazada:

“La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del control preventivo ha venido realizando seguimiento a la protección de los bienes que la población desplazada se vio obligada a abandonar.

“Ese seguimiento se ha concentrado en la obligación impuesta al INCODER (antiguo Incora) en el artículo 19 de la ley 387 de 1997, en el sentido de llevar un registro de los bienes abandonados por la población desplazada por la violencia, a Acción Social en su calidad de entidad coordinadora del SNAIPD y a la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de verificar que se cumpla la efectiva protección de esos bienes.

“Este órgano de control entiende cumplida esa obligación en la medida en que los predios abandonados por desplazados poseedores, ocupantes y tenedores se encuentren plenamente identificados e inscritos en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados (en lo sucesivo RUP) y que los predios de desplazados propietarios se encuentren identificados e inscritos en el RUP y con la debida anotación en el folio de matrícula inmobiliaria que impida su enajenación o transferencia.

“Como respuesta a nuestros requerimientos, 18 de octubre de 2006 el Proyecto de Tierras y Patrimonio de Acción Social informó que con corte a 30 de sep de 2006 había “incluidos” en el RUP 2831 predios, de los cuales 734 correspondían a propietarios (25.92%), 140 a poseedores (4.94%), 83 a ocupantes (2.93%), 9 a tenedores (0.31%) y 1865 no reportaban la calidad vinculación del desplazado en ninguna de las categorías anteriores (65.87%).

“(…)

“En relación con lo anterior, la Procuraduría se pregunta cómo pueden inscribirse en el RUP 1865 predios sin identificar la vinculación jurídica del desplazado con el predio, a menos que la “inclusión” a que se refiere Acción Social solamente esté relacionada con el número de solicitudes allegadas y no con el trámite dado a las mismas, caso en el cual no existe protección.

“Acción Social señala además que de esos 2831 predios “incluidos” en el RUP, 390 están “ingresados”, 2 fueron rechazados y los restantes “están ingresados al RUP, pero se encuentran en proceso de identificación de las relaciones jurídicas que ostentan los solicitantes”. Es decir, de acuerdo con esa información, del 86.15% no se tiene clara la vinculación jurídica del desplazado con el predio. por lo cual nos preguntamos qué clase de protección

“Al solicitarle la información individual de los predios efectivamente inscritos, reportan un total de 392 desplazados de los cuales 361 son propietarios, 12 son poseedores, 18 son ocupantes y 1 es tenedor, lo cual arroja que el 92.09% de los ingresados en el RUP son propietarios; no obstante, sobre 9 de esos propietarios no se conoce ni el departamento ni el municipio de ubicación del predio, por lo cual es imposible que se hayan protegido efectivamente.

“Lo anterior significa, entonces, que de los 2831 predios reportados como “incluidos”, sólo 392 fueron “ingresados”, lo que equivaldría a decir que únicamente el 13.84% de las solicitudes fueron tramitadas.

Pese a lo anterior, la Procuraduría General considera que el porcentaje de solicitudes tramitadas puede ser menor al 13.84%, si se tiene en cuenta que fueron ingresados al RUP predios sobre los cuales no se cuenta con información sobre su ubicación, como es el caso de los 9 propietarios mencionados. Adicionalmente, preocupa aún más que de los 361 propietarios que reportan como efectivamente ingresados al RUP, 40 tienen propiedad sobre predios cuya área se tiene consignada como de 0 hectáreas, es decir, el 11.08% de los propietarios que se supone están inscritos en el RUP no cuenta con protección efectiva y, al único tenedor que reportan como “ingresado” está anotado con 0 hectáreas, es decir, tampoco ostenta protección.

De otra parte, resulta extraño para este Órgano de Control que algunos departamentos que han sufrido graves situaciones de desplazamiento individual y colectivo en los que no se han emitido declaratorias de desplazamiento (decreto 2007 de 2001), no cuenten con ningún predio inscrito en el RUP o que estos sean muy pocos en relación con el nivel de desplazamiento. Tal es el caso de los departamentos del Atlántico, La Guajira y Santander, que no tienen predios protegidos, o de Bolívar (con dos predios), Magdalena (4 predios) y Nariño (11 predios), cuyos predios “ingresados” no se compadecen con el índice de desplazamientos ocurridos.

“(…)

“En conclusión, la Procuraduría General de la Nación manifiesta su preocupación por los notorios rezagos en el trámite de las solicitudes individuales de protección de bienes de la población desplazada por la violencia, que en el mejor de los casos abarca tan solo el 13.84% del total de solicitudes. Aunado a ello, resulta preocupante que el desplazamiento en algunos departamentos del país, de público conocimiento por su gravedad, no cuente con medidas de protección de bienes o, por lo menos, no se corresponda con los niveles de desplazamiento.

“Finalmente, preocupa que la protección efectiva de los predios de desplazados propietarios, que implica la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria para impedir actos de enajenación o transferencia, no cuente con un código registral expreso y específico para las solicitudes individuales de protección.

Integral a la Población Desplazada por la Violencia algunas anomalías que requieren de medidas urgentes en el más alto nivel de decisión para ser superadas. Por lo anterior, solicito que dichas medidas sean comunicadas a mi Despacho una vez sean tomadas, para lo de la competencia de este órgano de Control.”

54. En lo referente a la asignación de tierras a la población desplazada, la Procuraduría General de la Nación señala en su sexto informe:

“Acceso a tierras

“El informe común establece que el INCODER desde el 2002 a la fecha ha entregado 21.881 hectáreas a 1.694 familias, distribuidas así desde el 2004:

	2004	2005	2006
HOGARES	36%	31.9%	24.2%
HECTÁREAS	43.54%	31.19%	20.86%

“En atención a los anteriores porcentajes, este órgano de control considera que no es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria.

“(…)

“En relación con la titulación de predios, el INCODER reseña los procesos adelantados y los resultados obtenidos en relación con colonos, comunidades afrocolombianas y resguardos indígenas. Aunque estas medidas resultan importantes para la satisfacción de las necesidades habitacionales básicas, la Procuraduría considera que no se está suministrando información concreta y precisa que permita determinar el cumplimiento de esta orden en beneficio de la población desplazada y no de la población vulnerable en general. La única información aportada en esta materia es la entrega de un predio de 162.3 hectáreas para la comunidad Kankuama en Cundinamarca, no obstante, no se suministra información sobre cómo se surtió el proceso, especialmente si se dio cumplimiento a lo estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, específicamente en lo referente a las calidades del predio entregado y la concertación que debió surtirse con este pueblo.

“Contrario a lo informado por el INCODER, este órgano de control ha podido constatar que el esfuerzo realizado por esa entidad resulta insuficiente para atender las necesidades en materia de tierras de la población desplazada. Así lo ha determinado la Procuraduría General de la Nación en el aspecto presupuestal:

‘Al INCODER le corresponde asignar \$48.9 millones de pesos para los programas de tierras (). Si bien es cierto que se avanza en la definición de

atender a los desplazados en el sector rural, de los cuales \$1 billón debía destinarse a los requerimientos de tierra del 96% de esta población⁹'.

“Lo anterior significa que se habría asignado al INCODER para las vigencias 2005 y 2006 únicamente el 3.57% de lo esperado para atender a la población desplazada.

“Finalmente, preocupa a la Procuraduría que en relación con el inicio de programas y procedimientos especiales, únicamente el INCODER en Barranquilla reportó para los primeros cinco meses del año el proceso de adquisición de cuatro predios con destino a la población desplazada de Barranquilla y Soledad en el Atlántico. En el resto de ciudades evaluadas no se encontró que se adelantara ningún procedimiento especial para compras dentro de los programas de predios de paso, permutas, titulación de baldíos y de acceso a la tierra. Esto refleja la falta de avances suficientes de la política en este campo.

“En conclusión, la Procuraduría considera que la información aportada por el INCODER no permite deducir que haya un avance acelerado y sostenido para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por el contrario, este órgano considera que las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del INCODER”.

Con base en todo lo anterior, en el mismo sexto informe, en su conclusión general número 17, la Procuraduría General de la Nación asegura:

“17. No es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados por INCODER como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria”.

Observaciones de ACNUR en relación con la protección de bienes y asignación de tierras a la población desplazada

55. En el Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia (enero 2004 – abril 2007), elaborado por ACNUR, se destacan distintas falencias en el procesamiento de la información para la protección de bienes, tales como:

“- Lentitud en el levantamiento de la información. Deficiencias en el manejo de archivos. La respuesta de las entidades ha tomado hasta más de un año y existen casos en los que la entidad indica que carece de información sobre esos bienes.

“- Los comités tienen limitaciones para procesar la información.

“- Luego de procesada la información, el aval de la misma, a través de los alcaldes, en su calidad de presidentes de los comités municipales, significa por lo general un retraso adicional.

“- El tiempo que transcurre entre la solicitud de las medidas y la inscripción en la correspondientes oficinas de registro, incluso ha generado casos en los que, cuando se va a efectuar la correspondiente inscripción, ya ha sido registrada la enajenación del bien por parte de un tercero.

“- La información, una vez remitida al INCODER, no estaba siendo sistemáticamente empleada en la priorización de las actividades del Instituto, lo cual impedía cerrar el ciclo de protección”.

También se indica en el informe anotado:

“La ruta de protección individual ha logrado un impacto reducido, en la medida en que sólo el 32% de las solicitudes habían sido tramitadas a diciembre de 2006 y escasamente el 5% de los predios había sido objeto de la anotación de la medida, en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

“Para el caso de los propietarios de bienes abandonados, la protección efectiva (registro en el folio de matrícula inmobiliaria) se ha alcanzado en un porcentaje inferior al 15% de las personas desplazadas que ejercían este derecho. Si se tiene en cuenta que el 76% de las personas desplazadas, esto es, 335 mil hogares, contaba con algún tipo de derechos vinculados a la tierra y de estos 124 mil eran propietarios, y que para el 31 de diciembre de 2006, los predios de 19.012 personas habían obtenido el citado registro, se concluye que un porcentaje inferior al 15% de los propietarios alcanzó una protección efectiva de sus predios”.

56. En el mismo balance, en relación con la asignación de tierras a la población desplazada, se destaca:

“En relación con los procesos de adjudicación y titulación, se debe mencionar que las 21.881 hectáreas entregadas por el INCODER entre 2002 y septiembre de 2006, que beneficiaron a 1.694 familias, no se articularon a los procesos de protección desarrollados en el marco de la aplicación del Decreto 2007 de 2001.

“(…)

“Dentro del conjunto de ítems presupuestales del INCODER. No se identifica un rubro específicamente destinado para la adjudicación de predios a la población desplazada, ni para financiar esquemas de restitución de predios. Tampoco se aprecian recursos para apoyar los procesos de titulación, lo cual, afecta las posibilidades de cerrar el ciclo de protección consagrado en el decreto 2007 de 2001.”

Información publicada en el semanario El Espectador

hectáreas de tierra a 8.311 familias desplazadas. Al mismo tiempo, en la prensa se ha informado que a un Senador y sus allegados se les adjudicaron 18.000 hectáreas de tierra. En vista de los millones de desplazados que existen en el país y de la reiterada jurisprudencia de la Corte acerca de la atención prevalente que deben recibir las personas desplazadas por parte del Estado, las cifras mencionadas llaman la atención por su desproporción y por el desinterés que delatan en lo que se refiere a la titulación de tierras para las personas desplazadas.

RESUELVE

Primero.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a los contratistas de Acción Social Luis Alberto Bonilla y William Castillo, encargados del área de registro y caracterización de la población desplazada, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada uno por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 12 a 15 y 18 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para cumplir lo ordenado por la Corte y eliminar los obstáculos que destaca la Procuraduría General de la Nación en materia de inscripción en el RUPD?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las situaciones descritas en el apartado 15 y 18 de esta providencia - que dificultan la inscripción en el RUPD de miles de personas -, con el objeto de garantizar el goce de los derechos de las personas desplazadas?

2. Con base en lo señalado en los apartados 12 a 14 y 16 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para eliminar los obstáculos que plantea la Procuraduría General de la Nación en materia de inscripción en el RUPD de las personas desplazadas por la violencia antes de la expedición de la Ley 387 de 1997?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir la situación descrita en el apartado 16 de esta providencia - que dificulta la inscripción en el RUPD de miles de personas -, con el objeto de garantizar el goce de los derechos de las personas que fueron desplazadas por la violencia antes de la expedición de la Ley 387 de 1997?

3. Con base en lo señalado en los apartados 12 a 14 y 17 de esta providencia,

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para cumplir las órdenes de la Corte relativas a la caracterización de la población desplazada y superar las falencias que plantea la Procuraduría General de la Nación en esta materia?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir la situación descrita en el apartado 17 de esta providencia, con el objeto de garantizar el goce de los derechos de las personas desplazadas por la violencia?

Segundo.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a los contratistas de Acción Social Adriana León y Olga Lucia Velasco, encargadas del área de atención humanitaria de emergencia y ayuda inmediata, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada uno por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 19 a 23 y 26 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar que la atención humanitaria de emergencia y la ayuda inmediata se brinden en forma oportuna y completa a toda la población desplazada que la requiere?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las situaciones descritas en los apartados 22, 23 y 26 de esta providencia, que impiden el goce efectivo de los derechos de la población desplazada?

2. Con base en lo señalado en los apartados 19 a 21 y 24 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar que la población desplazada conozca efectivamente sobre sus derechos en materia de atención inmediata y humanitaria?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir la situación descrita en el apartado 24 de esta providencia, que impide el goce efectivo de los derechos de la población desplazada?

3. Con base en lo señalado en los apartados 19 a 21 y 25 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar que los alimentos que se entregan a la población desplazada se mantengan en óptimas condiciones de almacenamiento e higiene?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en la política de atención humanitaria de emergencia

Tercero.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a los funcionarios de Acción Social Ernesto Moreno y Jaime Franciso Avendaño, encargados del área de retornos y reubicaciones de la población desplazada, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada uno por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 27 a 31 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar que los procesos de retorno se realicen en cumplimiento de los principios de seguridad, voluntad y dignidad? ¿Qué ha hecho usted para garantizar tanto el acompañamiento efectivo de esos procesos de retorno por parte de las entidades estatales, como el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en la política de retornos y reubicaciones de la población desplazada?

Cuarto.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a las funcionarios de Acción Social Patricia Luna y Ligia Margarita Borrero, encargadas del área de coordinación con las entidades que integran el SNAIPD, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada una por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 32 a 35 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas en materia de coordinación ha adelantado Usted para superar las debilidades que se evidencian en la capacidad institucional para garantizar los derechos e la población desplazada?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en la política de coordinación del SNAIPD, dentro del propósito de superar las debilidades institucionales a las que se ha hecho referencia en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos subsiguientes?

Quinto.- Por Secretaría, **SOLICITAR** al contratista del PNUD José Ubernel Arboleda y a la funcionaria de Acción Social Ana Silva Olano, encargados del área de coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada uno por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 32 a 34 y 36 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar que las dependencias territoriales de Acción Social estén al día sobre las medidas tomadas a nivel central, de manera que la entidad actúe en forma coordinada?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en el área de coordinación entre las distintas dependencias de Acción Social?

Sexto.- Por Secretaría, **SOLICITAR** al contratista del PNUD José Ubernel Arboleda, encargado del área de participación de las organizaciones de población desplazada, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remita a la Corte las respuestas a las preguntas que a continuación se le formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 37 a 41 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para promover una efectiva y eficiente participación de la población desplazada en los asuntos que les competen?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en la política de participación de la población desplazada?

Séptimo.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia, que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remita a la Corte las respuestas a las preguntas que a continuación se le formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 42 a 48 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para promover en las diferentes entidades territoriales un interés efectivo por formular políticas de atención a la población desplazada y, en consecuencia, que estas entidades garanticen tanto la asignación de rubros presupuestales para cumplir con esta labor como la creación de espacios de participación para la población desplazada? Y ¿qué acciones concretas ha adelantado Usted para obtener que el nivel central y las entidades territoriales actúen de manera articulada en lo referente a la política pública de desplazamiento forzado?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas tanto en la coordinación de la política pública sobre

cumplir con sus obligaciones en materia de atención a las personas desplazadas?

Octavo.- Por Secretaría, **SOLICITAR** al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER y al Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada que, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte, cada uno por separado, las respuestas a las preguntas que a continuación se le formulan:

1. Con base en lo señalado en los apartados 49 a 53 y 55 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar una efectiva protección de los predios de las personas desplazadas?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en materia de protección de los predios de las personas desplazadas?

2. Con base en lo señalado en los apartados 49 a 51 y 54, 56 y 57 de esta providencia, la Sala de Revisión pregunta:

a. ¿Qué acciones concretas ha adelantado Usted para garantizar el desarrollo de un programa masivo de titulación de tierras a favor de esta población, con el fin de que pueda tener lugar su proceso de estabilización socioeconómica?

b. ¿Qué ha hecho Usted a partir del mes de julio de 2007 para corregir las falencias presentadas en la asignación de tierras a favor de las personas desplazadas?

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General