

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004 Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO 592 DE 2016

REFERENCIA: Solicitar a los Órganos de Control, **información** acerca de su estado presupuestal y su capacidad institucional para cumplir las órdenes en el seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes

ANTECEDENTES

1. Mediante Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró que la población aquejada por el desplazamiento forzado, producto de la violencia, se encontraba en un Estado de Cosas Inconstitucional -ECI-, al constatar la falta de coherencia entre los recursos financieros y las capacidades institucionales dispuestas por el Gobierno Nacional, para enfrentar la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

2. El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, reza: “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”, en desarrollo de esta normatividad la Corporación ha proferido varios autos de seguimiento para verificar que las entidades y autoridades responsables, adopten las medidas necesarias para asegurar el Goce Efectivo de

los Derechos -GED- de las víctimas que han sido azotadas por el flagelo del desplazamiento forzado, producto del conflicto armado interno.

3. En el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional en la Sala Especial de Seguimiento, llevó a cabo la evaluación general a la política pública diseñada para la atención de la población desplazada, evidenciando los avances, retrocesos y estancamientos de los componentes y las medidas que la conforman, orientadas a causar el Goce Efectivo de los Derechos -GED- de este grupo social en afectación. A continuación, se reseñaran “*grosso modo*” las valoraciones por la Sala,¹ en donde halló progresos y deficiencias que permitieron establecer el alcance de los “*umbrales*” que las autoridades responsables de la ejecución de la política pública deben lograr para superar el ECI² y, la respuesta gubernamental a las órdenes señaladas en la Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento a las mismas.

4. De acuerdo con los parámetros adoptados para establecer el nivel de cumplimiento –alto, medio, bajo e incumplimiento- y los umbrales para superar el ECI en cada componente, la Sala determinó las siguientes valoraciones: **(i)** En registro y participación, declaró la superación del ECI³; **(ii)** en educación⁴, ayuda humanitaria inmediata, ayuda humanitaria de emergencia y de transición, el nivel de cumplimiento otorgado a las órdenes fue “*medio*”⁵; **(iii)** en prevención, y protección⁶, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, la valoración fue “*baja*”⁷; **(iv)** en los componentes de vivienda

¹ En Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional, con Ponencia del Magistrado, Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, como Presidente la Sala Especial de Seguimiento, establece de forma detallada su valoración al cumplimiento de las ordenes señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y los diversos Autos de seguimiento a las mismas, así como, el alcance de los umbrales demarcados en el mismos pronunciamiento con la ejecución de la política pública.

² *Ibidem*. Págs. 20-29.

³ *Ibidem*. Págs. 190-200.

⁴ “Esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de ayuda humanitaria, emitida en el auto 008 de 2009, es medio, toda vez que las actuaciones implementadas permiten evidenciar resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada. Ciertamente, el Gobierno Nacional ha implementado ajustes y actuaciones importantes para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en términos de integralidad, oportunidad e igualdad. Así lo atestigua el apoyo entregado a favor de las autoridades locales, a través de aportes en especie, montos de dinero, y apoyo en infraestructura social y comunitaria, de forma subsidiaria y complementaria, para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata; la mayor presencia desplegada a nivel territorial (esquemas presenciales, no presenciales, y móviles); y el mayor número de ayudas humanitarias de emergencia y transición entregadas a partir de la implementación de la Ley 1448 del 2011; entre otras acciones importantes recogidas en las secciones anteriores”. Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 223-231.

⁵ “La Sala encuentra que el Gobierno Nacional ha mostrado un cumplimiento medio a la orden de realizar ajustes importantes al componente de educación para avanzar en el goce efectivo de este derecho a favor de las personas desplazadas por la violencia. Ciertamente, las autoridades responsables cuentan con planes e instituciones aceptables que medianamente se están implementando y evidencian algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho”. Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 286-297.

⁶ Más información ver: Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 174-189.

⁷ “Esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden emitida en el auto 008 de 2009, de suplir los vacíos protuberantes que afectan a la política pública de garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición, es bajo. Así lo resaltaron los Organismos de Control y otras organizaciones en distintos aspectos de la política, al llamar la atención frente a problemas como (i) la “alta” impunidad que aún persiste, y que, según lo ha identificado la Sala, se enmarca en una insuficiente capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento en el país, pese a los avances conseguidos, contribuyendo así de manera precaria a la realización de los derechos a la verdad y a la justicia. De tal manera que se presenta una discordancia entre lo jurídicamente debido y lo

(rural y urbana), tierras (restitución y protección de tierras) y, generación de ingresos, la evaluación fue “alta”, “media”, “baja” y de “incumplimiento” respectivamente, de esta manera: (a) En vivienda rural, el nivel de cumplimiento fue “bajo”⁸ y, en vivienda urbana la calificación brindada fue “media”⁹. (b) En restitución de tierras, el cumplimiento a la orden fue “alto”¹⁰, en protección de predios y territorios abandonados, de un abierto “incumplimiento”¹¹ y, por último, (c) en generación de ingresos, la evaluación registrada fue igualmente de “incumplimiento”¹².

5. Esta Sala Especial indicó además, en dicha providencia (373 de 2016) que en los casos constitutivos de *bloqueos institucionales*¹³ y/o *prácticas inconstitucionales*¹⁴, el Juez constitucional debe “*intervenir de forma excepcional*”¹⁵, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y, para contrarrestar las causas que generan la vulneración masiva de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado. En esa medida, la Sala Especial de Seguimiento en su labor de evaluación a la superación o no del ECI y, los niveles de cumplimiento a las órdenes, desarrolló los respectivos diagnósticos por componentes en los que analizó la estrategia pública, determinando la existencia de falencias protuberantes que no constituyen “*bloqueos institucionales*” y “*prácticas inconstitucionales*” y por tanto pueden salir de la órbita de seguimiento que hasta ahora ha cumplido el juez de tutela, para pasar a las instancias de los órganos de control y vigilancia.

6. Así entonces, en ejercicio de seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, es necesario conocer cómo vienen ejerciendo los organismos de control del Estado sus competencias constitucionales y legales en favor de la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y en esa dirección, se indagará sobre el estado real de la capacidad administrativa, institucional y presupuestal en la que se encuentran los organismos de control nacionales, regionales y locales.

realmente satisfecho, que se traduce en un bloqueo institucional, que hace necesaria la intervención del juez constitucional.” Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 186-187.

⁸ Ibídem. Pág. 125.

⁹ Ibídem. Pág. 123.

¹⁰ Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 91-94.

¹¹ Ibídem. Pág. 93.

¹² Ibídem. Págs. 153 y 154.

¹³ “El bloqueo institucional del que se ocupó la Corte en esa ocasión se produjo por la falta de concordancia entre la capacidad institucional y el presupuesto dispuesto para atender a las personas desplazadas por la violencia, en contraste con los compromisos recogidos en distintas normas e instrumentos adoptados por las autoridades competentes. Esta discordancia se tradujo en la vulneración grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales.” Auto General 373 de agosto de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Págs. 33-34

¹⁴ “En última instancia, las prácticas inconstitucionales se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros. A pesar de que las autoridades son conscientes del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, o de la falta de conducencia y de adecuación de las mismas, las adoptan justificando su actuar en la búsqueda de los fines legítimos que persiguen y así tergiversan los instrumentos constitucionales”. Ibídem. Pág. 37.

¹⁵ Ibídem. Págs. 32, 38 y 39.

7. En consecuencia, se solicitará a los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República), **información actual y concreta acerca de sus capacidades institucionales, administrativas y presupuestales**, teniendo en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES

8. A la luz del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, el Juez Constitucional, está facultado para requerir información y documentación a cualquier otra autoridad para establecer situaciones y antecedentes de los asuntos que tenga en conocimiento y sean de su competencia.

9. Bajo el “*principio de colaboración armónica*”, los poderes públicos están obligados a trabajar bajo los estándares de una gestión pública común, orientada al cumplimiento de la Constitución, las Leyes, y los mandatos judiciales, premisa que va en beneficio de las garantías, control y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La materialización de tales fines del Estado, requiere de un cierto nivel de complementación y articulación por parte las autoridades y la posibilidad que entre ellas se establezcan mecanismos de cooperación¹⁶.

10. Dicha colaboración armónica, requiere del respeto y prevalencia del “*principio de autonomía de los órganos de control*”¹⁷, disposición constitucional según la cual, son entidades con autonomía administrativa y presupuestal, quienes en su propio resorte establecen su ejecución presupuestal y estructural para dar cumplimiento a sus funciones constitucionales y legales. Así pues, en congruencia con las circunstancias y principios establecidos, este Tribunal Constitucional, requiere información acerca de su actual nivel presupuestal y la capacidad institucional para hacer frente al seguimiento de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, dentro de las que cuentan las afectadas por el desplazamiento.

11. Si bien, la Carta Política impone a los Entes de Control la obligación legal de presentar: (i) Al Congreso Nacional de la República el reporte de sus gestiones y finanzas¹⁸, además, que es un deber de las autoridades presentar el

¹⁶ Constitución Nacional. Artículo 113.

¹⁷ *La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.* Sentencia C-832 DE 2002. M.P. Dr. ALVARO TAFUR GALVIS. // En similar dirección, en la sentencia C-246 de 2004 sostuvo este Tribunal: Pero el principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica *permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional.* Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo.

¹⁸ Constitución Nacional. Título V. De la Organización de Estado. Capítulo I. De la Estructura del Estado. Artículo 113.

informe sobre el cumplimiento de sus funciones¹⁹ y, (ii) en el marco de la Ley 1448 de 2011 “*Ley de Víctimas y Restitución Tierras*”, en desarrollo del mecanismo de Monitoreo y Seguimiento al cumplimiento de la norma²⁰, la Corporación considera necesario que los Entes de Control, brinden los suministros informativos para establecer de forma certera sus estados administrativos, institucionales y presupuestales, cara al seguimiento que ejercen en la política pública delineada para atención de desplazados.

12. Corolario de lo anteriormente expuesto, se considera necesario **conocer de forma precisa, la situación financiera, administrativa e institucional, frente a las funciones de control y seguimiento a la políticas de atención a víctimas de desplazamiento forzado**, por tanto, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales de las cuales se desprende el seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011 y a las órdenes proferidas por esta Corporación, requiere al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y, a la Contraloría General de la Republica informen por escrito y en medio magnético acerca de: *i*) el presupuesto con el que actualmente cuentan para dar cumplimiento a las órdenes dispuestas en autos 008 de 2009 y 219 de 2011 en materia de seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, desagregando el que corresponda a nivel nacional, regional y local por años, a partir 2011 hasta el 2016, inclusive; *ii*) en caso de no contar actualmente con capacidad presupuestal, determinar: ¿cuál ha sido la causa que impide el desarrollo de sus funciones de seguimiento a nivel nacional, regional y local?; *iii*) Lo anterior, precisando, si para el cabal funcionamiento de su labor en materia de seguimiento a la política pública en desplazamiento, ¿se ha presentado propuesta y/o proyecto ante el poder legislativo para aumentar las correspondientes partidas?; *iv*) en el campo administrativo e institucional, ¿realmente se encuentran en capacidad (dependencias y personal) de adelantar el seguimiento de dicha política desde el nivel nacional hacia el local?; su capacidad actual, ¿es reflejo de unas dependencias articuladas y coordinadas desde el nivel nacional al local y/o viceversa?; su capacidad permite cumplir con las medidas que en materia de víctimas de desplazamiento forzado impone la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios? y, ¿cuál sería la estrategia para lograr tal fin?.

13. La información suministrada por los órganos de control, se *reitera*, es uno de los principales insumos que emplea esta Corporación para continuar con el ajuste e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, razón por la cual, es necesario seguir contando con su apoyo a través de esta información solicitada y la que periódicamente allegan a la Corte.

¹⁹ Constitución Nacional. Título X, De los organismos de control. artículo 268, numeral 11; artículo 276 y 281.

²⁰ Artículo 201. MECANISMO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY. Confórmese la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta Ley. Estará conformada por: 1. El Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá. 2. El Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica. 3. El Contralor General de la Nación o su delegado. 4. Tres representantes de las víctimas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VIII, los cuales deberán ser rotados cada dos años.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el suscrito Magistrado Presidente,

RESUELVE

PRIMERO.- SOLICITAR al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y a la Contraloría General de la República dar respuesta a los requerimientos esbozados en los literales i), ii), iii) y iv) del numeral 13 de esta providencia en medio físico y magnético.

SEGUNDO.- DISPONER que la información requerida debe ser enviada a esta Corporación a más tardar en el plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación del presente auto.

TERCERO.- ORDENAR que la Secretaría General informe al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y a la Contraloría General de la República lo decidido en esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado presidente de la Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General