

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

AUTO 096 DE 2015

Referencia: Solicitud de información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas, especialmente, las establecidas en el Decreto 2591 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

1. En un contexto de conflicto armado y violencia generalizada como el que por décadas ha existido en nuestro país, millones de personas – de distinta edad, etnia y condición física, entre otras– han resultado afectadas por hechos de desplazamiento forzado. Este grave fenómeno social que ha implicado en el fondo una crisis humanitaria, la vulneración generalizada, masiva y continúa de los derechos fundamentales y, en principio, un olvido estatal, fue declarado como inconstitucional por este Alto Tribunal a través de la sentencia T – 025 de 2004. Además de la declaratoria, esta Corte profirió una serie de órdenes de ejecución compleja que tenían por finalidad, de un parte, incrementar los recursos destinados para la atención de esta población y mejorar la capacidad de las instituciones en la implementación de esta política pública y, de otra parte, asegurar el avance progresivo en la satisfacción de sus derechos constitucionales.

2. Desde aquella oportunidad, se ordenó al Gobierno Nacional la obligación de garantizar la participación efectiva de las organizaciones que representan a la población desplazada en los espacios donde se decide la política pública encaminada a su protección, asistencia, atención y reparación. No obstante, al observar que en la práctica las acciones estatales no contribuían a superar el

estado de cosas inconstitucional declarado, aunado a la persistencia de las dificultades de esta población que requerían del acompañamiento institucional necesario, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación decidió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes, y en tal virtud, a lo largo del proceso de seguimiento ha monitoreado la efectiva protección del derecho a la participación de la población desplazada.¹

3. Actualmente, la Sala Especial de Seguimiento ha sido informada de presuntas falencias y obstáculos en relación con el acatamiento de lo dispuesto en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, establecido a través de la Resolución 0388 de 2013, que tienen que ver con: insuficientes garantías para que las organizaciones de población desplazada que hacen parte de las mesas a todo nivel participen de manera efectiva; la situación de las que no desean participar de los espacios legalmente instituidos por el Gobierno; el bajo nivel de incidencia de las observaciones, sugerencias y propuestas presentadas por los líderes, lideresas y representantes de las personas desplazadas; y el proceso de inscripción que se está llevando a cabo para conformar las nuevas mesas de participación, entre otros aspectos.²

4. Sin embargo, a pesar que esta Corte ha indicado en varias oportunidades que la información remitida por el Gobierno Nacional debe ser relevante, concreta, sin reiteraciones innecesarias y que demuestre efectivamente una progresividad, continuidad e impacto de las acciones diseñadas e implementadas, la información con que cuenta esta Sala respecto de los avances del mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada resulta incompleta e insuficiente, lo que impide verificar – de manera objetiva e imparcial – el cumplimiento de las órdenes relacionadas con este componente. Además, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas no ha presentado a esta Corporación los insumos necesarios que permitan evaluar los verdaderos progresos, estancamientos o retrocesos de cara

¹ Entre los autos complementarios y de seguimiento que la Corte ha expedido en relación con el derecho a la participación efectiva de la población desplazada se puede encontrar los autos 050 del 27 de abril, 17 de junio y 25 de agosto de 2004; del 27 de mayo, 177 y 178 de 2005; 218 y 333 de 2006; 109, 200 y 233 de 2007; 116 de 2008; 008 y 266 de 2009; 383 y 385 de 2010; 219 de 2011 y 217 de 2013.

² En relación con el mecanismo de participación esta Sala cuenta, entre otros, con los siguientes documentos: Órganos de Control. *Primer informe de seguimiento y monitoreo de los Órganos de Control a la Ley 1448 de 2011*. Agosto de 2012. Órganos de Control. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2013. Defensoría del Pueblo. *Análisis de las propuestas de batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada*. Marzo de 2013. Contraloría General de la República. *Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia – año fiscal 2012*. Marzo de 2013. Contraloría General de la República. *Observaciones en torno al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas*. 18 de junio de 2013. Contraloría General de la República. *Informe de avances de la Encuesta Nacional de Víctimas –2013 – a la Corte Constitucional*. 3 de febrero de 2014. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe oficial al Congreso de la República 2013 – 2014*. Agosto de 2014. Además, esta Sala tiene información de la situación de organizaciones de población desplazada de Amazonas, Casanare, Vichada, Vaupés, Guaviare, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Norte de Santander, Tolima, San Andrés, Soacha, de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada y de la Mesa Nacional de Víctimas.

a la superación del estado de cosas inconstitucional en la materia, solicitado en el segundo semestre del año 2014.³

5. En consecuencia, es fundamental que la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de determinar el real grado de cumplimiento por parte del Gobierno Nacional a las órdenes emitidas en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011, en el término de diez días, contados a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta relevante y detallada a los siguientes interrogantes:

Escenarios y condiciones adecuadas para la participación de las organizaciones de población desplazada

6. No obstante, esta Sala Especial de Seguimiento cuenta con información de la instalación y desarrollo de los espacios transitorios de participación dispuestos a través de la Circular 004 de 2012; el proceso de socialización y discusión del borrador del Protocolo que se adelantó durante los años 2012 y 2013 con las víctimas del conflicto armado; la elección, conformación y actividades ejecutadas por las Mesas Municipales Departamentales, Distrital y la Nacional durante el período 2013-2014; la promoción de escenarios para la participación, especialmente los señalados en el Decreto 4800 de 2011; la intervención paritaria de las mujeres en las Mesas; la formulación y consolidación de espacios diferenciales y temáticos y, especialmente, un trato privilegiado que tienen las personas desplazadas en las Mesas de Víctimas; además, de una serie de lineamientos establecidos en la Resolución 388 de 2013 y las distintas disposiciones que la han modificado, entre aquellas, la adopción del principio de confidencialidad en el manejo de la información de las víctimas y el derecho a la información oportuna y eficaz; la mayoría de estas acciones arrojan datos cuantitativos e incompletos que no aclaran los alcances de la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política; los avances logrados en términos de armonización de las decisiones de la Corte Constitucional con los lineamientos de la Ley 1448 de 2011; los obstáculos que

³ De la información emitida por el Gobierno Nacional la Sala cuenta, entre otros documentos, con los siguientes: Gobierno Nacional. *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada*. Enero de 2015. Gobierno Nacional. *Informe sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada (en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 y de los autos 256 y 362 de 2014)*. Diciembre de 2014. Gobierno Nacional. *Informe del 1 de julio de 2011*. Gobierno Nacional. *Informe del 8 de noviembre de 2011*. Gobierno Nacional. *Segundo informe de respuesta al auto 383 de 2010*. 16 de marzo de 2011. *Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara (2011-2012)*. Marzo de 2013. Unidad para las Víctimas. *Informe sobre el proceso de participación en el ajuste y desafío de los indicadores de goce efectivo de derechos dentro del marco del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004*. 19 de marzo de 2013. Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 217 de 2013*. 16 de octubre de 2013. Unidad para las Víctimas. *Indicadores de goce efectivo del derecho a la participación de la población víctima del desplazamiento forzado*. 6 de noviembre de 2013. Gobierno Nacional. *Informe en respuesta al auto 11 de marzo de 2014*. 22 de abril de 2014. Gobierno Nacional. *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara del Congreso de la República*. Marzo de 2014. Gobierno Nacional. *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara del Congreso de la República*. Agosto de 2014. Gobierno Nacional. *Informe de avance sobre el cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 (segundo informe adecuado con el literal ii de la orden primera del auto 11 de marzo de 2014)*. 8 de agosto de 2014. Gobierno Nacional. *Informe integrado en respuesta al auto 11 de marzo de 2014*. 8 de septiembre de 2014.

han dificultado el cumplimiento de la orden; los retrocesos que han tenido lugar en el proceso de ajuste e implementación de esta política; y las estrategias que se pusieron en marcha para darle continuidad a cada una de las acciones y corregir aquellas falencias que eran identificadas.

7. En virtud de lo enunciado en el párrafo que antecede, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas deberá brindar información a esta Sala Especial de Seguimiento en torno a lo relacionado con los siguientes puntos: (i) Los obstáculos que se han presentado en el desarrollo de los espacios participativos, así como las circunstancias o escenarios que a nivel territorial limitan la participación de las organizaciones de población desplazada y la coordinación con los entes territoriales responsables; (ii) los resultados de las 911 Mesas de Participación instaladas en el período 2013-2014 en relación con la población desplazada, señalando cada una de las regiones (Caribe, Pacífico, Amazonía, Orinoquía y Andina); (iii) el proceso que se adelantó para modificar, a través de la Resolución 828 de 2014, el Protocolo de Participación, precisando, la representatividad de las organizaciones participantes, el cronograma y metodología utilizada y la incidencia de las observaciones, sugerencias o propuestas de las organizaciones de población desplazada en la versión final de la Resolución. Además, en caso que hayan levantado actas, allegar copia de aquellas donde se discutió con las mismas la modificación al Protocolo; (iv) las medidas correctivas que están llevando a cabo para evitar repetir los errores que se presentaron en los espacios participativos a nivel Nacional y Territorial durante el período 2013-2014; (v) las necesidades de la población desplazada que lograron identificar con posterioridad a la expedición de la Ley de Víctimas que inciden en su grado de organización; (vi) los avances en el fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, así como las situaciones que la fracturan, debilitan y desmotivan; (vii) las fallas en las metodologías y técnicas de participación utilizadas; y (viii) los retos que se plantea la Unidad para las Víctimas para que las Mesas de Participación a todo nivel cuenten con mayor representatividad.

Las garantías adecuadas y la incidencia del proceso participativo adelantado con las organizaciones de población desplazada

8. De igual manera, aunque el Gobierno enlistó una serie de actividades implementadas, que a su juicio daban continuidad y fortalecían el proceso participativo de cara a los requerimientos de la Ley de Víctimas, la mayoría de las acciones comunicadas estuvieron relacionadas con la creación de los mecanismos de capacitación y formación a las organizaciones de población desplazada, sin hacer mayor mención del aspecto presupuestal necesario, las medidas de protección a la vida y seguridad de los representantes de las Mesas, y la implementación del sistema de incentivos. Igualmente, la información emitida por el Gobierno Nacional no precisó los resultados de cada una de las acciones en términos de fortalecimiento e incidencia de la participación, así como las estrategias y el cronograma que serían dispuestos para que de forma progresiva se garantizara el goce efectivo de este derecho.

Incluso, aparte de las actividades de capacitación y socialización, esta Corte tuvo conocimiento que durante el año 2014 la Unidad para las Víctimas ejecutó un banco de proyectos de promoción de la participación, que dio como resultado la elección de 126 propuestas, sin embargo, no detallaron las acciones que le darían continuidad, los criterios que fueron establecidos para la elección de los proyectos, y que analizados en conjunto permitirían establecer como aquellas Mesas que no fueron beneficiadas en esta oportunidad en un futuro sí lo serían. Adicionalmente, existen lineamientos en la Resolución 0388 de 2013, como la adopción de un mecanismo de respuesta ágil y expedita para las víctimas, la posibilidad de adelantar un proceso disciplinario ante el Ministerio Público frente al incumplimiento de los funcionarios, y la estrategia de registro de los proyectos puestos en conocimiento de las víctimas con la respectiva respuesta por parte de la entidad responsable, sobre los cuales no se informaron avances puntuales, según verificación del expediente que se encuentra en esta Sala.

9. Es así que, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas deberá informar a esta Sala Especial de Seguimiento sobre los siguientes puntos: *i)* Los mecanismos que ha implementado para la capacitación de las organizaciones de población desplazada; *ii)* las circunstancias o escenarios que afectan las condiciones de seguridad de los líderes, lideresas y representantes de población desplazada que han sido identificadas; *iii)* los avances en los tipos de incentivos establecidos en el artículo 53 de la Resolución 388 de 2013, especialmente, el acceso al sistema de educación superior, y el instrumento que los desarrolla y permite darles continuidad; *iv)* las dificultades que tiene la Unidad para las Víctimas para garantizar el apoyo presupuestal, técnico y logístico suficiente a las Mesas de Participación; *v)* las directrices, acciones o programas formulados e implementados para que de forma progresiva estos representantes de organizaciones de población desplazada que dedican gran parte de su tiempo al trabajo comunitario cuenten con las suficientes condiciones de vida digna que les permita el desarrollo del mismo sin ningún tropiezo de otra índole, como el económico; *vi)* las acciones dispuestas para corregir o remediar de forma progresiva aquellas dificultades identificadas; *vii)* los objetivos fijados en el corto, mediano y largo plazo para superar las falencias estructurales identificadas por esta Corte; *viii)* la medición que ha adelantado respecto de la incidencia de las propuestas, críticas, sugerencias presentadas por las organizaciones de población desplazada a nivel Nacional y territorial; y *ix)* los presupuestos desagregados en esta vigencia para la realización de las metas fijadas.

10. Finalmente, en lo que tiene que ver con los avances de la Mesa de Participación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se deberá precisar a esta Sala Especial las garantías que existen para que los líderes, lideresas y representantes de esta Mesa puedan ejercer sus funciones de manera adecuada y suficiente. Además, por su estrecha relación con el fortalecimiento de la participación y el reconocimiento institucional del desplazamiento como una grave problemática que afecta a miles de personas en todo el territorio, que implica gozar de escenarios y ambientes adecuados despojados de cualquier tipo de discriminación o estigmatización, se tendrá que indicar: *i)* El censo de población desplazada que se encuentra asentada en el

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; *(ii)* la decisión de inclusión o no en el Registro Único de Víctimas –RUV-; *(iii)* la ayuda humanitaria efectivamente entregada por la Unidad para las Víctimas y el ente territorial, así como las demás medidas de asistencia y atención que han sido dispuestas para esta población; *(iv)* las medidas de estabilización socio – económica implementadas y los avances respecto del plan de retorno o reubicación, de estarse llevando a cabo; y *(v)* el estado actual de vulnerabilidad de estas personas.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente,

RESUELVE:

Primero-.. SOLICITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de este auto, presente un informe en respuesta a los requerimientos señalados entre los numerales 6 al 10 de la presente providencia. Este informe deberá ser allegado en medio físico y magnético por la entidad.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)