

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004
Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO 256 DE 2014

Referencia: Solicitud de ampliación y/o adición de la información allegada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sobre los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere el presente auto, previos los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Por medio de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional como consecuencia de la violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de millones de personas en situación de desplazamiento.
2. De conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”. Razón por la cual esta corporación, por intermedio de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ha conservado la competencia para verificar la adopción de medidas adecuadas para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.
3. Mediante auto 008 de 2009, esta Corporación constató que a pesar del esfuerzo presupuestal realizado por el gobierno, así como el avance en varios de los componentes de atención a la población desplazada, existía acuerdo,

tanto entre el Gobierno Nacional como en los órganos de control, y la Comisión de Seguimiento, en que *“aún no están dadas las condiciones para declarar superado el estado de cosas inconstitucional a pesar de los avances logrados, y reiterará que la carga de demostrar que éste ha sido superado recae sobre el gobierno nacional”*.

4. En el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos, la Sala de Seguimiento ha proferido numerosas órdenes encaminadas a lograr la superación del estado de cosas inconstitucional. Como parte de este proceso la Corte ha establecido la carga procesal a diversas entidades del orden nacional, departamental y municipal de allegar informes periódicos señalando las acciones emprendidas para superar las falencias identificadas en los distintos autos de seguimiento, así como los soportes que permitan evidenciar los estancamientos, avances o retrocesos en las medidas adoptadas para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

5. En desarrollo de lo anterior, esta Sala mediante auto 219 de 2011, realizó un análisis general del nivel de cumplimiento de lo ordenado en materia de atención a la población desplazada y determinó que el Gobierno Nacional debía proceder, en el menor tiempo posible, a corregir varias falencias estructurales identificadas por esta corporación, que afectaban directamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

6. Desde el año 2013 este tribunal ha venido solicitado a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas información sobre los avances y retrocesos respecto a la política integral de: (i) prevención y protección del desplazamiento forzado; (ii) garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la salud (con especial énfasis en atención psicosocial) y la educación; (iii) aplicación transversal de los enfoques diferenciales de mujeres, adulto mayor, niños, niñas y adolescentes y enfoque étnico y (vi) medidas adoptadas para la estabilización socioeconómica de esta población, desagregadas por los componentes de vivienda, generación de ingresos, tierras, retornos y reubicaciones.

7. La Sala Especial de Seguimiento mediante auto del 11 de marzo de 2014, ordenó a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presentará:

“(i) un informe detallado ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en medio físico y magnético, en el cual se exponga acerca de los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado enunciados en el numeral noveno de esta providencia, teniendo en cuenta los lineamientos dados por esta corporación en sus diferentes providencias en sede de seguimiento; y (ii) un informe detallado y completo acerca de los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado, en cada uno de los componentes de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.

8. Igualmente en el referido auto la Sala Especial de Seguimiento recordó al Gobierno Nacional que al momento de elaborar el respectivo informe requería de la mayor seriedad, ya que la mayoría de las acciones de cumplimiento recibidas por la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, entre los cuales se resaltan los siguientes: “(i) contienen un alto cúmulo de información que resulta irrelevante para determinar el cumplimiento de lo ordenado en los Autos en mención; (ii) su extensión es, a todas luces, excesiva, lo cual dificulta la identificación de las medidas específicas relativas al desplazamiento efectivamente adoptadas por las entidades correspondientes, y en algunos casos parecerían disimular el escaso cumplimiento otorgado a las órdenes impartidas en la sentencia y los Autos mediante la presentación de altas cantidades de datos poco pertinentes; (iii) son inconsistentes, tanto en sí mismos como a lo largo del tiempo – es decir, la información suministrada a la Corte en diferentes secciones del mismo informe es inconsistente, o varía de un informe bimensual de cumplimiento al siguiente, lo cual revela faltas en su elaboración y presentación, así como inconsistencias y falencias en la política de atención a la población desplazada; (iv) en no pocos casos, las distintas secciones de un mismo informe contienen párrafos idénticos, incluso copiados literalmente de informes anteriores, lo cual muestra que el proceso de reportar a la Corte Constitucional los avances en el cumplimiento de lo ordenado en los Autos de 2005 se convirtió en un procedimiento mecánico y formal”.

9. Mediante oficio 20142007688851 la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de manera atenta, modificar el plazo de entrega del informe anual¹, disponiendo que fuera de ahora en adelante dentro de los primeros cinco días del mes de agosto de cada año.

10. Teniendo en cuenta que existía una justificación válida que permitía acceder a la solicitud de aplazamiento hasta agosto de este año para la presentación del informe, la Sala aprobó la prórroga solicitada en el oficio 20142007688851 a través del auto 242 de 2014.

11. En cumplimiento de lo anterior la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la fecha estipulada presentó la información requerida en un documento titulado “Informe del Gobierno Nacional de avance sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 – segundo informe de acuerdo con el literal ii) de la orden primera del auto del 11 de marzo de 2014”

12. Sin embargo, el referido documento cuya extensión es de 125 páginas no contiene los insumos solicitados por esta corporación para poder realizar el debido seguimiento a la política pública de atención al desplazamiento.

13. La Sala reitera que la información suministrada por el Gobierno Nacional y los distintos órganos de control, es uno de los principales insumos que emplea esta corporación para continuar evaluando el estado actual de los avances,

¹ El cual estaba programado para ser entregado los primeros (5) días del mes de julio de cada año

estancamientos y retrocesos que han surgido en la reformulación, ajuste e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado. Razón por la cual es deber de las autoridades acatar de buena fe las órdenes impartidas por esta corporación en sus providencias.

14. Ahora bien, específicamente sobre el informe presentado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Corte llama la atención a los funcionarios encargados de estructurar los contenidos de no confundir el escenario respecto al cual están actuando. Ya que si bien la Sala mediante auto 242 de 2014 autorizó a la Unidad para presentar la información requerida en el mismo plazo que la destinada para las Comisiones Primeras de la Cámara de Representantes y del Senado de la Republica, lo anterior no quiere decir que la elaboración de los dos informes obedezcan a la misma dinámica. La Sala Especial de Seguimiento únicamente requiere de información técnica, verídica, y soportable que le permita evaluar el impacto de las medidas destinadas por el gobierno nacional para superar el estado de cosas inconstitucional.

15. Razón por la cual, es indispensable que las entidades involucradas en la materia sistematicen la información estatal y en ejercicio de los principios de lealtad procesal, alleguen a esta Sala de la forma más sintetizada y concreta todas y cada una de las variables, datos y estadísticas solicitadas, es decir, tanto las que benefician al gobierno nacional como aquellas que le son negativas.

16. Este Tribunal observa con preocupación que en el informe referido por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la información remitida se limita en advertir -desde el discurso político-, los logros del actual gobierno y las expectativas de cara a su segundo período, esto mediante la entrega de información parcializada y fragmentada que escapa por completo a la lógica y dinámica que debe guiar a esta Sala Especial de Seguimiento.

17. Al respecto la Corte Constitucional volverá a recordar que la documentación solicitada pretende mediante la medición de indicadores de goce efectivo, complementarios, y sectoriales, determinar el avance o retroceso de las políticas públicas que buscan superar el estado de cosas inconstitucional.

18. A continuación se hará referencia a las inconsistencias evidenciadas en el informe del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de acuerdo con el literal ii) de la orden primera del auto del 11 de marzo de 2014.

19. Vale la pena exaltar como el informe presentado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas recalca en varias oportunidades que han sido superados todos y cada uno de los problemas de coordinación institucional, mediante la creación de: *“i) un marco jurídico que faculta a las entidades para cumplirle a las víctimas, ii) un presupuesto expresamente destinado para iniciar la reparación a partir de un*

ejercicio de planeación, con avances significativos en la coordinación de los sistemas de información así como de las acciones gubernamentales para dar una mejor respuesta a las víctimas, (iii) y con una serie de mecanismos que garantizan la participación efectiva de las víctimas”.

20. Sin embargo, el informe pareciera desconocer que: (i) no es relevante la creación de una nueva institucionalidad, si está no satisface de manera eficaz y coordinada los requerimientos de la población desplazada, es decir, para la Corte la sola creación de entidades podría generar el riesgo de burocratizar aún más al peregrinaje institucional; (ii) el mayor esfuerzo presupuestal destinado a atender las necesidades de la población desplazada no puede ser valorado en abstracto, ya que solo mediante la materialización o ejecución de dicho presupuesto en obras o proyectos que de alguna manera impacten de manera positiva el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, es que se determina la incidencia y eficacia de las mismas; (iii) la participación de las víctimas en espacios deliberativos no tiene ningún impacto efectivo, si sus opiniones o inquietudes no son plasmadas en las decisiones o programas que se adelantan.

21. Igualmente, es necesario que los informes que presenté el gobierno estén destinados a medir el impacto presupuestal en relación a los indicadores de goce efectivo, más sin embargo el informe solo se limitó a afirmar que: *“Ahora bien, otra de las falencias identificadas por la Corte Constitucional consistía en que la respuesta estatal en materia presupuestal no tendía a asegurar el goce efectivo de los derechos en la medida que el Gobierno Nacional se negara a realizar una estimación de costos razonable para el corto y mediano plazo. En informe de 18 de noviembre de 2011 entregado a la Corte Constitucional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entregó la metodología que daría respuesta a dicha falencia. Se trataba de un plan a mediano plazo que lograba cuantificar las necesidades presupuestales plurianuales requeridas para dar atención y asistencia a la población desplazada por el conflicto armado, a partir de un costeo con información actualizada a 30 de septiembre de 2011”.*

22. Para la Sala la entrega de una metodología, sin los respectivos soportes que permitan observar su evolución a través del tiempo no satisface bajo ninguna circunstancia la carga procesal de entregar la información requerida, más aún, si se tiene en cuenta que han transcurrido más de tres años, desde la elaboración de la herramienta metodológica sin que el gobierno haya presentado los correspondientes resultados, avances o retrocesos. Es precisamente dicha información la que es técnicamente relevante para esta corporación.

23. Igualmente, el referido informe parte de varios supuestos conceptualmente erróneos, como lo es considerar que al desagregar los presupuestos en gastos de inversión y proyectos se está cumpliendo con la carga exigida por la Corte Constitucional. Sobre el particular téngase lo referido por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas: *“con la exposición de los presupuestos, ejecución y logros de las vigencias 2012 y 2013 que se ha consolidado en acápite anteriores, la Corte*

Constitucional podrá notar que el Gobierno Nacional ya no exhibe información de partidas globales, sino que la información presupuestal que se ha venido reportando con ocasión al cumplimiento de la orden 5 del Auto 219 de 2011”

24. Sin embargo, esta Sala no comparte dicha premisa ya que la asignación presupuestaria a la luz de la política pública debe confrontarse no solo en la desagregación de sus distintos componentes, sino por el contrario en el impacto que tienen en un período de tiempo respecto al indicador de goce efectivo. A modo de ejemplo la carga que tiene el gobierno nacional en materia presupuestaria consiste en determinar: (i) el costo de determinado proyecto; (ii) si dicho proyecto afectó los derechos de la población desplazada; (iii) si el impacto fue positivo o negativo; (iv) si este tuvo la capacidad de alcanzar el goce efectivo de X derecho; (v) si se quisiera replicar el proyecto en otras latitudes que presupuesto se necesitaría; (vi) si el presupuesto destinado permite ampliar el número de beneficiarios actuales; (vii) si se está ejecutando en un 100%; (viii) qué partida presupuestal está destinada el próximo año para abarcar a la nueva población desplazada; (ix) si no está destinada, de donde pueden provenir los recursos para costearla; (x) por qué en determinado municipio o departamento con la misma cantidad de recursos se atendieron muchos menos desplazados; (xi) se están desviando los recursos; (xii) los gastos de inversión se están destinando a funcionamiento; (xiii) por qué municipios que reciben menos recursos de la Nación han logrado que su población desplazada alcance mayores indicadores que los municipios con más presupuesto, etc.

25. Ahora bien, otro error estructural evidenciado en el informe presentado por la Unidad de Víctimas consiste en suponer que la sola expedición de normas que hagan alusión expresa al deber de coordinación entre las entidades territoriales y la Nación, y la posterior capacitación de los funcionarios públicos en las mismas, generan un impacto por si mismo en la aplicación de la política pública de desplazamiento forzado. Prueba de ello es lo manifestado en el referido documento:

*“Así la Ley 1448 de 2011, los Decretos Reglamentarios 4800 y 4802 de 2011, y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 **forjaron un catálogo amplio, claro y preciso** en términos de competencias y responsabilidades de las entidades nacionales y territoriales tendientes a la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Esta red normativa ha clarificado el rol de las diferentes autoridades y dependencias responsables de atender y asistir a la población desplazada en los diferentes niveles territoriales, así como las rutas de atención, información y los funcionarios responsables.*

*El amplio catálogo competencias y responsabilidades establecido en estos marcos normativos, **ha sido divulgado** a las entidades territoriales en los diferentes **procesos de capacitación** que se han desarrollado por el Gobierno Nacional desde el año 2012, y debidamente incorporado en los planes de desarrollo territorial, así como en el proceso de la formulación, elaboración y actualización de los Planes de Acción Territoriales –PAT.*

Por lo tanto, se puede concluir que los logros alcanzados en materia de coordinación constituyen la evidencia clara que dicho catálogo de competencias y responsabilidades creado a partir de la Ley 1448 de 2011 fue la respuesta más acertada ante la falencia que notaba la Corte con el Auto 383 de 2010.”

26. La Sala observa con preocupación, que el gobierno nacional pretende tomar como indicativo de la satisfacción del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la promulgación de normas o la formulación in genere de políticas públicas. La Sala no comparte dicha postura, ya que la sola expedición de disposiciones sobre la materia, sin el acompañamiento de acciones concretas por parte del gobierno para garantizar su efectiva materialización pueden impactar de manera negativa la superación del estado de cosas inconstitucional.

27. En general, el informe presentado por la UARIV, en calidad de coordinadora del SNARIV, adolece de balances o estadísticas que permitan analizar el cumplimiento o retroceso de la política pública que busca superar el estado de cosas inconstitucional a la luz de los indicadores planteados por esta Corporación en el auto 116 de 2008 y subsiguientes. En este orden de ideas, vale la pena resaltar que mediante auto de fecha 11 de marzo de 2014 se solicitó información a la Unidad respecto de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, es decir, respecto a: (i) vivienda; (ii) tierras; (iii) ayuda humanitaria; (iv) prevención y protección; (v) educación; (vi) salud; (vii) retorno y reubicación; (viii) coordinación Nación – Territorio; (ix) verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; (x) generación de ingresos; (xi) esfuerzo presupuestal; (xii) registro de población desplazada; (xiii) participación; (xiv) goce efectivo de derechos; (xv) enfoques diferenciales respecto de: niñas, niños y adolescentes, mujeres, afrodescendientes, indígenas, personas discapacitadas y de la tercera edad.

28. Así las cosas, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional por intermedio de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la carga procesal de reportar los avances, estancamientos y retrocesos respecto del goce efectivo de todos y cada uno de los componentes anteriormente referidos, la Corte dispondrá que en caso de que la información no se actualice debidamente dentro de los plazos señalados por esta corporación, la Sala realice el seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004 con los insumos que posee y con base en la información que reposa en el expediente, pese a que la misma no se encuentre actualizada.

29. En este orden de ideas y a modo de conclusión es claro que la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el “Informe del Gobierno Nacional de avance sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 – segundo informe de acuerdo con el literal ii) de la orden primera del auto del 11 de marzo de 2014” es a todas luces inconducente para que la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 continúe realizando su labor. Razón por la cual solicitará la ampliación o adición del mismo frente a los componentes de: (i) vivienda; (ii) tierras; (iii) ayuda humanitaria; (iv) prevención y protección; (v)

educación; (vi) salud; (vii) retorno y reubicación; (viii) coordinación Nación – Territorio; (ix) verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; (x) generación de ingresos; (xi) esfuerzo presupuestal; (xii) registro de población desplazada; (xiii) participación; (xiv) goce efectivo de derechos; (xv) enfoques diferenciales respecto de: niñas, niños y adolescentes, mujeres, afrodescendientes, indígenas, personas discapacitadas y de la tercera edad.

30. Dicho informe deberá ser remitido a esta corporación a más tardar en el plazo de 10 días contados a partir de la comunicación del presente auto.

En merito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente

RESUELVE:

Primero- Solicitar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que amplíe y/o adicione el informe sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de acuerdo con el literal ii) de la orden primera del auto del 11 de marzo de 2014, la información realmente conducente y pertinente para que la Sala Especial de Seguimiento puede continuar evaluando los avances, estancamientos y retrocesos en los componentes de la política pública de atención a la población desplazada que se relacionan en los párrafos 27 y 28 relativos a: (i) vivienda; (ii) tierras; (iii) ayuda humanitaria; (iv) prevención y protección; (v) educación; (vi) salud; (vii) retorno y reubicación; (viii) coordinación Nación – Territorio; (ix) verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; (x) generación de ingresos; (xi) esfuerzo presupuestal; (xii) registro de población desplazada; (xiii) participación; (xiv) goce efectivo de derechos; (xv) enfoques diferenciales respecto de: niñas, niños y adolescentes, mujeres, afrodescendientes, indígenas, personas discapacitadas y de la tercera edad.

Segundo- La información requerida deberá ser enviada a esta corporación a más tardar en el plazo de 10 días contados a partir de la comunicación del presente auto.

Comuníquese y cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

SONIA VIVAS PINEDA
Secretaria General (E)