

Auto 176/05

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Evaluación grado de cumplimiento de órdenes correspondientes de la sentencia T-025 de 2004

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo/**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-Exigencia de medidas específicas, efectivas y oportunas para su superación

Referencia: sentencia T-025 de 2004

Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

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

Conclusiones Generales

1. Que la Corte constata que el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación, así como también los miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada han avanzado en el cumplimiento de las órdenes contenidas en el ordinal segundo, numerales tercero, cuarto y quinto (párrafo primero) de la sentencia T-025 de 2004. En efecto, fueron realizados los estimativos ordenados con el fin de establecer la magnitud de los recursos necesarios para implementar la política de atención a la población desplazada encaminada a proteger sus derechos constitucionales. Dicho estimativo asciende a un total de \$4,5 billones de pesos.

2. Que, sin embargo, aún no se han reestablecido los derechos de los desplazados ni eliminado las causas del estado de cosas inconstitucional (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991)

3. Que a pesar del significativo esfuerzo presupuestal realizado en los años 2004 y 2005 (ver apartado 20), para el cumplimiento pleno de las órdenes contenidas en el ordinal segundo, párrafo segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 relativas a los esfuerzos para cumplir las metas presupuestales fijadas en el estimativo del costo de la política efectuado por el Departamento Nacional de Planeación, es necesario otorgar un plazo adicional, pero precisando, además, las responsabilidades específicas en materia presupuestal del Gobierno y de los miembros del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada.

4. Que esta Sala ha llegado a las anteriores conclusiones con fundamento en el análisis de la información resumida en el anexo que forma parte del presente este auto, en el cual: (i) se recuerdan la competencia de la Corte y las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 respecto del esfuerzo presupuestal necesario para implementar la política de atención a la población desplazada, así como también en los autos de cumplimiento proferidos con posterioridad a la sentencia (apartados 1 y 2 del anexo), (ii) se resumen y citan los extractos pertinentes de las diferentes intervenciones y evaluaciones del cumplimiento de la sentencia allegados por el Departamento Nacional de Planeación (apartados 3 y 10 del anexo), el Ministro de Hacienda y Crédito Público (apartados 4 y 6 del anexo), la Red de Solidaridad Social (apartados 7 y 12 del anexo), el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (apartados 11 y 13 del anexo), CODHES (apartado 14 del anexo) y ACNUR (apartados 15 del anexo), así como también de las normas presupuestales expedidas que destinan recursos a la atención de la población desplazada (apartados 8, 9 y 16 del anexo); (iii) se resumen las intervenciones orales realizadas en la audiencia de información llevada a cabo el día 29 de junio de 2005, de las cuales se consideran relevantes para el presente auto, las del Ministro de Hacienda y Crédito Público (apartados 18.2 y 18.5 del anexo), del Director (e) del Departamento Nacional de Planeación (apartados 18.1, 18.5 y 18.7 del anexo), del Procurador General de la Nación (apartado 18.3 del anexo), el Defensor del Pueblo (apartado 18.4 del anexo), el representante de la Consejería para los derechos Humanos el Desplazamiento – CODHES (apartado 18.6 del anexo), y el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR (apartado 18.8 del anexo); (iv) Por último, se resumen las intervenciones escritas allegadas con posterioridad a la fecha de la audiencia de información (apartado 19 del anexo).

Que partiendo de dicha información, en el presente auto la Sala evaluará el grado de cumplimiento de las órdenes correspondientes de la sentencia T-025 de 2004, y las medidas a tomar al respecto para avanzar de manera específica, sostenida y eficiente en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia.

Consideraciones de la Corte Constitucional sobre el grado de cumplimiento.

5. En cuanto a la orden de *“fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados”* dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se constata que el Departamento Nacional de Planeación calculó, tanto de manera inicial (\$1,4 billones de pesos), como en un informe definitivo (\$4.8 billones) y en un ajuste del mismo (\$4.5 billones), el esfuerzo presupuestal necesario.

Sin embargo, se observa que los estimativos realizados se fundamentan en la población registrada hasta el momento (octubre de 2004 y mayo de 2005). Esto, a pesar de que la sentencia no se limita a ordenar el cálculo del esfuerzo presupuestal para la atención de la población ya registrada. No obstante, esa era la información disponible a la fecha para efectuare el estimativo presupuestal.

Ahora bien, la Corte entiende que el ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación requiere de ajustes permanentes, que incluyan, entre otros, las personas atendidas, los nuevos registrados, y eventuales cambios en los costos de la prestación de servicios y en las obligaciones legales y constitucionales para con los desplazados.

Por lo tanto, se concluye que la orden mencionada se cumplió en un nivel medio, pero que el Departamento Nacional de Planeación habrá de actualizar periódicamente el estimativo, comunicando oportunamente los nuevos resultados al Consejo Nacional y al Ministro de Hacienda y Crédito Público. A su vez, los nuevos cálculos habrán de ser comunicados a la ciudadanía.

6. En relación con la orden de *“definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional”* dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se observa que en la Audiencia de Información realizada el día 29 de junio de 2005 el Departamento Nacional de Planeación mostró una desagregación del estimativo total de \$4.5 billones, indicando en términos generales las fuentes de las cuales se planea que provengan los recursos calculados (70% de la Nación, y 15% de entidades territoriales y de la comunidad internacional).

Llama la atención de la Sala que esta desagregación haya sido presentada tan solo hasta la fecha de la audiencia de información, sin que se observe una

justificación de la demora en su realización ni se haya presentado a la Corte una solicitud de aplazamiento al respecto. Dicho cálculo tiene como base la estimación final presentada en enero de 2005 y su correspondiente ajuste en mayo del mismo año.

Además, no se ha indicado cómo se obtendrán efectivamente los recursos correspondientes a las tierras provenientes de la extinción de dominio.

Si bien la Corte constata que ha habido un avance en lo atinente a la orden de establecer “*el mecanismo de consecución de tales recursos*”, dirigida también al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, todavía es necesario que se precisen tales mecanismos, tanto en los niveles nacional y territorial como en el internacional, así como los responsables específicos de lograr la consecución de tales recursos.

Por las razones anteriores, la Corte considera que la orden ha sido cumplida, en un nivel bajo.

7. Respecto de la orden de “*prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación*” dirigido al Consejo Nacional, la Corte observa que, a pesar de que no se haya elaborado dicho plan de manera explícita, el Gobierno en varias intervenciones ha manifestado la existencia de la previsión mencionada. El Ministro de Hacienda ha señalado la posibilidad de que para la vigencia de 2005 se realicen las modificaciones presupuestales del caso. A su vez, en vista de que el Gobierno tiene planeado alcanzar el esfuerzo presupuestal necesario de manera gradual, la Corte observa que a través del tiempo existe un margen de actuación mayor que permite corregir eventuales ejecuciones por debajo de lo presupuestado en relación con los aportes de la comunidad internacional y las entidades territoriales. No obstante, para asegurar el progreso sostenido en dicha dirección es necesario que se individualicen los responsables de la consecución y la ejecución de los recursos, y que sus nombres sean remitidos a la Corte, especificando las metas y las fechas que se deben cumplir.

Por lo tanto, la Corte considera que la mencionada orden se cumplió en un nivel bajo.

8. En relación con la orden de realizar “*todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre*” dirigido al “*Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*”, la Sala procede a hacer varias consideraciones:

8.1. En primer lugar, es posible identificar tres posiciones coincidentes en todas las intervenciones en este proceso, relativas al cumplimiento de las

órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política. Las tres posturas son compartidas por las entidades evaluadoras (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo), por organizaciones no gubernamentales (Codhes), por el Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda), así como también por el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR. Estas son:

(i) Desde el año 2004, se observa un esfuerzo presupuestal importante. Los recursos presupuestados por la Nación para la atención de la población desplazada han aumentado a niveles que no tienen precedente en los años anteriores.

(ii) El monto de los recursos asignados sigue siendo claramente insuficiente para superar el estado de cosas inconstitucional, para proteger de manera efectiva los derechos a la población desplazada y para cumplir con el estimativo final realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

(iii) En vista de lo anterior, es necesario continuar avanzando en los esfuerzos para conseguir la asignación de un nivel de recursos que se considere aceptable.

8.2. Ahora bien, esta Sala considera que la orden de realizar *“todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre”* es una obligación de medio, de acuerdo a la cual el Gobierno tiene la carga de finalizar los esfuerzos tendientes a cumplir con el estimativo efectuado.

A partir de la exposición del Director (e) Departamento Nacional de Planeación en la Audiencia de información realizada el 29 de junio de 2005, se concluye que la voluntad del gobierno es la de cumplir con el esfuerzo presupuestal calculado como necesario, pero de una manera gradual, a medida que (i) se apropien recursos de la Nación, (ii) que las entidades miembros del SNAIPD den prioridad a la ejecución de proyectos para la población desplazada, (iii) se logre coordinar con las entidades territoriales para que los recursos de inversión social sean destinados a la atención de las personas en situación de desplazamiento, y finalmente, (iv) que sean asignadas tierras provenientes de la política de extinción de dominio.

La Sala encuentra que avanzar gradualmente resulta razonable debido, primero, a que el resultado del cálculo efectuado por el Departamento Nacional de Planeación arroja una cifra que por su envergadura (alrededor del 5% del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) no es posible desembolsar en una sola vigencia fiscal. Segundo, el bajo compromiso presupuestal tanto de la Nación como de las entidades territoriales con anterioridad del año 2004, lleva a que exista una brecha

que, si bien es imposible de cerrar de un momento a otro, puede ser disminuida gradualmente, hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios. Tercero, la administración no tiene la infraestructura para ejecutar de manera inmediata todo el monto estimado por el DNP, lo cual puede llevar a un desperdicio y desaprovechamiento de los recursos. Lo anterior lleva a concluir que el plazo originalmente asignado para asignar los recursos calculados en el estimativo, y para concluir el esfuerzo presupuestal necesario con el fin de atender satisfactoriamente a la población desplazada es insuficiente. Por lo tanto, la Sala encuentra necesario establecer un nuevo término para el cumplimiento de la orden mencionada, habida cuenta de la magnitud del estimativo.

No obstante, es necesario asegurar que el esfuerzo gradual en efecto se haga, no se postergue por vía de liquidaciones inferiores a lo presupuestado para cada vigencia fiscal, no se diluya en las partidas o programas generales para la población vulnerable y sea sostenido para alcanzar la meta fijada.

Así, dado que el Gobierno Nacional estima posible cumplir gradualmente con las metas fijadas, la Corte ha de tener conocimiento de la manera y el momento en el que ello habrá de lograrse. Esto será desarrollado en el apartado 5.4.4.1 del presente auto.

8.3. De otra parte, es necesario contar con información adicional sobre el esfuerzo presupuestal efectivamente realizado por la Nación.

Primero, en la Ley 917 de 2004 (que adicionó recursos para la atención de la población desplazada, entre otros), en la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005), en el proyecto de presupuesto para el año 2006, y en sus respectivos decretos de liquidación de gastos, no se establecen explícitamente los recursos asignados a cada entidad del nivel nacional para implementar la política de atención a las personas desplazadas. Esto, con excepción del decreto de liquidación para el presupuesto de la vigencia de 2005, en el que se establece un rubro de \$198 mil millones de pesos para *“prevención y atención del desplazamiento forzado”* en la sección de la Red de Solidaridad Social.

Segundo, la Corte no tiene información acerca del monto de los recursos que cada entidad u organismo destina a la atención de la población desplazada y si se están realizando las acciones necesarias para cumplir con el estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación.

Tercero, por lo anterior, la Corte no cuenta con elementos de juicio acerca de la manera como las entidades u organismos responsables de la atención de la población desplazada han dado prioridad a la ejecución de los programas de ayuda de estas personas. De esta manera, no es posible

evaluar si los organismos públicos han aplicado el artículo 58 tanto de la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) o la manera como se cumplirá el artículo 58 del proyecto de ley mediante el cual se decreta el presupuesto nacional para la vigencia de 2006.¹

Por lo anterior, no es posible establecer si la Nación, o específicamente las entidades del orden nacional están asignando y ejecutando los recursos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, si éstos guardan coherencia con los montos que el Gobierno afirma estar asignando, y si corresponden al estimativo de recursos necesarios realizado por el DNP.

Los esfuerzos concretos en el ámbito presupuestal realizados por la Nación, y en particular por los organismos públicos responsables de la política de atención de la población desplazada, con el fin de cumplir las metas fijadas en el estimativo, deben ser específicamente identificados y medidos. Así mismo, debe haber una descripción explícita de la prioridad asignada por cada organismo a la atención de la población desplazada (por ejemplo, en diferenciándolos de los proyectos destinados a la población vulnerable en general). En consecuencia, se impartirán órdenes para que exista claridad acerca de los recursos asignados por cada entidad a la atención de la población desplazada y de la prioridad que se asigne a este rubro. La explicación de estas órdenes se realizará en el apartado 8.4.2 del presente auto.

8.4. En consideración de los anteriores argumentos, y en concordancia con las tres posiciones coincidentes resaltadas por todas las intervenciones en este proceso (ver apartado 8.1), esta Corporación estima necesario precisar las obligaciones de las entidades miembros del Consejo Nacional, de la siguiente forma:

8.4.1. El Consejo Nacional habrá de diseñar un cronograma mediante el cual estimará a qué ritmo y mediante qué mecanismos cumplirá con destinar de manera efectiva los recursos estimados por el DNP. Este cronograma incluirá, como mínimo:

¹ Este problema parecería estar en camino de ser superado. El artículo 58 del proyecto de presupuesto para la vigencia de 2006 “Las entidades y autoridades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad, en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Para tal fin las entidades del orden nacional deben reportar a la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, antes del 1 de marzo de 2006, el cronograma y el plan de acción correspondiente. || La Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, consolidará esta información y la reportará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.”

(i) El monto total de dineros que serán asignados para implementar la política de atención a la población desplazada, desagregado de la siguiente manera:

(a) por vigencias fiscales,

(b) de acuerdo a la fuente de dichos recursos, estableciendo cuántos de éstos provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes (extinción de dominio de tierras, por ejemplo), e individualizando las personas u organismos responsables de su consecución y posterior ejecución. Igualmente, se establecerá qué recursos provienen del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

(c) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución.

(d) diferenciando los recursos destinados, de una parte, a los programas generales para la población vulnerable, y, de otra, a la población desplazada.

(ii) La fecha en la cual se cumplirá con el estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual a su vez habrá de ser ajustado y actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia. El momento, así como también el ritmo mediante el cual se avanzará hasta cumplir con los objetivos fijados, habrá de ser razonable, pero sostenido y progresivo, y así constará en el cronograma público. A su vez, la razonabilidad mencionada, dependerá de las limitaciones fiscales y macroeconómicas, pero también, de la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social.

El cronograma descrito será presentado a la Corte y a la Contraloría General de la República a más tardar el 1º de diciembre de 2005, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, con fundamento en la información que será enviada oportunamente por las entidades responsables de la política de atención de la población desplazada.

8.4.2. De otra parte, con el fin de garantizar que el cronograma presentado sea cumplido, se ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, que indiquen para cada vigencia fiscal (i) las secciones y cuentas del Presupuesto General de la Nación correspondiente que incluyan recursos asignados a la atención de la población desplazada, así como también el concepto que describa estas partidas, (ii) el monto que cada entidad u organismo del nivel nacional planea destinar y ejecutar para la atención de la población desplazada,

(iii) si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado prioridad a la atención de la población desplazada, y (iv) la manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma mencionado en el apartado 8.4.1 de este auto.

En el caso de que, por una situación extraordinaria sea imposible cumplir con el cronograma mencionado, ello habrá de ser justificado por las autoridades correspondientes de acuerdo a la carga de la argumentación establecida para dichos efectos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

9. En otro sentido, de los escritos resumidos en el anexo a este auto, la Corte constata que las entidades territoriales no han demostrado dentro de sus ámbitos territoriales un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde a sus obligaciones constitucionales y legales.

Es necesario asegurar que la colaboración de las entidades territoriales en un asunto que ha sido calificado por la jurisprudencia de la Corte como prioritario dentro del gasto público social, respete los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que orientan el ejercicio de sus competencias (artículo 288 de la Constitución). Igualmente, es necesario que para la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, los municipios y departamentos apliquen las normas legales presupuestales que establecen la prioridad en la ejecución de los programas de la población desplazada.

Por lo tanto, se prevendrá a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, relativos al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

10. Adicionalmente, la Corte considera necesario que el Contralor General de la República haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional. Así se solicitará en la parte resolutive de este auto.

11. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia

T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

RESUELVE

Primero.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, que a más tardar el día 1º de diciembre de 2005, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, remitan a esta Corporación así como al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Este cronograma incluirá, como mínimo:

1. El monto total de dineros que serán asignados con el fin de ejecutar la política de atención a la población desplazada, desagregado:
 - (a) por vigencias fiscales;
 - (b) estableciendo la proporción de éstos que provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes;
 - (c) individualizando las personas u organismos responsables de la consecución de los recursos y de su ejecución
 - (d) señalando los recursos que provendrán del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.
 - (e) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución.
 - (f) diferenciando entre los recursos destinados a los programas generales para la población vulnerable y los dirigidos a la población desplazada.

2. El momento, así como también el ritmo mediante el cual se avanzará hasta cumplir con los objetivos fijados en el estimativo del Departamento Nacional de Planeación, habrá de ser razonable, pero sostenido y progresivo, en los términos del presente auto.

Segundo.- ADVERTIR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, que el estimativo calculado por dicha entidad, habrá de ser actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia. Los nuevos cálculos serán comunicados oportunamente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de la Agencia residencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. También serán comunicados a la población desplazada y al público en general mediante los mecanismos que el Departamento Nacional estime adecuados. También lo serán a esta Corte y al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

Tercero.- ADVERTIR a las entidades u organismos públicos responsables de la política de atención a la población desplazada que habrán de facilitar de manera oportuna toda la información solicitada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional – Acción Social, o el Director del Departamento Nacional de Planeación, para efectos del cumplimiento de la orden primera de este auto.

Cuarto.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que en la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público envíe a esta Corporación un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Se indicará cómo dichas apropiaciones son consistentes con el cronograma descrito en la orden primera de este auto. Copia del mismo también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Quinto.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que a más tardar un mes después de finalizada cada vigencia fiscal (incluida la vigencia fiscal de 2005), hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el

Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (o quien haga sus veces), envíen a esta Corporación un informe en el que se indique, para la correspondiente vigencia:

1. El monto de recursos que cada entidad u organismo del nivel nacional ha ejecutado para la atención de la población desplazada;
2. Si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado una prioridad a la ejecución de los recursos relativos a la atención de la población desplazada;
3. La manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma descrito en el apartado 5.4.4.1 de este auto.

Copia de este informe también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Sexto.- SOLICITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que el señor Contralor General de la República, dentro de la órbita de sus funciones, haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada para superar el estado de cosas inconstitucional.

Séptimo.- PREVENIR a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al momento de responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social para el efecto de cumplir la sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

Octavo.- COMUNICAR al Presidente de la República el contenido del presente auto para su información, con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes.

Noveno.- Ordenar, a la Secretaría General de esta Corporación que junto con el presente auto, comunique el anexo que forma parte integral de este auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

ANEXO

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ENVIADA ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES RELATIVAS AL ESFUERZO PRESUPUESTAL NECESARIO PARA IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DE ACUERDO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004, PROFERIDA POR LA SALA TERCERA DE REVISIÓN.

Competencia de la Corte y órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 relativas al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada.

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional *“mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*

2. En los numerales segundo y séptimo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 la Corte ordenó:

“SEGUNDO-. COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) 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; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.

Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del

Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia. (...)”²

Intervenciones de autoridades y organismos acerca del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 en lo relativo al esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada con miras a superar el estado de cosas inconstitucional. Presentación cronológica de las principales informaciones.

3. El día 17 de mayo de 2004 la Red de Solidaridad Social envió a esta Corporación un estimativo inicial del esfuerzo presupuestal necesario para implementar la política de atención a la población desplazada.

² Mediante auto de 27 de abril de 2004, al resolver una solicitud de prórroga de la Red de Solidaridad Social, la Corte consideró que “[...] en relación con la orden de “acreditar el ejercicio presupuestal necesario para dar cumplimiento a la política de atención a la población desplazada,” la Red de Solidaridad Social solicita que se extienda el plazo original de 31 de marzo de 2004 al 31 de julio de 2004. || Sin embargo, constata la Corte que no ha sido indispensable en el pasado efectuar una caracterización precisa de la población desplazada para estimar la magnitud del esfuerzo presupuestal necesario para responder a la crisis humanitaria y superar el estado de cosas inconstitucional. Así se hizo en los documentos CONPES 3057 de 1999 y 3115 de 2001, en los que se utilizaron datos básicos como la edad, el género, el origen étnico, el número de personas desplazadas registradas, los niveles de protección definidos en la Ley 387 de 1997 y una proyección sobre el comportamiento futuro del fenómeno del desplazamiento interno forzado. || Tal como se constató en el proceso en el apartado 6.3.2 de la sentencia y en el Anexo 5 de la sentencia T-025 de 2004, y lo adujo la propia Red de Solidaridad Social durante la inspección judicial al preguntársele sobre la forma como podía utilizarse la información contenida en el Sistema Único de Registro para calcular los costos de la atención integral a la población desplazada: “Los costos globales de cada componente de la ayuda se pueden hacer por toques máximos fijados por la Ley y el Decreto 2569.” || Además, como se constató en la inspección judicial y se anotó anteriormente, la información disponible en la Red sí permite efectuar una descripción “básica” de la población desplazada a partir de los datos sobre “edad, género, origen, sitio de llegada.” || Igualmente, encuentra la Sala que como quiera que las decisiones de política pública se toman siempre con ciertos elementos de incertidumbre, no es necesario contar con información detallada que dé al Ejecutivo “certeza absoluta” sobre los costos de la atención a cada uno de los desplazados para fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal, sin perjuicio de que dicha estimación global sea luego ajustada a medida que se obtenga información más precisa o evolucione la realidad del problema del desplazamiento, sea para aumentar dicha estimación o para disminuirla. || Por lo anterior, no se prorrogará el plazo inicialmente otorgado para la definición del esfuerzo presupuestal global hasta la fecha solicitada por la Red. Sin embargo, dado que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se ha reunido una vez para este efecto, pero a la fecha del presente auto el plazo original se encuentra vencido, a más tardar el 14 de mayo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá “(ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.”

Los presupuestos a partir de los cuales el DNP realizó el ejercicio incluyen los siguientes: (i) Se constata un número de 301.260 hogares inscritos en el Registro Único de Desplazados, incluidos los proyectados para el 2004; (ii) Se calcula que el “número de hogares desplazados por la violencia será de 23.419 en el año 2004 y 15.000 en 2005”; (iii) “Aproximadamente 114.939 hogares desplazados por la violencia no han recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia y 187.200 (...) no han recibido apoyo por parte del Estado para lograr su estabilización económica”³; (iv) “aproximadamente un 30% de los hogares alcanza la estabilización socioeconómica en lo rural y un 70% en zonas urbanas”; y (v) “en relación con los créditos como alternativa productiva para la población desplazada por la violencia y como la atención en eventos de salud, los recursos presupuestales actualmente disponibles con el propósito de atender estas necesidades son suficientes.”

Los resultados a los que llegó la estimación del Departamento Nacional de Planeación son los siguientes: (i) “[para] el periodo comprendido entre 1994 y 2004, un primer estimativo de los costos arroja que el esfuerzo presupuestal estimado es de aproximadamente 1 billón de pesos”;

(ii) Sin embargo, para la vigencia presupuestal de 2004 “los recursos de inversión programados en el Presupuesto General de la Nación ascienden a 141 mil millones.” Con dichos recursos, sólo se pudo atender la población desplazada hasta el año 2004, de acuerdo al siguiente cuadro elaborado por el DNP:

Componentes de atención	# total de hogares por atender	# de hogares que podrían ser atendidos con la apropiación presupuestal inicial de 2004.	# de hogares que al 31 de diciembre de 2004 no podrían ser atendidos con los recursos presupuestados a la fecha.
Ayuda Humanitaria de Emergencia	114.939	25.799	89.140
Vinculación al régimen subsidiado de salud	117.019	23.809	93.209
Educación	210.619	Por definir ⁴	
Vivienda rural	63.186	1.500	61.686
Red de Seguridad alimentaria rural	63.186	30.000	33.186
Tierras rural	42.124	1.600	40.524
Vivienda urbana	147.433	10.000	137.433

³ Pies de página excluidos.

⁴ La Red señala que, dado que la prestación del servicio de educación es “responsabilidad de las entidades territoriales”, el número de hogares que pueden ser atendidos con los recursos disponibles en el presente está por definirse.

De acuerdo al cuadro exhibido, la Corte concluye que, del total de hogares desplazados por atender hasta el año 2004 incluido, no se ha prestado atención humanitaria de emergencia al 78% de ellos, salud al 80%, vivienda rural al 98%, tierras rurales al 96% y vivienda urbana al 93%.

(iii) En este orden de ideas, la Red estimó que *“para atender en el 2004 el faltante de hogares desplazados (...) que a 31 de diciembre de 2004 no podrían ser atendidos con los recursos presupuestados, se requerirían aproximadamente \$877.203 millones, los cuales deberán ser cubiertos por la Nación y las entidades territoriales.”*⁵ Al respecto, la Red aportó el siguiente cuadro, que discrimina entre los aportes que deben ser realizados por la Nación y por las entidades territoriales:

(cifras en millones de pesos)

Componente	Recursos presupuestados no apropiados	Participación estimada de la Nación en relación con los recursos no apropiados.	Participación estimada de entidades territoriales en relación con los recursos no apropiados.
Ayuda Humanitaria de Emergencia	101.979	101.980	
Vinculación al régimen subsidiado de salud	75.094	75.094	
Educación	210.619		210.619
Vivienda rural	123.371	123.371	
Red de Seguridad alimentaria rural	9.956	3.319	6.637
Tierras rural	101.310	101.310	
Vivienda urbana	274.867	274.867	
Total	887.203	659.947	217.256
Porcentaje	100%	75.2%	24.8%

(iv) En vista de que la proyección de hogares desplazados para el año 2005 empleada por el DNP es de 15.000 personas, la Red señaló que el costo de su atención será aproximadamente de \$98.894 millones. Al respecto, la Red manifestó que *“en el anteproyecto de inversión del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005 se tienen previstos \$157.600 millones para la atención a la población desplazada.”*

4. Mediante distintos documentos el Ministerio de Hacienda informó a la Corte Constitucional que:

(i) *“en el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2005 se incluyó una partida de \$198.000 millones bajo el proyecto ‘prevención y atención del desplazamiento forzado en la Red de Solidaridad Social’ (...). [E]s importante advertir el esfuerzo presupuestal realizado para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, si se toma en cuenta que el presupuesto de la Red de Solidaridad Social para la vigencia 2003 fue de 107.482 millones de pesos y para la vigencia 2004 fue de 150.226 millones de pesos.”*

⁵ Subraya fuera de texto.

(ii) Anunció un traslado presupuestal para la vigencia de 2004 de gastos de inversión que incluyen \$120 mil millones de pesos “*en la Red de Solidaridad Social para atender a la población desplazada, dando cumplimiento, así, a la sentencia T-025 de 2004.*”

(iii) Señala una inclusión en los presupuestos nacionales de 2004 y 2005, de una norma ordenando que las entidades y organismos den prioridad a la ejecución de los presupuestos de atención a la población desplazada.

5. Mediante auto de 8 de octubre de 2004, la Sala Tercera de revisión hizo las consideraciones siguientes:

“[L]a Corte encuentra que, con el fin de pronunciarse acerca del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 en lo relacionado con los aspectos presupuestales de la política de atención a la población desplazada, necesita de mayores elementos de juicio respecto de los asuntos que se resumen a continuación:

4.1. No se ha suministrado a la Corte información suficiente respecto de (i) la consistencia entre los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para que las entidades del nivel nacional atiendan a la población desplazada hasta el año 2004 (75% de \$887 mil millones de pesos) y los recursos destinados específicamente a la población desplazada estimados para el año 2005 (\$98.6 mil millones), en comparación con los montos que, según el Ministerio de Hacienda, prevén ser trasladados para la vigencia de 2004 (\$120 mil millones) y presupuestados para el 2005 (\$198 mil millones), [...], (ii) las necesidades de recursos adicionales destinados para la atención a la población desplazada por parte de las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada – SNAIPD [...] y (iii) el monto previsto de recursos provenientes de la comunidad internacional [...].”

4.2. La Corte no tiene información acerca de las acciones y estrategias realizadas tendientes (i) a dar respuesta a las solicitudes elevadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la necesidad de adiciones presupuestales para la vigencia de 2004 por \$30.000 millones de pesos y \$10.000 millones de pesos respectivamente [...] y (ii) la consecución de recursos provenientes de la comunidad internacional [...].

4.3. Por último, es necesario analizar la respuesta que los organismos competentes han dado a las críticas e inquietudes que las entidades de control han elevado en relación con la manera como el Departamento Nacional de Planeación efectuó la estimación de los recursos necesarios para la atención a la población desplazada, en especial, a las inquietudes señaladas por la Defensoría del Pueblo y la

Procuraduría General de la Nación durante el primer semestre del año presente [...].”⁶

Por las razones expuestas, en el auto de 8 de octubre la Sala resolvió:

Primero, al Ministro de Hacienda y Crédito Público la Sala solicitó que enviara un informe sobre varios aspectos específicos necesarios para evaluar el grado efectivo de cumplimiento de lo ordenado en materia presupuestal.⁷

Segundo, la Sala también solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social que remitiera a la Corte un informe con el mismo propósito.⁸

6. El día 25 de octubre del año en curso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público envió a esta Corporación un documento respondiendo los interrogantes planteados por la Sala Tercera de Revisión. A continuación

⁶ La necesidad de la información mencionada fue fundamentada en los apartados 5 a 10 del auto precitado.

⁷ La información solicitada por la Corte versó sobre lo siguiente: “1. Una respuesta a las siguientes preguntas: (i) ¿Existen diferencias entre, de un lado, los montos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en el mes de mayo de 2004 como necesarios para la ejecución de la política de atención de la población desplazada, y de otro lado, los montos que se prevé trasladar en el Presupuesto General de la Nación - vigencia 2004 o que están incluidos en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación - vigencia 2005? (ii) si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, las razones por las cuales existen dichas diferencias y (iii) la estrategia diseñada con el fin de armonizar las necesidades presupuestales estimadas y los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto.

2. La solicitud de adiciones presupuestales realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para los programas de atención a la población desplazada. Dicha información explicará el trámite que se ha dado a dichas solicitudes y si los montos requeridos están contenidos en el proyecto de traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004.

3. Las adiciones presupuestales que hayan sido solicitadas por otras entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para los programas de atención a la población desplazada, su trámite y si éstas han sido incluidas en el traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004 o en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005.

4. Los estimativos realizados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que determinan si el nivel de recursos necesarios para ejecutar los programas o proyectos de su competencia dentro de la política de atención a la población desplazada, en concordancia con la sentencia T-025 de 2004, es acorde a los recursos apropiados en el Presupuesto inicial de 2004 y los asignados en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005. En caso de que las entidades correspondientes hayan solicitado recursos adicionales, el Ministerio deberá indicar las acciones concretas que se han tomado en consecuencia y si dichos recursos hacen parte del proyecto de traslado presupuestal propuesta para la vigencia 2004.”

⁸ La información solicitada versó sobre lo siguiente:

“1. Un análisis en el que se desagregue el monto de \$198.000 millones incluidos en el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005, según los componentes de atención a la población desplazada, y en el cual se explique cuáles entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada podrán ejecutar dichos recursos y con la ayuda de qué mecanismos.

“2. Una estimación de los recursos con los que prevé contar la Nación para la atención de la población desplazada durante las vigencias 2004 y 2005, provenientes de la comunidad internacional, y la descripción de las medidas concretas que se están tomando para la consecución de dichos montos.

“3. Una descripción de la respuesta a las inquietudes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en relación con el proceso de estimación de los recursos necesarios para la atención a la población desplazada.”

se describen las respuestas del Ministro a las preguntas formuladas por la Corte:

6.1. La pregunta número 1 formulada al Ministro de Hacienda decía: “(i) ¿Existen diferencias entre, de un lado, los montos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en el mes de mayo de 2004 como necesarios para la ejecución de la política de atención de la población desplazada, y de otro lado, los montos que se prevé trasladar en el Presupuesto General de la Nación - vigencia 2004 o que están incluidos en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación – vigencia 2005? (ii) si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, las razones por las cuales existen dichas diferencias y (iii) la estrategia diseñada con el fin de armonizar las necesidades presupuestales estimadas y los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto.”

Al respecto, el Ministro recordó lo ya expuesto en autos anteriores acerca de los resultados del estimativo realizado el Departamento Nacional de Planeación acerca de los recursos necesarios para cumplir con la política de atención a la población desplazada, y afirmó a continuación que “no obstante lo anterior, dada la importante cuantía que arrojaron los cálculos antes mencionados, y teniendo en cuenta las restricciones fiscales por las que atraviesa el país, el Gobierno Nacional diseñó una estrategia tendiente a garantizar la mayor cobertura posible en la atención de la población desplazada sin afectar la ya crítica situación de las finanzas públicas.”

Adicionalmente, el señor Ministro resaltó que “el mecanismo establecido para la consecución de los recursos fue previsto para ser implementado gradualmente durante las vigencias 2004 en adelante, de la siguiente manera: i) adición presupuestal 2004 (teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de las entidades y la fecha en la cual se expide el decreto de adición presupuestal); ii) incremento en las apropiaciones para atención a la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación, vigencia 2005; iii) en la adición 2004 y en el Presupuesto General de la Nación, inclusión de una disposición que ordene a las entidad responsables, ejecutar la política de desplazados y priorizar en sus presupuestos la atención a esta población. Así mismo, se tramitará una modificación presupuestal para el 2005 y se continuará con gestión en la consecución de la cooperación internacional. || En consecuencia, el Gobierno Nacional para la vigencia 2004 ha apropiado, en el Presupuesto General de la Nación, la suma de \$277.0 mil millones y para la vigencia 2005 la suma de \$298.2 mil millones con el fin de garantizar y dar cumplimiento a las necesidades inicialmente proyectadas [...]”

El Ministro de Hacienda presenta el cuadro que se expone a continuación:

Total de Recursos invertidos en la población desplazada (Nación, 2004-2005)
(Miles de Millones de pesos.)

Recursos Nación

Entidad	2004	Adición 2004	2005
Rss – desplazados	49.9	120	199.5

Ministerio de Educación Nacional	1.4	-	2.4
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	-	2	2
Minambiente, Vivienda y Dpto Territorial	20	-	20
Ministerio de Agricultura - Incoder	4	10	4.1
Banco Agrario	3.6	3.6	5.4
Ministerio de Protección Social	58.3	-	60.3
Sub- Total	137.2	135.6	293.7

Recursos Propios

Entidad	2004	Adición 2004	2005
ICBF	4.2	-	4.4
Subtotal	4.2		4.4

Total General

Entidad	2004	Adición 2004	2005
Total General	141.4	135.6	298.1

Igualmente, el documento enviado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público indica: *“Es importante aclarar que, según los plazos establecidos por la Corte Constitucional para la Red de Solidaridad Social, la cuantificación de las necesidades reales para atender a la población desplazada se tendrá el 31 de diciembre de 2004. De esta manera, una vez se tengan definidas las necesidades de recursos, el Gobierno Nacional gestionará las asignaciones presupuestales necesarias en la vigencia 2005 para dar cubrimiento a la población desplazada, a través de una adición o modificación presupuestal, tal como se señaló en el punto d. de la respuesta al Auto de 27 de abril de 2004. // Adicionalmente, se espera que la Red de Solidaridad Social continúe con las gestiones tendientes a la consecución de recursos de cooperación internacional, en particular a través del Plan de Acción Humanitario, recursos que permitirán al Gobierno Nacional Alcanzar las metas propuestas en la atención a la población desplazada. [...].”*

De esta manera, el Ministro reconoce que existe una diferencia entre, de una parte, el monto de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación en una cuantía de \$659.947 millones (aprox. 75% de \$877.203 millones) como necesarios para que la Nación le prestara atención al *“faltante de hogares desplazados”* que no pudieron ser atendidos con los recursos de inversión programados en el presupuesto de 2004 por 141.1 mil millones⁹, y de otra parte, los recursos incluidos en el traslado para la vigencia de 2004 por un valor de \$135.6 mil millones¹⁰. También se constata una diferencia entre el

⁹ Al respecto, ver el apartado 5.2 del Auto de 8 de octubre de 2004, en el cual se resume lo estimado por el Departamento Nacional de Planeación. El total del estimativo del esfuerzo presupuestal necesario para atender a la población desplazada hasta el 2004 resultaba en un aproximado de un billón de pesos. Dado que *“los recursos de inversión programados en el Presupuesto General de la Nación ascienden a 141 mil millones”*, se calculaba que no se prestaría atención humanitaria de emergencia al 78% de ellos, salud al 80%, vivienda rural al 98%, tierras rurales al 96% y vivienda urbana al 93%. Así, se requerían 877.203 mil millones adicionales, de los cuales debían ser cubiertos por la Nación 659.9 mil millones.

¹⁰ El monto de 135.6 mil millones comprendidos en el proyecto de traslado presupuestal para la vigencia 2004 es superior al cálculo originalmente planteado por la Red de Solidaridad Social, Minhacienda y el DNP

mismo estimativo mencionado como necesario para cubrir el periodo hasta el 2004 (\$659.947 millones) y los montos incluidos en el cuadro “*total de recursos invertidos en la población desplazada*”, referentes al traslado presupuestal de 2004 (\$135.6 mil millones) y al monto incluido en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005 (\$298.2 mil millones¹¹), que suman \$433.8 mil millones.

El Ministro de Hacienda no hizo referencia al monto adicional estimado por el DNP como necesario para cubrir el incremento de desplazados durante la vigencia del año 2005, por \$98.894 millones¹². Si se considerara dicha cifra, incrementaría aún más la diferencia entre el estimado preliminar realizado por Planeación Nacional y los recursos que se planea presupuestar por la Nación para dicho año.

El Ministro argumenta que con el fin de abstenerse de afectar la grave situación fiscal fue diseñada una estrategia “*tendiente a garantizar la mayor cobertura posible en la atención a la población desplazada*”, la cual está compuesta por los elementos ya tenidos en cuenta en el auto de 8 de octubre (adición presupuestal para la vigencia de 2004, incremento de la apropiación para la vigencia de 2005 e inclusión de disposición que ordene la prioridad del gasto destinado a la población desplazada).

Adicionalmente, el Ministro de Hacienda afirma que “*se tramitará una modificación presupuestal para el 2005 y se continuará con gestión en la consecución de la cooperación internacional*”, y que las asignaciones presupuestales definitivas dependerán de los resultados del ejercicio de estimación que “*se tendrá el 31 de diciembre de 2005*”.

6.2. La pregunta número 2 dirigida al Ministro de Hacienda, pidió describir “[1]a solicitud de adiciones presupuestales realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para los programas de atención a la población desplazada. Dicha información explicará el trámite que se ha dado a dichas solicitudes y si los montos requeridos están contenidos en el proyecto de traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004”.

por un valor de \$120 mil millones. Al observar el cuadro No 1 presentado por el Ministro de Hacienda, se constata que la diferencia se debe a \$15.6 mil millones de pesos adicionales destinados al Ministerio de Comercio Industria y Turismo (\$2.0), al Ministerio de Agricultura – Incoder (\$10.0) y al Banco Agrario (\$3.6).

¹¹ Este valor también resulta más alto que el monto que inicialmente se señaló como incluido en el proyecto de presupuesto de 2005. En efecto, mediante escrito del 24 de agosto del presente año la Red de Solidaridad Social afirmó, que, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, “*en el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2005 se incluyó una partida de \$198.000 millones bajo el proyecto ‘prevención y atención del desplazamiento forzado en la Red de Solidaridad Social.*” (Ver apartado 7.1 de Auto de 8 de octubre de 2004). Dicha diferencia se explica en el cuadro No 1 al observar los recursos asignados a entidades diferentes a la Red de Solidaridad Social, tales como el Ministerio de Protección Social (\$60.3) o el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (\$20 mil millones).

¹² Ver punto vi) del apartado 5.2 del Auto de 8 de octubre de 2004, que dice: “En vista de que la proyección de hogares desplazados para el año 2005 empleada por el DNP es (del número) de 15.000, la Red señala que el costo de su atención será aproximadamente de \$98.894 millones. Al respecto, la Red manifiesta que “*en el anteproyecto de inversión del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005 se tienen previstos \$157.600 millones para la atención a la población desplazada.*”

Al respecto, el Ministro respondió que las solicitudes de adiciones presupuestales presentadas por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura fueron incorporadas ya sea al proyecto de traslado presupuestal para la vigencia 2004, o al proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2005. Dijo al respecto:

“El Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante comunicación del 18 de agosto de 2004 presentó ante el Departamento Nacional de Planeación una solicitud de \$30.000 millones, para ser incluida en la adición presupuestal de 2004.

En el proyecto de adición de 2004 estos recursos fueron incorporados inicialmente en cabeza de la Red de Solidaridad Social, entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Posteriormente, mediante comunicación del 20 de octubre, la Red de Solidaridad Social solicita asignar \$80.000 millones al presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (ver oficio anexo).¹³ Este trámite se efectuará a través de la carta de modificaciones al proyecto de adición presupuestal que fue radicado en el Congreso de la República, el pasado 22 de septiembre y que se encuentra en trámite.

Adicionalmente, en la Ley General del Presupuesto de 2004 y el proyecto de presupuesto de 2005 se encuentran apropiados cerca de \$20.000 millones en cada vigencia, destinados a subsidios para la población desplazada según consta en la resolución 735 de 2004, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En cuanto a la solicitud realizada por el Ministerio de Agricultura, por \$10.000 millones mediante comunicación del 7 de septiembre de 2004, el Gobierno Nacional a través del proyecto de adición presupuestal vigencia 2004, radicada en el Congreso de la República el 22 de septiembre de 2004, incluyó la totalidad de los recursos solicitados por dicha entidad.”

6.3. En la pregunta 3^a realizada al Ministro de Hacienda, se solicita información acerca de “[l]as adiciones presupuestales que hayan sido solicitadas por otras entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para los programas de atención a la población desplazada, su trámite y si éstas han sido incluidas en el traslado presupuestal previsto para la vigencia de 2004 o en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005.”

El señor Ministro de Hacienda indica al respecto que la Defensoría del Pueblo solicitó al Departamento Nacional de Planeación recursos

¹³ El Ministro de Hacienda anexa comunicación del 20 de octubre de 2004, en la cual el Director de la Red de Solidaridad Social solicita al Director del Departamento Nacional de Planeación “sea reconsiderada la solicitud de adición presupuestal presentada al Congreso en el sentido de que de los \$120.000 millones que se está requiriendo para la red de Solidaridad Social, se destinen \$80.000 millones para el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, rubro 620-1402 para atender el tema de vivienda de población desplazada y solamente \$40.000 millones para la Red.”

adicionales para realizar proyectos relacionados con la atención a la población desplazada. No obstante el Ministro señala que dicha solicitud *“no fue incluida en el proyecto de adición presupuestal puesto que dichos recursos no fueron contemplados en el estimativo inicial realizado por el DNP y enviado a la Corte Constitucional, en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004”*.

6.4. En la pregunta 4ª la Sala pidió al Ministro proporcionar *“[l]os estimativos realizados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que determinan si el nivel de recursos necesarios para ejecutar los programas o proyectos de su competencia dentro de la política de atención a la población desplazada, en concordancia con la sentencia T-025 de 2004, es acorde a los recursos apropiados en el Presupuesto inicial de 2004 y los asignados en el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2005. En caso de que las entidades correspondientes hayan solicitado recursos adicionales, el Ministerio deberá indicar las acciones concretas que se han tomado en consecuencia y si dichos recursos hacen parte del proyecto de traslado presupuestal propuesta para la vigencia 2004.”*

El Ministro sostuvo que las respuestas a los cuestionamientos anteriores contestaban también esta pregunta.

7. El mismo día 25 de octubre de 2004, el Director General de la Red de Solidaridad Social dio respuesta al auto fechado el 8 de octubre proferido por la Sala Tercera de Revisión de la siguiente manera:

7.1. El punto número 1 de las preguntas elevadas al Director de la Red de Solidaridad Social le solicitaba desagregar *“el monto de \$198.000 millones incluidos en el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005, según los componentes de atención a la población desplazada, y en el cual se explique cuáles entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada podrán ejecutar dichos recursos y con la ayuda de qué mecanismos.”* El Director de la Red dio respuesta afirmando que:

“El Sistema de Atención a la Población Desplazada considera pertinente que mediante los recursos que se asigna a las diversas instituciones que lo conforman se dé mayor énfasis a la fase de estabilización socioeconómica con el propósito de superar de manera sustancial las falencias y dificultades que persisten en la atención integral a la población desplazada. Es por ello, que la Red de Solidaridad Social ha considerado conveniente distribuir el monto asignado de 198 mil millones de pesos que corresponde al presupuesto de inversión del año 2005, desagregándolo por componente de atención y señalando los porcentajes que corresponden a cada uno de los componentes sobre el total de la inversión.”

Al respecto, la Red presentó un cuadro que desagrega la asignación total de recursos según los componentes de la política de atención a la población desplazada.

(En millones de pesos)

Componente		Entidad ejecutora	Valor Inversión	Subtotal x componente	Porcentaje de inversión por componente
Ayuda Humanitaria de Emergencia	Proveedores nacionales, Alimentos, Habitat	Red de Solidaridad Social	10.000	48.500	24,5%
	Ayuda para alojamiento transitorio y otros		30.000		
	Apoyo a hogares en crisis alimentaria y/o riesgo de desplazamiento	Red de Solidaridad Social - OPSR	8.500		
Estabilización socioeconómica	Vivienda Urbana	Min Vivienda, Ambiente y Dlo Territorial	30.000	132.900	67,1%
	Vivienda Rural	Min Agricultura - Banco Agrario	35.000		
	Generación de ingresos	Red de Solidaridad Social	30.000		
	Generación de ingresos- Rural	Min Agricultura	10.000		
	Educación – Infraestructura para retornos y restablecimiento	Min Educación	10.300		
	Educación - Infraestructura	Red de Solidaridad Social - Centro de Coordinación y Acción Integral	3.000		
	Retorno - Apoyo Agropecuario	Red de Solidaridad Social	5.000		
	Proyecto especial Bojayá - Reconstrucción	Red de Solidaridad Social	9.600		

Prevención	Seguridad alimentaria	Red de Solidaridad Social - RESA	10.000	15.600	7,9%
	Acciones integrales de impacto rápido en regiones de alto riesgo de desplazamiento y violencia	Red de Solidaridad Social - Centro de Coordinación y Acción Integral	5.600		
Coordinación del sistema	Fortalecimiento institucional, asistencia técnica y seguimiento	Red de Solidaridad Social	1.000	1.000	0,5%
Total			198.000		100,0%

El Director de la Red de Solidaridad Social afirma que la mayor proporción de asignación de recursos se asigna al componente de estabilización socioeconómica, *“centrada en el apoyo a resolver el derecho a la vivienda digna y a la generación de ingresos de la población desplazada. Estos temas fueron evidenciados en el proceso de caracterización realizado por la entidad, como los aspectos de la política que exigen un mayor tratamiento, inversión, e implementación de programas que finalmente contribuyan a lograr que los hogares desplazados inscritos en el registro único de población desplazada tengan acceso y/o oportunidades para lograr su estabilización social económica de manera definitiva.”*

7.2. La segunda pregunta realizada por la Corte al Director de la Red de Solidaridad Social, requiere *“una estimación de los recursos con los que prevé contar la Nación para la atención de la población desplazada durante las vigencias 2004 y 2005, provenientes de la comunidad internacional, y la descripción de las medidas concretas que se están tomando para la consecución de dichos montos.”* El Director de la Red de Solidaridad Social divide su respuesta en dos partes:

Primero, en cuanto al *“estado actual de la cooperación frente al problema del desplazamiento”* el Director de la Red afirma que en virtud de la Ley 318 de 1996, la Agencia Colombiana de Cooperación tiene la tarea de *“coordinar, canalizar y promover todos los esfuerzos relacionados con la cooperación técnica y financiera no reembolsable entre Colombia y otros países u organismos internacionales”*.

En este orden de ideas, la Red de Solidaridad Social anexa un cuadro fechado el 4 de mayo de 2004, en el que se observa la *“información consolidada de proyectos”* para *“desplazados y atención humanitaria”*. En dicho cuadro se incluyen 39 proyectos en ejecución, por un total de aportes en dólares de \$155'853'648 y un aporte nacional de contrapartida por \$36'460'362 dólares. El cuadro indica el nombre de cada proyecto, su objetivo, el Estado u

organismo que aporta la ayuda, la o las entidades ejecutoras y el monto del aporte internacional y la contrapartida nacional.¹⁴

Segundo, en relación con las medidas que se están tomando para la consecución de recursos provenientes de la comunidad internacional, el Director de la Red afirma que *“el 30 de enero de 2004, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional presentó la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno, cuyo fundamento se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que lo conforman. Dicha estrategia pretende, entre otras cosas, mejorar la calidad de la cooperación internacional que recibe el país, incrementar el flujo de recursos y ampliar el espectro de la ayuda internacional que se recibe, al hacerla complementaria con otras formas de apoyo, y financiamiento para el desarrollo, como lo son el comercio y la inversión justa, la reducción de los avisos de advertencia a visitar el país, y la aprobación de visas entre otros. || Esta estrategia tiene como fin la búsqueda de la paz, el fortalecimiento del Estado y la sociedad civil, el desarrollo humano sostenible y la asistencia humanitaria, y se fundamenta en el interés legítimo del Estado colombiano por coordinar la ayuda internacional hacia la solución de los problemas estructurales que enfrenta la Nación.”*

El Director de la Red señala que *“la demanda colombiana por cooperación se ha concentrado en torno de seis bloques temáticos que vienen siendo construidos en torno bajo la coordinación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de las respectivas entidades nacionales.”* A su vez, indica que los resultados de la labor descrita *“son documentos de propuesta para cada uno de los siguientes ejes temáticos: Bosques, procesos de paz y reincorporación, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del estado de derecho, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria”*.

En cuanto a la ayuda para la atención a la población desplazada, el Director de la Red indica que ésta *“se constituye en un bloque temático particular, cuyo objetivo fundamental es generar una construcción conjunta y articulada de propuestas que contribuyan a solucionar el problema del desplazamiento en Colombia, con el fin de que las intervenciones de las fuentes y el país, respondan de manera planificada, ordenada y eficiente a las necesidades regionales en esta materia, de manera sostenida y equitativa”*. También sostiene que la Red de Solidaridad Social es la entidad responsable de liderar y coordinar el proceso *“articuladamente con la ACCI [de] interlocución con las fuentes cooperantes, la sociedad civil y las entidades territoriales”*.

Describe *“el documento base de este trabajo [que] se denomina Plan de Acción Humanitaria – PAH”* el cual se divide en los componentes de (i) coordinación y fortalecimiento institucional, (ii) prevención protección, (iii) transición socioeconómica, (iv) atención integral en salud, (v) atención

¹⁴ El Director de la Red aclara que la ejecución de los proyectos puede tener una duración de 1 a 5 años.

integral en educación, (vi) bienestar familiar y (vii) seguridad alimentaria. Frente a dicho documento, añade que *“con el objeto de adaptar el PAH como propuesta país frente a la crisis humanitaria, especialmente el desplazamiento forzado, se realizaron talleres nacionales y regionales, con la participación de cerca de 2000 personas representantes de la sociedad civil, de los gobiernos departamentales, municipales y locales, del Sistema de Naciones Unidas, funcionarios de las entidades nacionales y algunas fuentes de cooperación. Los insumos recogidos permitieron definir 20 líneas programáticas, de acuerdo a las necesidades y las acciones puntuales que se requisen en las regiones priorizadas”*.

Adicionalmente, el Director de la Red de Solidaridad Social afirmó lo citado a continuación:

“Como resultado de este ejercicio para organizar la oferta y la demanda de cooperación internacional en torno al tema de desplazados y asistencia humanitaria, diversas fuentes de cooperación han manifestado su interés de apoyar las iniciativas que quedan priorizadas dentro de la estrategia de cooperación. Por ejemplo, Japón anunció recursos por US \$1'100.000 dólares para el tema de desplazados, los cuales serán canalizados a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.

(...)

La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en plena articulación con las entidades directamente involucradas en el apoyo a la población desplazada, realizará los esfuerzos requeridos para asegurar que haya una mayor inversión de cooperación internacional en la materia, esperando que la tendencia de los próximos dos años se mantenga en el monto total de proyectos actualmente en ejecución (...). Adicionalmente, se espera que como fruto de la estrategia de cooperación la ayuda oficial para el desarrollo que se recibe de los países donantes se canalice de una manera ordenada y articulada.

Cabe reiterar que la decisión de la inversión en proyectos de cooperación internacional recae sobre las fuentes cooperantes y en esta medida, a pesar de las gestiones que se efectúan no es dable garantizar un flujo definido de recursos de cooperación.”

Respecto de este punto, el Director de la Red anexa un segundo cuadro, sin título, que al parecer indica la localización, duración y “área” de ayuda de algunos proyectos, sin que se señale de qué proyectos se trata.

7.3. En relación con la 3ª pregunta formulada, según la cual se solicita a la Red que indique la respuesta que se dio a las inquietudes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, acerca del proceso de estimación de los recursos necesarios, se responde lo siguiente:

En primer lugar, el Director de la Red aclara a la Corte que en el Auto de 27 de abril de 2004 la Sala Tercera de Revisión consideró que el cálculo acerca

de los recursos necesarios para atender a la población desplazada podía ser ajustado a medida que se obtuviera nueva información o evolucionara el problema del desplazamiento. La Red afirma que *“de acuerdo con el cronograma presentado por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Departamento Nacional de Planeación se comprometió a realizar una nueva aproximación presupuestal basada en la información del ejercicio de actualización del Sistema Único de Registro - SUR, realizado por la Red de Solidaridad Social, cálculo que será entregado antes del 31 de diciembre de 2004”*.

En segundo lugar, en cuanto al informe conjunto presentado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el Director de la Red precisa que éste fue *“resumid[o] por la Corte Constitucional en el auto de 12 de octubre de 2004 de la siguiente manera. (a) no existe el soporte metodológico del ejercicio de la estimación del DNP, (b) hay ausencia de información acerca de los criterios utilizados para realizar algunas estimaciones, (c) existe inconsistencia entre el estudio actual y las estimaciones realizadas por la Red con anterioridad; (d) en la estimación no se incluyen algunos componentes de la política, como por ejemplo la atención inmediata que, según Ley 387 de 1997, debe prestarse a la población desplazada.”*¹⁵

En referencia a estas observaciones, la Red sostuvo que:

1. Mediante oficio DJS-GEGAI No 44 del 28 de mayo de 2004, el Departamento Nacional de Planeación envió a la Defensoría del Pueblo los cálculos realizados además de una breve explicación sobre los principales supuestos analizados. Posteriormente, y dada la solicitud expresa de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, se realizó una reunión junto con la Red de Solidaridad Social, en la cual se explicaron detalladamente los aspectos metodológicos de dicha estimación. Durante esta reunión se advirtió insistentemente acerca de los supuestos contruidos debido a las limitaciones de información y la escasez de datos sobre el estado actual de la población desplazada.

2. Lo anterior significa que:

- a) El DNP posee soportes metodológicos del ejercicio de estimación realizado.*
- b) El DNP tiene la información acerca de los criterios utilizados para realizar estimaciones.*
- c) La inconsistencia de los cálculos actuales y aquellos realizados con anterioridad por la Red de Solidaridad Social obedecen a dos factores: 1) a las limitaciones de información; 2) al hecho de que constantemente los datos se actualizan, lo cual significa que las estimaciones varían en el tiempo. No obstante, el DNP es consciente de que esta situación deberá*

¹⁵ Es importante precisar que la Red de Solidaridad Social se refiere al auto proferido por la Sala Tercera de Revisión el 8 de octubre como si éste fuera del 12 de octubre, fecha en la cual se comunicó el auto decidido el día 8.

corregirse en el futuro, tarea que se está haciendo con la actualización del SUR.

d) El DNP incluyó el componente de atención inmediata en el ejercicio presupuestal. Sin embargo, se excluyeron algunas acciones que por la escasez de información (datos sobre población desplazada, costos reales de la atención) no se pudieron calcular.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, y en respuesta a las solicitudes anteriores de la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación está realizando las siguientes tareas:

a) Actualización de los resultados de la estimación teniendo en cuenta no solo la nueva información suministrada por la RSS en cuanto al estado actual de la población desplazada, sino también los datos que suministren las entidades responsables de la ejecución de la política relacionados con los costos reales de los componentes (sujetos en todo caso a las exigencias de norma).

b) Inclusión de aquellas acciones que en su momento fueron excluidas del primer ejercicio de estimación presupuestal – por los problemas de información señalados -, y que serán previamente concertadas con las entidades responsables de su ejecución.

Finalmente es importante informar a la H. Corte que todas las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tuvieron conocimiento a través de la Red de Solidaridad Social del informe rendido por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, sin embargo esta entidad como Coordinadora del sistema no tuvo conocimiento de las observaciones o pronunciamientos que cada una de ellas haya podido realizar a dicho informe. La Red da cuenta de la reunión que se realizó conjuntamente con DNP en presencia de las funcionarias Zheger Hay Harb y Maria Camila Moreno Múnera en representación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo respectivamente, en donde las entidades resolvieron todas las inquietudes presentadas respecto al procedimiento mediante el cual se realizó el ejercicio de esfuerzo presupuestal que su oportunidad fue acreditado ante la Corte.”

Respecto de este punto, la Red de Solidaridad Social anexó una copia del oficio enviado a cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, en el cual a su vez se adjunta el informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, la Red anexó un oficio suscrito por el Departamento Nacional de Planeación y dirigido a la Red de Solidaridad Social, el cual es en su mayoría literalmente igual a lo respondido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

8. El día 3 de diciembre de 2004 se expidió la Ley 917 de 2004 “*por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y se dictan otras disposiciones.*”

En el artículo 1º se decide “*adicionar los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, [...] a la Red de Solidaridad Social “A- Ingresos Corrientes 50,000,000 || B- Recursos De Capital 261,000,000”*”

La Ley no hace alusión a la expresión “desplazado”, salvo el artículo 12 que dice:

“Los recursos adicionados en el Ministerio de Educación Nacional para el programa 113, Subprograma 700 y Proyecto 108 por valor de \$35 mil millones se destinarán a la financiación de proyectos de infraestructura, mejoramiento, reparación y dotación física de las instituciones educativas del Estado para la atención específica de población vulnerable, en educación preescolar, básica y media. Se define como población vulnerable aquella que no ha tenido acceso al sistema en condiciones de equidad. Población en condición de pobreza extrema, población desplazada por el conflicto armado, población de etnias, población con limitaciones o discapacidades, población de las áreas rurales de baja densidad y población de fronteras.”

Por su parte, en el Decreto 4020 de 2004 (Decreto de Liquidación Anexo), se observan los siguientes rubros para la Red de Solidaridad Social:

“Adición

Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado \$50'000'00.

Crédito

Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado \$40'000'000'000.”

9. El día 23 de diciembre de 2004 se expidió la Ley 921 de 2004, por medio de la cual se decretó el presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005.

Se observa para la Red de Solidaridad Social (Sección 0203) un rubro llamado “*Asistencia Directa A La Comunidad*” por \$270'270'000'000, y un “*Total Presupuesto De La Sección*” por \$327'114'448'894.

Por su parte, en el decreto de liquidación de gastos del mencionado presupuesto para la Red de Solidaridad Social se observa un rubro llamado “*Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado. Previo concepto DNP*” por un valor de \$198'000'000'000.

Adicionalmente a lo anterior, se observan algunos rubros por cinco mil millones de pesos para programas del Ministerio de Protección Social.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley 921 dispone:

“Las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional.”

10. El día 12 de enero de 2005 el Departamento Nacional de Planeación presentó ante el Consejo Nacional para la atención a la Población Desplazada el estimativo final de los recursos necesarios para la implementación de las políticas de atención.

El DNP concluye que para prestar atención integral a toda la población desplazada registrada hasta el momento, son necesarios 4.8 billones (millones de millones de pesos). El DNP toma cada prestación establecida en la normatividad colombiana, y la multiplica por el número de personas registradas que han de recibir dicho servicio.

Estima que el número total de personas desplazadas por atender es de 1'542'915.

Dicho resultado incluye tanto lo que debe destinar la Nación, como las entidades territoriales. De otra parte, el cálculo incluye lo destinado explícitamente en el Presupuesto General de la Nación, como lo proveniente de los presupuestos de las entidades que hacen parte del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Establece que la desagregación del monto total, por entidades territoriales y del nivel nacional será calculada en un documento CONPES pendiente de aprobación.

Indica también que el DNP está elaborando una matriz de indicadores de resultado por prestación debida a los desplazados, pero informa que para ello necesitan del diligenciamiento de unos informes que varias de las entidades del SNAIPD no han respondido.

11. En sesión de 12 de enero de 2005, el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada aprobó el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada. En consecuencia, el 7 de febrero de 2005 el gobierno expidió el Decreto 250 de 2005, “*por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.*”

El artículo 2º de dicho decreto establece: “*Fuente de los recursos. Bajo los principios de subsidiariedad y correspondencia, el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada se ejecutará con los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación para cada entidad del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, cuyos montos serán establecidos durante los dos primeros meses de cada año, con*

base en el presupuesto aprobado. Así mismo, con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos, para la atención de la población desplazada. Adicionalmente se gestionará, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, la consecución de recursos de cooperación internacional.”

Dentro de los principios rectores del Plan Nacional, se observa el siguiente: *“Responsabilidad Compartida: La atención d la población desplazada es responsabilidad de las entidades que forman parte del SNAIPD en los distintos niveles, bajo los acuerdos y criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, que permitan aunar esfuerzos y optimizar el uso de los recursos en procura de lograr mejores resultados.”*

En cuanto a las fases de intervención y líneas estratégicas, se observa: *“El Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD bajo un enfoque de política social, abordará su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico.”*

Por su parte, el plan establece de manera general las entidades responsables para la prestación de cada uno de las *“líneas estratégicas de acción”*.

En relación con la *“puesta en marcha del Plan”*, se establece: *“La RSS como coordinadora del SNAIPD asume el diseño del Plan Nacional con la concertación de acciones, aportes, y asignación presupuestal de las diferentes entidades que lo conforman e impulsan y promueven la puesta en marcha de este como parte de su misión, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y las sentencias de la Corte Constitucional SU-1150 de 2000, T-327 de 2001 y T-025 de 2004”*.

De otra parte, el Plan hace referencia a los indicadores de seguimiento de la siguiente manera: *“El Departamento Nacional de Planeación DNP a través de los sistemas SINERGIA y SIGOB estandarizará indicadores para el seguimiento a metas y compromisos adquiridos por las entidades del SNAIPD, en cumplimiento del Plan Nacional”*.

Por último se establecen planes operativos en los siguientes términos: *“Las entidades del SNAIPD elaborarán planes operativos de acuerdo con la oferta de servicios disponible para la atención de la población desplazada. Estos planes determinarán metas, actividades, tareas, responsables y presupuesto, como herramienta de seguimiento propia de cada institución. || Estos planes harán parte integral del Plan Nacional [...]. || Los planes operativos serán revisados y reestructurados anualmente, de acuerdo con la evaluación del Plan y la asignación presupuestal.”*

12. Mediante oficio de la Red de Solidaridad Social del 17 de enero de 2005, se afirma lo siguiente:

“[T]iene razón la Corte Constitucional cuando al proferir la sentencia T-023 de 2004 considera que existe un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, pues no hay duda alguna que para la fecha en la que se profiere la providencia el Estado no había podido cumplir de manera satisfactoria sus obligaciones con este sector poblacional.

La crisis fiscal que vive Colombia desde hace muchos años ha determinado una permanente falta de recursos para atender, en la forma en la que lo quiere el presente gobierno, a los sectores más vulnerables de nuestra población.

En ese orden de ideas, la mayor limitante para el cumplimiento adecuado de la sentencia [...], no hay duda alguna, está en el Presupuesto General de la Nación, que es el que financia de manera preponderante a las entidades que tienen como obligación la atención a la población en situación de desplazamiento.”

Adicionalmente, se afirma que el giro de caja menor, destinado a la Ayuda Humanitaria de Emergencia en los municipios pasó de \$1'153 millones en 2003 a \$3'157 millones en 2004.

13. Que mediante oficio de 9 de febrero de 2005 el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (CNAIPD) – representado por Bernardo Moreno y Rafael Bustamante, Secretario General de la Presidencia y Director de Derechos Humanos respectivamente, manifiesta lo siguiente:

“Es importante informar a la Honorable Corte Constitucional que, en el difícil contexto de las finanzas públicas del país, resulta evidente que no es posible asignar el total de volumen de recursos que arrojó el ‘ejercicio técnico’ elaborado por el DNP, en el plazo propuesto en la sentencia T-025, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, siguiendo las recomendaciones de la Corte en cuanto dispuso: “[...]” presentará a consideración del consejo Nacional de Política Económica CONPES en el mes de marzo del presente año, documento que redefine las prioridades de la política estatal de atención a la población desplazada y que contempla los presupuestos requeridos para su ejecución.”

14. El día 10 de marzo de 2005 la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- envió escrito a la Corte, afirmando lo siguiente respecto del esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada:

“A pesar de las dificultades para contar con información más precisa que sirva al propósito de realizar un informe más técnico en esta materia, se

estima que el gobierno nacional no ha hecho el esfuerzo presupuestal necesario para la superación del 'estado de cosas inconstitucional'.

[...] Pero, lo que es más grave aún, el gobierno nacional no tiene suficiente claridad sobre los recursos que podría obtener de fuentes internacionales- vía Plan de Acción Humanitaria. [...] mucho menos ha diseñado un plan de contingencia para el caso en que no se reciban los recursos esperados y sea necesario explorar fuentes alternativas de financiamiento.

[...] [D]ebe destacarse que el Gobierno nacional no ha definido un plan de contingencia para garantizar que los entes territoriales aporten recursos suficientes para la atención a población desplazada.”¹⁶

15. El día 18 de marzo de 2005, el Representante para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- envió a la Corte un informe evaluando la respuesta a la sentencia T-025 de 2004. ACNUR indica que lo presupuestado durante los dos últimos años constituye un avance respecto de los años anteriores puesto que considera que al principio del actual gobierno se empezó a desmontar la política. No obstante, en vista del estimativo del DNP se constata *“la magnitud del reto que se está enfrentando.”* A continuación se presenta lo manifestado por ACNUR, en lo relevante para las conclusiones.

En términos generales, ACNUR hace las siguientes consideraciones:

“La formulación del Plan Nacional, y su expedición a través del Decreto 250 de 2005 le da fortaleza a las acciones de las diferentes instituciones. Apunta a mejorar la capacidad coordinadora de la RSS. Facilita el seguimiento de la política estatal a través de los órganos de control, al igual que facilita el control social por parte de organizaciones no gubernamentales y fundamentalmente de la población desplazada por la violencia. Es, tal y como se advirtió, un paso muy positivo que requiere ser complementado con la definición de indicadores, con plazos y metas definidas para que pueda servir como instrumento de gestión. Este aspecto era parte fundamental de las recomendaciones que ACNUR presentó en el balance de Políticas Públicas. Sin embargo, en el espíritu de las recomendaciones, el Plan debe avanzar en la definición explícita de ‘las responsabilidades y compromisos presupuestales de cada una de las entidades del sistema...’

El DNP ha efectuado una estimación del esfuerzo presupuestal que tiene que efectuar el Estado y la Sociedad, para adecuar su respuesta al desplazamiento al parámetro constitucional. Más allá de discusiones técnicas – en relación con los supuestos sobre los cuales el DNP ha determinado que la atención del desplazamiento implicaría una inversión de al menos 4,8 billones de pesos – es fundamental el mensaje que esta

¹⁶ Pies de página omitidos.

entidad ha dado a las diferentes instancias del Consejo. Ha presentado la magnitud del reto que se está enfrentando y la necesidad de, en congruencia con lo señalado por el artículo 58 de la Ley 721 de 2004, asignar recursos de manera prioritaria para atender a la población desplazada.

La respuesta anunciada, en términos de esfuerzo del nivel central del Gobierno, es cercana al 12% del monto requerido (que incluye la adición presupuestal de \$137 mil millones de la vigencia 2004); es significativa si se compara con vigencias anteriores, pero es necesario identificar con mayor precisión los recursos que el conjunto de las entidades del Sistema van a aportar, para disminuir la brecha entre lo que se requiere y lo que efectivamente se está asignando.

Por ejemplo, del ejercicio presentado por el DNP se concluye que en materia de documentación se requerirían 7500 millones de pesos. Esta cifra corresponde al 4% del presupuesto total de la Registraduría Nacional del Estado Civil para el 2005. Sin embargo, dentro de los recursos de la Registraduría no es posible identificar con precisión el esfuerzo financiero que se está haciendo. Esta es la importancia de definir a través del Consejo de Política Económica y Social las prioridades y los presupuestos requeridos para su atención.

El tema de tierras ayuda también a ilustrar la necesidad de avanzar en esas definiciones. De conformidad con el ejercicio presentado por el DNP al Consejo Nacional, la atención del problema de generación de ingresos en el ámbito rural requeriría cerca de 1,4 billones de pesos, de los cuales aproximadamente un billón corresponden al componente tierra y asistencia en la producción. Sin embargo, el presupuesto del 2005 del Incoder no hace referencia alguna al tema de población desplazada. Su presupuesto de inversión, aplicable a las necesidades de la población desplazada, según análisis de ACNUR, podría acercarse al 1% de lo necesitado en la materia. Siendo este un tema esencial dentro de la problemática, es muy importante que todo el esfuerzo hasta ahora realizado por algunas entidades del Sistema se logre capitalizar mediante la precisión del esfuerzo de cada una de ellas.

La sentencia ha generado un mayor compromiso presupuestal por parte del gobierno central y ha propiciado avances iniciales en relación con autoridades locales, por lo menos en materia normativa, al establecerse en el artículo 58 de Ley 921 de 2004 la obligación de dar prioridad presupuestal a la atención de la población desplazada.

El compromiso fundamental se refleja, por lo pronto, en la mayor asignación de recursos en cabeza de la Red de Solidaridad Social, tal y como se expresara por parte del Gobierno en la respuesta a la Corte, el 26 de octubre de 2004, cuando se precisó la destinación de los \$198'000 millones previstos para la vigencia 2005. Es clara la importancia y la magnitud del incremento del presupuesto de inversión de la Red de

Solidaridad Social para la atención a la población desplazada. El presupuesto general de esta entidad, luego de haber presentado una reducción del 6.9% entre el año 2002 y el 2003, presentó un incremento de un 85,7% entre el 2003 y el 2004 y para la actual vigencia, pasó de 133 mil millones a 311 mil millones de pesos.

Sin embargo estas cifras continúan estando por debajo del 0,5% del PGN para el 2005. Los 311 mil millones representan el 0,36% de dicho presupuesto. Dado que la orden quinta se refiere a las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, es fundamental evaluar si la condición ‘recursos necesarios’ se está abordando plenamente ya que, como reconoció el Gobierno Nacional en su respuesta a la Corte del 17 de enero de 2005 ‘[...] la mayor limitante está en el presupuesto General de la Nación [...]’

Al revisar la Ley 921 [Presupuesto General de la Nación vigencia 2005] se puede constatar que solamente a dos instituciones se les ha asignado de manera expresa recursos para atender la situación [...]: La Red de Solidaridad Social y el Min Protección Social. Los rubros en los que expresamente se indica que se encuentran destinados a la atención del desplazamiento corresponden al 0,24% del PGN [...]. A ninguna otra entidad se destinan de manera específica y expresa recursos en tal sentido. Algunas de las acciones corresponden exclusivamente a recursos de cooperación internacional, [...].

En este orden de ideas es fundamental para la evaluación del cumplimiento de la orden quinta y en general de la sentencia, por lo menos en lo que respecta al nivel nacional, la elaboración del documento CONPES correspondiente, tal y como se anunció en el Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Estimamos que hay más recursos para la población desplazada de los que se encuentran señalados en el PGN – 2005, pero mientras esta circunstancia persista, se continuara corriendo el mismo riesgo de negación de atención por ausencia de disponibilidad presupuestal, en la lógica de los que se ha venido aplicando según lo señalado por el Decreto 2569 de 2000”¹⁷

De manera específica el ACNUR afirma que si bien “no se desprende que se esté apostando a un ajuste de políticas, [...] pese a los esfuerzos que se vienen realizando, aún no se ha llegado a un nivel en el cual se pueda hablar de un esfuerzo máximo, [...]”

En referencia al Plan Nacional de Atención, el ACNUR manifiesta que “no es clara aún la forma como el Gobierno va a ejecutar [la] línea estratégica ni la fuente de los recursos.”

¹⁷ Pies de página omitidos.

16. En julio de 2005, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2006. En dicho presupuesto, no hay alusión explícita a secciones, programas o proyectos relacionados con la atención a la población desplazada. Sin embargo, en la presentación del Ministerio de Hacienda y en el mensaje presidencial relativos a dicho proyecto de ley se afirma que dentro de los programas sociales del Presupuesto de Gastos, se incluyen \$456 mil millones “*para una atención más integral y oportuna a los desplazados.*”

A su vez, el artículo 58 del mencionado proyecto de ley dice lo siguiente:

Las entidades y autoridades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad, en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Para tal fin las entidades del orden nacional deben reportar a la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, antes del 1 de marzo de 2006, el cronograma y el plan de acción correspondiente.

La Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional-ACCIÓN SOCIAL, consolidará esta información y la reportará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Audiencia de Información.

17. Mediante auto del día 27 de mayo de 2005, la Sala Tercera de Revisión decidió convocar a una audiencia de información “*con el fin de acopiar los últimos elementos de juicio relevantes para resolver si hubo o no cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, para luego adoptar las medidas a que hubiere lugar.*”¹⁸ A dicha audiencia fueron citados, entre otros funcionarios, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Red de Solidaridad Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación, considerando que “*la carga de demostrar el cumplimiento de lo ordenado recae sobre las autoridades administrativas competentes y responsables, las cuales en sus informes y en sus comentarios a las evaluaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han respondido todas las inquietudes pertinentes.*” Igualmente, la Sala invitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en su calidad de evaluadores del cumplimiento de la sentencia, así como también a algunas organizaciones gubernamentales y representantes de la población desplazada que habían enviado a la Corte informes generales o

¹⁸ Apartado 9 de auto de 27 de mayo de 2005.

regionales de evaluación del cumplimiento de la sentencia. También fue invitado el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR.

18. La audiencia de información se efectuó el día 29 de junio de 2005 en la Sala de Audiencias del Palacio de Justicia. A continuación se resumen las intervenciones, en lo relacionado con el esfuerzo presupuestal necesario para ejecutar la política de atención a la población desplazada.

18.1. El Director encargado del Departamento Nacional de Planeación, José Leibowich Goldenberg, se pronunció acerca de los estimativos que dicha entidad ha efectuado para calcular el costo de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

En cuanto al estimativo final, indica que éste ha sido calculado con base en el número de personas desplazadas tanto individual como masivamente, con fecha de corte a octubre de 2004. El estimativo arrojó un costo total de \$4.8 billones de pesos. A su vez, dicho cálculo fue ajustado por el DNP en mayo de 2005; el monto estimado se redujo a 4.5 billones de pesos.

En cuanto a la definición del porcentaje de la participación en dicho monto, indica que éste será así:

(i) Un 15%, es decir \$675 mil millones, ha de estar cubierto por las entidades territoriales. Al respecto, sostiene que a pesar de que estas entidades cuentan con autonomía constitucional para la gestión de sus recursos, a través de un Documento Conpes Social es posible establecer criterios para que en la asignación de la inversión social, los municipios y departamentos den prioridad a la atención de la población desplazada.

(ii) Otro 15% provendría de aportes de la comunidad internacional; este porcentaje fue estimado con base en el nivel histórico de recursos aportados.

(iii) El 70% restante, es decir \$3.15 billones de pesos, serían apropiados por la Nación. La fuente de estos recursos se explica de la siguiente manera:

- 20 puntos porcentuales (\$881 mil millones¹⁹) provienen del Presupuesto General de la Nación. De estos, \$465.4 millones fueron apropiados para el año 2005, y \$415 mil millones están planeados para ser incluidos en el Presupuesto de la vigencia 2006.
- 31 puntos porcentuales (\$1.4 billones) provienen del presupuesto de las entidades que componen el Sistema para la Atención Integral de la Población Desplazada - SNAIPD. Mediante el artículo 58 de la Ley de Presupuesto General de la Nación se ordena a dichas entidades dar prioridad a los programas de atención a la población desplazada. Por lo tanto, ello llevaría a *“cubrir gradualmente el faltante.”*

¹⁹ La Sala constata que el 20% de 4.5 billones es 900 mil millones.

- Los 19 puntos porcentuales restantes (\$855 mil millones) provendrían de la entrega de tierras, a medida que se extinga el dominio de propiedades en aplicación de la Ley de Justicia y Paz expedida recientemente por el Congreso de la República.

18.2. Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público, manifestó lo siguiente:

Explicó que un poco más de la totalidad del recaudo tributario (aprox \$40 billones de pesos) se destina a financiar el gasto de transferencias a las entidades territoriales, las pensiones y los intereses de la deuda (que en suma cuestan \$42 billones de pesos). Los demás gastos de funcionamiento “*se financian con deuda.*” Ello sirve de “*telón de fondo*” para valorar el importante esfuerzo presupuestal realizado para implementar la política de atención a la población desplazada.

Explica que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal “*sin precedentes.*” Presenta un gráfico que muestra “*la evolución del gasto para la población desplazada*”, en el que se observa que si bien dicho gasto disminuyó entre los años 2002 y 2003 de \$150 mil millones a \$120 mil millones, éste aumentó a \$319 mil millones en el 2004 y a \$441 mil millones para el 2004.

Dicho esfuerzo se observa en el traslado presupuestal por \$136 mil millones de pesos realizado en la Ley 917 de 2004, y en la inclusión en la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para el 2005) del artículo 58, el cual ordena dar prioridad a la ejecución de recursos para los programas de atención a la población desplazada.

De otra parte, el Ministro explicó que, a pesar de los serios problemas de caja que afronta la Nación, los programas relacionados con la atención a la población desplazada cuentan con un nivel de ejecución del 100% (programa anual de caja del 100%). Afirmó además que el Gobierno tiene el compromiso de continuar girando la totalidad de los recursos apropiados para la población desplazada.

18.3 El Procurador General de la Nación, intervino en su calidad de evaluador del cumplimiento de la sentencia.

Observa que continúa la falencia según la cual la política de atención a la población desplazada no cuenta con recursos suficientes para ser implementada. Si bien el Procurador admite que en este tema “*se han logrado importantes avances*”, éstos no son suficientes para garantizar la atención de los desplazados. Por lo tanto, estima que se debe continuar haciendo un esfuerzo presupuestal.

18.4. El Defensor del Pueblo consideró que a pesar de que se observa un esfuerzo “*importante*”, “*surgen inquietudes*” acerca de la manera “*como se van a ejecutar los recursos*” estimados por el Departamento Nacional de

Planeación. Al respecto, indicó que ha de ser aplicado el “*criterio del máximo esfuerzo presupuestal*.”

Igualmente, el Defensor estimó que, en vista de que existen muchos desplazados que no se registran, es necesario calcular y apropiar recursos teniendo en cuenta la totalidad de la población desplazada y no sólo la incluida en el SUR.

18.5. El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentaron una réplica a las intervenciones realizadas por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

(i) Primero, el Director (e) del DNP señaló que existe un “*cronograma preciso*” de las apropiaciones de los recursos. Al observar que los recursos apropiados por la Nación pasaron de \$120 mil millones a \$365 mil millones entre los años 2003 a 2004, y a su vez aumentaron a \$465 mil millones en el año 2005, se concluye que el esfuerzo presupuestal se incrementó en el orden de 300%. Afirmó que a pesar de que el nivel de recursos asignado es “*insuficiente*”, “*se va a ir llenando*” en el corto plazo.

(ii) Segundo, el Ministro de Hacienda, reiteró el “*telón de fondo*” desde el cual ha de calificarse el esfuerzo presupuestal destinado a la población desplazada. Estima que en vista de la situación crítica de las finanzas públicas, “*peso que nos gastemos es peso de deuda*.” En este sentido, opina que no es aceptable que la orden de la Corte sea interpretada de tal manera que constituya “*un llamado a la irresponsabilidad de emitir más deuda*”, lo cual a su vez, afecta la posibilidad de que en el futuro exista una política exitosa contra la pobreza y específicamente de atención a la población desplazada.

Igualmente, el Ministro recuerda que es inevitable que un país como Colombia no cuente con suficientes recursos para atender todas las necesidades, aún en materias consideradas prioritarias.

Por las razones anteriores, el Ministro opina que para evaluar el cumplimiento de la sentencia es necesario analizar el esfuerzo presupuestal realizado en comparación con otros rubros de gasto en el presupuesto, y no de manera absoluta teniendo en cuenta únicamente la suficiencia de los recursos. En su entender, es evidente que los programas relacionados con la población desplazada han tenido una prioridad clara sobre las demás secciones del presupuesto de gasto.

18.6 Jorge Enrique Rojas, representante de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- consideró que existen “*serias dudas*” acerca del cumplimiento de la orden relativa a esfuerzo presupuestal.

Indica que existen inconsistencias entre lo que manifiestan el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mientras que el primero afirma que para el año 2005 se apropiaron \$460 mil millones de pesos, el segundo indica que este monto es de \$240 mil millones.

Estima que a pesar de que se tome el monto más alto de los anteriores, éste corresponde a un desembolso al año de \$287 mil pesos por desplazado, es decir \$782 pesos diarios. Para el año 2006, el esfuerzo presupuestal será de \$415 mil millones, de lo cual concluye que el desembolso por desplazado será menor. Afirma que se denota una “*gran esfuerzo*”, el cual reconoce que “*ha sido incrementado*”. No obstante, señala que es “*absolutamente insuficiente.*”

Considera que el ejercicio de planeación se efectúa con base en un “*número muy limitado de desplazados*”, pues muchos de ellos no se encuentran registrados. Afirma que en el 2004 y el 2005 los nuevos desplazados no registrados debido a que son rechazados por los funcionarios que administran el SUR oscila entre el 40% y el 60% de las solicitudes.

Por último solicita a la Corte que ordene al Gobierno Nacional presentar un proyecto de Ley mediante el cual se establezca un “*régimen tributario especial*” que permita obtener de la sociedad todos los recursos necesarios para proteger a la población desplazada.

18.7. El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación replicó a las afirmaciones de CODHES, señalando que el ejercicio de estimación presupuestal fue realizado a partir de criterios “*técnicos y bien sustentados*”. Indica que el cálculo se fundamentó en las obligaciones establecidas en la Constitución, la Ley y la jurisprudencia. De ello se deriva que el estimativo deba efectuarse con base en el Registro Único. Si el SUR evoluciona, el estimativo también cambiará.

Sostiene que el nivel de asignaciones es “*claramente insuficiente*”, pero la brecha puede ir siendo “*subsana*”.

Para ello, el Gobierno procurará, entre otras estrategias, aumentar los aportes provenientes de la comunidad internacional, y de otra parte, lograr un mayor compromiso de las entidades territoriales.

18.8. Por último, el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR manifestó que se evidencia un acentuado aumento de los recursos presupuestados para la atención a la población desplazada. Indica, por ejemplo, que el monto apropiado para la Red de Solidaridad Social es superior a la sumatoria de los últimos 10 años.

Sin embargo, considera que la asignación de recursos “*sigue siendo baja*”, teniendo en cuenta la magnitud del problema y el estimativo realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

Afirma que todavía hay entidades que no asumen los esfuerzos necesarios, hasta el punto en el que se observan organismos que asignan apenas el 1% de su presupuesto a los programas de atención a la población desplazada. Al

respecto indica que para superar el estado de cosas inconstitucional es necesario que todas las entidades hagan un esfuerzo presupuestal importante.

Intervenciones escritas posteriores a la Audiencia de Información.

19. El día 30 de junio de 2005 el Director (e) del Departamento Nacional de Planeación radicó ante esta Corporación un documento en el cual repite y confirma los argumentos expuestos de manera oral en la Audiencia de Información.

Adicionalmente, el documento contiene una explicación de la manera mediante la cual se realizó la estimación de recursos necesarios para ejecutar la política de atención a la población desplazada, y la gestión de coordinación emprendida por el DNP para fijar el esfuerzo presupuestal necesario para cumplir la política y proteger los derechos constitucionales y legales de estas personas.

De otra parte, el Director (e) del DNP precisó algunos de los mecanismos que se está planeando utilizar con el fin de cumplir con la asignación de recursos descrita en la audiencia de información.

Primero, en cuanto a los recursos provenientes de los presupuestos de las entidades miembros de SNAIPD; el DNP indica que *“se propone la expedición de Documento CONPES, mediante el cual las entidades del SNAIPD se comprometerían a la priorización de inversión con destino a la PD para cubrir gradualmente el faltante.”*

Segundo, en relación con la *“política de disposición de tierras”* mediante la cual se cubriría el 19% de los recursos asignados por la Nación, el DNP afirma que los terrenos *“se entregaría en la medida en que el Estado recupere las tierras, vía extinción del dominio o por la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.”*

Por último, respecto del compromiso presupuestal de las entidades territoriales, dicha entidad ha *“propuesto la expedición de un documento CONPES Social en el cual se indiquen los criterios para el acceso preferencial de la población desplazada [...] a los planes y programas de inversión social de las entidades territoriales.”* Al respecto, el DNP aporta copia de las observaciones realizadas por la Federación Colombiana de Municipios y algunos Departamentos. A continuación se resumen algunas de estas observaciones:

La Federación Colombia de Municipios afirma que la *“atención integral a al población desplazada es en la práctica una nueva competencia para los gobiernos municipales, así se materialice mediante la prestación de bienes y servicios de naturaleza municipal [...]|| No se deben transferir competencias sin recursos.”* En otro aparte, indica que *“el Documento CONPES deberá precisar los recursos que la Nación aportará a las entidades territoriales para dar cumplimiento a los criterios de asignación del gasto social sin*

afectar la atención a la población pobre identificada por el Sisben y a quienes estaban dirigidos los programas de gasto social del Plan de Desarrollo Territorial.” Se constatan observaciones en el mismo sentido de la Secretaría de Planeación del Departamento de Cundinamarca, y de la Gobernación de Caldas.