

**Auto 177/05**

**DEZPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO**-Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 para superar estado de cosas inconstitucional

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-No se ha superado lo declarado en sentencia T-025 de 2004 por insuficiencia en coordinación de esfuerzos presupuestales

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Límites frente a intereses nacionales

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE POBLACION DESPLAZADA**-Interés nacional e incidencia de entidades nacionales competentes en niveles territoriales

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-Competencia de Sala de Revisión de la Corte Constitucional para adoptar determinaciones que garanticen el goce efectivo de derechos de los desplazados según sentencia T-025 de 2004

**DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS**-Exigencia de atención específica, adecuada y oportuna según normas nacionales e internacionales

**DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS**-Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo

Referencia: sentencia T-025 de 2004

Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado

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, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

**CONSIDERANDO:**

1. Que 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. Que en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartió la siguiente orden:

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

3. Que en la parte motiva de la sentencia T-025 de 2004 se explicó, como fundamento de la orden impartida en el numeral tercero recién citado, lo siguiente:

“...uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. Por ello, es preciso que tales entidades adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado, según el parágrafo 3 de dicho artículo. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al

*Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano”.*

4. Que hasta el 29 de junio del año en curso, la información que se había suministrado a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta orden era en términos generales incompleta, dispersa y fragmentada; y que el día 29 de junio, como se verá, se presentó una información somera y reiterativa sobre el mismo tema.

5. Que esta situación, así como la importancia que tiene el cumplimiento de la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en el país, ya había sido puesta de presente por la Sala Tercera de Revisión de la Corte, mediante auto del 27 de abril de 2004. En la parte motiva de esta providencia se efectuaron las siguientes consideraciones:

*“16. Que en relación con el cumplimiento del Ministerio del Interior y de Justicia de la orden “para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales” y comunicar al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada las decisiones adoptadas, ni la Red de Solidaridad Social ni el Ministerio del Interior y de Justicia solicitaron una prórroga del plazo para el cumplimiento de esta orden. Sin embargo, la Sala insiste en la importancia de ese procedimiento para superar el estado de cosas inconstitucional. Por lo cual, insta a la Red de Solidaridad Social a solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia el envío de los informes respectivos para que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada pueda tenerlos en cuenta en la definición del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir con los compromisos de atención definidos por la Ley 387 de 1997.”*

En consecuencia, en la parte resolutive del referido auto del 27 de abril de 2004 se dispuso:

*“Sexto.- INSTAR al Ministerio del Interior y de Justicia el envío de los informes a los que hace referencia el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada pueda*

*tenerlos en cuenta en la definición del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir con los compromisos de atención definidos por la Ley 387 de 1997.”*

6. Que en comunicación recibida en la Corte Constitucional el 19 de noviembre de 2004, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social remitió los siguientes documentos, relacionados con el cumplimiento de la orden tercera de la sentencia T-025 de 2004: (i) la Circular No. 004 del 14 de Septiembre de 2004 del Ministerio del Interior y de Justicia, dirigida a los Gobernadores y al Alcalde de Bogotá, (ii) copia de la respuesta dada por la Gobernación de Antioquia a la Circular No. 004, y (iii) un documento titulado “matriz de seguimiento – promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada – Ministerio del Interior y de Justicia”, cuyo contenido se reseña a continuación.

6.1. El texto de la Circular No. 004 del 14 de Septiembre de 2004, dirigida a los “*Señores Gobernadores*”, es el siguiente:

*“MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA  
CIRCULAR No. 004*

*PARA: SEÑORES GOBERNADORES*

*DE: SANDRA DEVIA RUIZ*

*Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público  
Ministerio del Interior y de Justicia*

*ASUNTOS: Promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada.*

*Comunicación de la Sentencia de la H. Corte Constitucional T-25 de enero 22 de 2004. Reiteración cumplimiento de compromisos.*

*FECHA: Septiembre 14 de 2004*

*Respetados Señores:*

*Como es de su conocimiento la H. Corte Constitucional en Sentencia T-25 de enero 22 de 2004, dispuso que a través del Ministerio del Interior y de Justicia, se promoviera que Gobernadores y Alcaldes del país, adoptaran las decisiones necesarias para asegurar la coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada, a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.*

*Igualmente la Corte Constitucional reiteró el pasado 09 de Septiembre al Ministerio del Interior y de Justicia, la obligación de realizar el seguimiento de las actividades de los mandatarios seccionales y locales, razón por la cual les solicito enviar un informe ejecutivo a más tardar el día 30 de septiembre de 2004, sobre el estado de avance de su gestión, que de alcance al anterior, indicando acciones, tiempos y especialmente el detalle del presupuesto o los recursos de cofinanciación que se están invirtiendo en la implementación de esta política y que servirán para hacer sostenible la atención a la población desplazada.*

*Se requiere además su urgente y decidida coordinación con los alcaldes de los municipios de su Departamento que presentan población desplazada, con el fin de que ellos, adopten las medidas necesarias, los recursos correspondientes y rindan ante su despacho, a la mayor brevedad posible el informe solicitado, reactivando además los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada de conformidad con la Ley 387 de 1997 Artículo 7°.*

*Por último exhorto a los mandatarios Departamentales a un mayor compromiso dentro del marco de sus competencias, con esta política pública, tal y como lo exige la Ley 387 de 1997 y como lo ordena la Corte Constitucional en la sentencia referida, que se traduzca en fortalecer su capacidad institucional para dar sostenibilidad financiera a la asistencia y garantía de los derechos de la población desplazada con asiento en sus jurisdicciones.”*

Esta circular también fue remitida al Alcalde Mayor de Bogotá, con un texto similar.

6.2. En el documento titulado “*Matriz de seguimiento – promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada*”, se incluye una tabla de control en la cual se efectuó el seguimiento de los siguientes elementos: (1) envío de la circular 03 del 25 de febrero de 2004, comunicándoles a los Gobernadores y Alcaldes la sentencia T-025; (2) respuestas de los departamentos a la circular No. 03 de 2004; (3) estado de la información enviada por el departamento (30 de septiembre 2004); (4) calificación de la información hasta el 30 de septiembre de 2004; (5) observaciones sobre el estado de la información; (6) envío de la circular No. 04 de septiembre de 2004; (6) una llamada telefónica de seguimiento por el Ministerio para verificar cumplimiento de los compromisos; (7) respuesta del departamento a la segunda circular; (8) descripción del estado de la información y calificación del segundo informe. Hay registros de todos estos temas para los departamentos de Antioquia, Arauca, Amazonas, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío,

Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada y San Andrés y Providencia.

7. Que sin perjuicio de la remisión de estos documentos, han sido las entidades a las que la Corte les ha solicitado informes externos de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 las que han suministrado información sobre las acciones realizadas a nivel de las entidades territoriales para satisfacer los derechos fundamentales de la población desplazada. Así, por ejemplo, en el informe presentado por ACNUR el 18 de marzo de 2005 indica lo siguiente:

*“6. 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 la Ley 921 de 2004 que ‘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 proferida por la Honorable Corte Constitucional’.*

*El compromiso fundamental se refleja, por lo pronto, en la mayor asignación de recursos en cabeza de la Red de Solidaridad Social...*

*(...). 10. Hay grandes esfuerzos por parte de algunas instituciones del Estado. No obstante, el esfuerzo no es el mismo en todas las que tienen asignadas competencias en la respuesta frente al desplazamiento forzado. Esto significa, en términos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, una distorsión que va a continuar concentrando el mayor peso de la respuesta en el nivel nacional y, en particular, en la RSS.*

*(...) Es evidente la heterogeneidad de las respuestas y la presentación de acciones que siguen sin alcanzar la coherencia necesaria para poder hablar de una efectiva política integral. (...) La heterogeneidad en los niveles de compromiso también se refleja en la forma y la intensidad como las autoridades locales asumen la respuesta frente al tema del desplazamiento. En este aspecto, la incidencia del Consejo Nacional y mejor, la relación entre el ámbito local y el nacional es disímil; en ocasiones no se logra percibir claramente su incidencia. Lo mismo se puede predicar entre lo departamental y lo municipal<sup>1</sup>. Dado que el Estado colombiano le ha apostado a un modelo sistémico*

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la población desplazada de Nariño, por ejemplo, ‘...el avance del fortalecimiento del comité departamental, no ha significado un apoyo a los municipios, pues aun se nota la debilidad de coordinación con los comités municipales, que en su mayoría se encuentran desarticulados e inoperantes...’. Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. ‘Análisis de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado’. Pasto, Nariño, 2005, pp. 2.

*en la respuesta y que aplica, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, la falla en alguno de los niveles genera desequilibrios en el sistema que a la postre no facilitan el desarrollo de las acciones que permitirían superar el Estado de Cosas Inconstitucional.*

*Los ejemplos de estas disimilitudes se pueden recoger en un seguimiento al desempeño de los Comités Departamentales; en algunos de los casos, ejemplo Putumayo, es el esfuerzo permanente de la Red de Solidaridad Social el que mantiene vivo el espacio de discusión y en el que se han logrado esfuerzos para poner en funcionamiento mesas temáticas para la discusión de la problemática y la búsqueda de soluciones.*

*En casos como el de Nariño, hay una gran iniciativa departamental, lo que se observa es que hay desperdicio de esfuerzos en la medida en que las iniciativas del Departamento, reflejadas en su Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR), no se observan claramente en la forma como el Plan Nacional de Atención aborda la problemática. La integración en doble vía, entre los PIU y la política nacional, es fundamental dado que desde la perspectiva local genera incentivos para la inversión de recursos locales y departamentales. Si los esfuerzos locales no ven una respuesta complementaria y concurrente del nivel nacional, se corre el riesgo de desestimular la iniciativa local. Tanto es así que hemos conocido que ante la ausencia de un compromiso concreto del nivel nacional, algunas administraciones locales han pensado en retirar sus compromisos en estos planes. De igual manera, genera desestímulo para la coordinación. Si las autoridades locales no perciben cómo sus esfuerzos logran llamar la atención de los entes nacionales, pierden iniciativa en su gestión y a su vez propicia la organización y la participación de las comunidades.*

*En Chocó, el Comité Departamental ha logrado importantes avances. El Departamento realiza convocatoria mensual del Comité (la RSS registra 6 reuniones durante el 2004<sup>2</sup>); sin embargo, y es donde se observa el menor impacto del Sistema Nacional, el Comité no logra aún apropiarse instrumentos como mapas de riesgo, planes integrales únicos o planes de contingencia y, en consecuencia, las reuniones responden a la atención de casos concretos y coyunturales<sup>3</sup>.*

*Situaciones como Santander, en la que durante el 2004 se realizaron tan solo 4 reuniones del Comité Departamental y en las que no se aborda integralmente la política, ilustran todas ellas que el Consejo no logra trascender aún el ámbito nacional de coordinación.*

---

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004. Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005.

<sup>3</sup> Seguimiento interno a través del trabajo de fortalecimiento del Comité Departamental. ACNUR, Quibdo.

*El seguimiento que ACNUR ha efectuado en relación con el funcionamiento de los Comités Territoriales ha encontrado, como en el caso de la Costa Atlántica, que estos no están operando como instancia articuladora de la política nacional y local, siendo bajos los niveles de retroalimentación entre ambos niveles de gestión. La discusión sobre el Plan Nacional, en un departamento como Atlántico, se llevó a cabo en una jornada de trabajo, en la que más que un ejercicio participativo se presentó una reunión para ajustar el Plan Nacional<sup>4</sup>.*

*Los ejercicios de planificación en estas instancias, en los departamentos de la Costa Atlántica, corresponden a respuestas frente a desplazamientos masivos o procesos de retorno sin involucrar una discusión sobre la política y sin partir de diagnósticos ni ‘una subsiguiente valoración de los costos del ajuste de la respuesta institucional’<sup>5</sup>. Las acciones no son, por lo menos hasta ahora, articuladas con el Plan Nacional. Se supondría que en la medida en que el Plan vaya ganando en operatividad esta articulación empiece a darse.*

*De acuerdo con la información reportada por el Consejo Nacional de Atención a la Corte Constitucional, el esfuerzo realizado ha permitido fortalecer los ejercicios de planeación de las políticas departamentales y municipales. Sin duda, hay un importante esfuerzo institucional del nivel nacional hacia los Comités Territoriales. No obstante, se evidenciaron algunos problemas en la información reportada. Los Comités Municipales no aumentaron su actividad en un 159%, sino en un 59%, pasando el número total de sesiones de 835 a 1.331 reuniones. En cifras concretas significa que se pasó de 1.5 a 3 sesiones municipales anuales en promedio, lo cual es evidentemente una frecuencia muy baja. Una causa de este aumento del promedio fue el menor número de comités municipales que reportó actividad el cual, según la información aportada por la RSS, disminuyó en un 23%<sup>6</sup>. Pese al esfuerzo, corresponde tan sólo al funcionamiento de comités en el 40% de los municipios del país.*

*De igual manera, el incremento de las sesiones de los Comités Departamentales fue de 2% y no del 111%, como se señaló en el Informe a la Corte<sup>7</sup>, al pasar de 145 a 148 sesiones<sup>8</sup>, lo que significa*

---

<sup>4</sup> ACNUR. Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada en la Costa Atlántica. Evaluación posterior a la sentencia T-025. Barranquilla, Marzo 2005.

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Cálculos de ACNUR con base en la información consignada en el informe presentado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Corte. Ver: Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 – Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Atención Integral. Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 – Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005, p. 21.

<sup>8</sup> En su informe a la Corte, la RSS presenta 2 veces la información del Magdalena Medio. Las 60 reuniones del Comité ‘Departamental’ del Magdalena corresponden a las 60 sesiones de los 20 comités del área de cobertura de la unidad territorial de la Red en esa región del país. Ver. Consejo Nacional de Atención Integral. ‘Informe a la Corte Constitucional: Referencia. Auto diciembre 10 de 2004 / Sentencia T-025/04. Bogotá, 17 de enero de 2005, pp. 22.

*que los Comités Departamentales se reúnen en promedio 4.5 veces al año.*

7. Que a pesar de la utilidad de este tipo de información suministrada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, resalta la Sala que (i) ella no supe el cumplimiento de la obligación que recae directamente sobre el Ministro del Interior y de Justicia en virtud del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025/04, (ii) el cual ha debido presentar un reporte completo, organizado y sistemático tanto de las acciones llevadas a cabo por dicho Ministerio en cumplimiento de la referida orden, como de los resultados efectivos alcanzados, de tal forma que se pueda evaluar el nivel de satisfacción de las obligaciones que le asisten en esta materia.

8. Que en desarrollo del auto proferido por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional el 27 de mayo de 2005, se celebró una Audiencia Pública el día 29 de junio de 2005, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las ordenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. En la parte considerativa de dicho auto se tuvo en cuenta, como uno de los motivos para convocar la audiencia, la escasa información que se había aportado a la Corte sobre el cumplimiento de la orden impartida al Ministro del Interior y de Justicia en el numeral tercero de la parte resolutive de la referida sentencia. En efecto, en el numeral 7.6. de la parte considerativa del auto del 27 de mayo de 2005 se expresó: *“Que en relación con el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, (...) hasta el momento sólo han sido remitidas a la Corte fotocopias de los intercambios de cartas con algunos alcaldes y gobernadores, sin que exista un informe sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a dicha orden y los resultados alcanzados”*.

9. Que en el informe presentado el 29 de junio de 2004, en la Audiencia de información, el Ministerio del Interior y de Justicia, reiteró que las acciones de coordinación realizadas por dicho Ministerio habían consistido en promover el desarrollo y la ejecución de políticas públicas locales en materia de población desplazada a través de reuniones realizadas durante el año 2004, así como una exhortación a las autoridades territoriales para que priorizaran el gasto social, y reactivaran los comités territoriales de que trata la Ley 387, hecha por el Ministro del Interior en el mes de mayo de 2005. Igualmente destacó como acción de coordinación el monitoreo de cartas y comunicaciones y la lista de las mismas donde constan las llamadas hechas por ese Ministerio y los oficios enviados a distintas autoridades locales. Esta información se presentó en el informe escrito enviado el 1 de julio de 2005.

10. Que en el reporte enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia el 1 de julio de 2005 como complemento a la información presentada durante la Audiencia Pública del 29 de junio, se señaló lo siguiente sobre el cumplimiento del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004:

10.1. En primer lugar, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia informó que, en lo de su competencia, ha desarrollado el “Proyecto de Descentralización de la Ejecución de la Política Pública de Derechos Humanos”, con los siguientes resultados relevantes:

*“...el mencionado proyecto, liderado conjuntamente por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de su Dirección de Derechos Humanos y el Programa Presidencial de DDHH y DIH, busca fortalecer una cultura institucional y participativa garante de los DDHH en la ejecución de las políticas públicas, con el liderazgo de las autoridades regionales y locales y de las organizaciones de la sociedad civil.*

*En el marco de este propósito, se incluyó el componente de DDHH en los 32 planes de desarrollo departamentales y a partir de allí se han elaborado planes de acción departamentales y municipales que traducen las políticas en actividades concretas para enfrentar la situación particular, en el orden territorial y local.*

*En este sentido, este Ministerio ha trabajado con los departamentos de: Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena, Antioquia, Chocó, Córdoba, Quindío, Risaralda, Caldas, Putumayo, Amazonas, Guainía, Cundinamarca, Huila y Caquetá. En ocho de los cuales, la atención a la problemática del desplazamiento forzado ha surgido en los talleres de concertación que se celebran con las autoridades locales y la sociedad civil, como un tema prioritario, motivo por el cual, ha quedado incluido en los planes departamentales de acción, con actividades concretas, así:*

*Planes de Acción con el componente de atención al Desplazamiento Forzado*

<b><i>Departamento</i></b>	<b><i>Estrategias en los planes de acción departamentales</i></b>
<i>Antioquia</i>	<i>Fortalecer la estrategia departamental de atención integral a la población desplazada</i>
<i>Caldas</i>	<i>Dar prioridad a la población desplazada en las brigadas de atención en las zonas rurales.</i>
<i>Caquetá</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>- Fortalecer los Comités Municipales y Departamentales de atención a la población desplazada con el objetivo de reforzar la formulación de políticas a nivel departamental y municipal.</i></li> <li><i>- Elaborar un diagnóstico de la situación de derechos humanos en el departamento que tendrá como una de sus prioridades la situación de la población de la población desplazada.</i></li> <li><i>- Ejecutar los tres programas de atención al desplazamiento forzado incluidos en el Plan de</i></li> </ul>

	<i>Desarrollo ‘Todos por un Caquetá mejor’: Atención Integral a la Población Desplazada, Prevención del Desplazamiento mediante sistemas de alertas tempranas y el de Retorno o restablecimiento de la población desplazada.</i>
<i>Chocó</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Monitorear a través de los organismos humanitarios y la fuerza pública la evolución del orden público en zonas más vulnerables, a fin de prevenir desplazamientos masivos de habitantes.</i></li> <li>- <i>Concertar un comité departamental para monitorear el tema.</i></li> </ul>
<i>Cundinamarca</i>	<i>Acompañar el proceso de retorno de 2 comunidades desplazadas por la violencia en la provincia de Rionegro.</i>
<i>Huila</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Fortalecer los Comités Municipal y Departamental de Atención a la población desplazada.</i></li> <li>- <i>Dar prioridad al tema en la elaboración de la línea base y la implementación del Observatorio de derechos humanos del departamento.</i></li> <li>- <i>Implementar las estrategias de obtención de cofinanciación para brindar ayuda humanitaria a la población desplazada y la elaboración, concertación y ejecución de un plan de retorno para familias desplazadas, incluidas en el Plan de Desarrollo “Huila Unido para Construir Futuro”.</i></li> </ul>
<i>Quindío</i>	<i>Apoyar las iniciativas propuestas por el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada en cultura y recreación.</i>
<i>Risaralda</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Realizar una campaña de medios de comunicación masiva para prevenir el desplazamiento forzado.</i></li> <li>- <i>Realizar un Encuentro Regional de DDHH y desplazamiento a la luz de la problemática municipal.</i></li> <li>- <i>Crear un Observatorio de DDHH que haga especial seguimiento al tema.</i></li> <li>- <i>Realizar un evento regional “Una mirada al desplazamiento y los derechos humanos desde el pacto por la región”, analizando la problemática de los municipios expulsores y receptores a la luz de la prevención y atención.</i></li> </ul>

*Cabe anotar que de los ocho departamentos señalados, siete han suscrito convenios interadministrativos con este Ministerio, para la cofinanciación de los Planes de Acción que están en vía de ejecución. El único departamento que aún no cuenta con un convenio de esta índole es del Chocó, que lo firmará en el curso de las próximas semanas.”*

10.2. En segundo lugar, la Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia informó lo siguiente:

*“La Corte Constitucional en Sentencia T-25 de enero 22 de 2004, Artículo Tercero, dispuso que a través del Ministerio del Interior y de Justicia, se promoviera que los Gobernadores y Alcaldes del país, adoptaran las decisiones necesarias para asegurar ‘que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada, a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales (...)’.*

*El Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Asuntos Territoriales viene cumpliendo con lo ordenado por la Alta Corporación, en lo que respecta a la orden del artículo tercero de la citada Sentencia así:*

*1. Dos reuniones del Ministro del Interior y de Justicia con los 32 Gobernadores el 25 de febrero de 2004 y el 6 de mayo de 2005, en las que se exhortó al fortalecimiento de la capacidad institucional, la priorización del gasto social y la reactivación de los Comités Territoriales: Ley 387/1997.*

*2. Gestión institucional: El contenido de la sentencia T-025 de 2004, Artículo Tercero y la obligación a cargo de este Ministerio de promover la toma de decisiones por parte de los mandatarios territoriales para la efectiva atención de la población desplazada, se divulgó y realizó a través del envío de dos circulares a todos los Gobernadores y Alcaldes y tres oficios exhortatorios de sus obligaciones Constitucionales y legales, llamadas telefónicas a todos los departamentos y municipios.*

*Como resultado de esta gestión, se obtuvo respuesta de 26 Departamentos. Tal información se consolidó por parte del Ministerio y el Departamento Nacional de Planeación, a través de las matrices de seguimiento.*

*Frente a este punto, respetuosamente se indica que el Ministerio del Interior y de Justicia no es competente para ‘obligar’ a los mandatarios seccionales y locales, a disponer de su presupuesto una partida o rubro para atender estos asuntos, pues muy a pesar de su innegable perentoriedad e importancia, tanto Gobernadores como Alcaldes, gozan de autonomía administrativa y de gestión y por ende solo una autoridad jurisdiccional o de control puede conminar y reorientar sus actuaciones, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar por el presunto incumplimiento de los mandatarios.*

*Se prepara la elaboración de un documento CONPES Social, con el fin de fijar unas directrices de priorización de los recursos del Sistema General de Participaciones, aclarando que los mismos son de origen constitucional y por tanto solo procede una orientación tendiente a priorizar el gasto social según la exigencia de la Honorable Corte Constitucional.*

**CRONOGRAMA CUMPLIMIENTO Y SEGUIMIENTO TUTELA T-025**  
*Artículo Tercero*

<i>1. Circular No. 03 del 25 de febrero de 2004, firmada por la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público, con la cual se comunicó a los Gobernadores y Alcaldes del país lo dispuesto en la Sentencia T-025-04.</i>
<i>2. Oficio No. 0345 de 31 de marzo de 2004, esa Dirección, reiteró la instrucción impartida en la Circular No. 003 de 25 de febrero de 2004, en el sentido de recordarle a los Gobernadores de cada uno de los Departamentos del país, que el término para informar al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia sobre las decisiones adoptadas vencía en dicha fecha, además de solicitarles que se hiciera extensivo el requerimiento a los Alcaldes.</i>
<i>3. El 02 de mayo se envió conjuntamente el Oficio No. 486 de 2004 a través de las Direcciones Territoriales y de Derechos Humanos vía fax a todos los gobernadores reiterando la política en materia de atención a la población desplazada en el nivel territorial.</i>
<i>4. El 04 de mayo de 2004, mediante oficio firmado por el Doctor Rubén Darío Calderón Jaramillo y la Directora de AT, se rindió informe a la Honorable Corte Constitucional sobre las acciones adelantadas por el Ministerio para dar cumplimiento al fallo de tutela.</i>
<i>5. El día 14 de septiembre de 2004, se elaboró y envió la Circular No. 04 a los 32 Gobernadores del País y al Alcalde Mayor de Bogotá, reiterándoles la necesidad de adelantar acciones y disponer de recursos para la implantación de la política de atención a la población desplazada, en el nivel seccional y local.”</i>

11. Que el señor Procurador General de la Nación, en el escrito titulado “Conclusiones definitivas sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 – Audiencia de Información – 29 de junio de 2005”, afirmó lo siguiente sobre el cumplimiento de la orden contenida en el referido numeral tercero:

*“En relación con la obligación de los entes territoriales de destinar los recursos suficientes para proteger los derechos de la población desplazada:*

*El Ministerio del Interior y de la Justicia emitió las circulares 003 y 004 de febrero y septiembre de 2004, respectivamente, dirigidas a los entes territoriales, pero sólo reportó haber recibido respuesta clara y completa de 12 departamentos<sup>9</sup>, sobre acciones y presupuesto asignado para la atención del desplazamiento. Por lo tanto, la PGN considera que aún no se ha dado alcance a la promoción señalada por la Corte en la orden tercera de su sentencia.*

*Por su parte la PGN, a través de las circulares No. 055 de septiembre 3 de 2003 y 0651 de noviembre 5 de 2004, ha hecho requerimientos y seguimiento sistemático a los entes territoriales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, para verificar el cumplimiento de la obligación de incluir en sus presupuestos las partidas suficientes para la atención a la población desplazada, tal como lo ordena el numeral 4º, artículo 33 del Decreto 2569 de 2000. Así mismo, se les ha reiterado a los alcaldes y gobernadores el deber de impulsar el cumplimiento de las funciones de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada en cada una de sus jurisdicciones.”*

12. Que el Director (e) del Departamento Nacional de Planeación informó a la Corte, en escrito recibido el 1º de julio como soporte escrito de su intervención en la Audiencia Pública del 29 de junio, que la estimación del compromiso de las entidades territoriales para asignar un presupuesto para la atención de la población desplazada se había calculado con base en el comportamiento histórico de estos aportes, y estableció que dicha participación correspondía al 15% del total de recursos requeridos. Sobre el particular resaltó lo siguiente:

*En relación con el porcentaje de participación de la apropiación de recursos que corresponde a las entidades territoriales, el DNP, teniendo en cuenta la autonomía de la que gozan las entidades territoriales respecto al manejo de sus propios recursos, es decir, en atención al bajo nivel de injerencia que tiene el nivel nacional para dirigir el destino de recursos endógenos de las entidades territoriales, ha limitado sus propuestas al desarrollo de instituciones jurídicas frente a recursos exógenos de las mismas.*

(...)

*De acuerdo con la estimación de la posible participación de las entidades territoriales en la financiación del gasto con destino a la atención de la población desplazada, les correspondería, en principio, el 15% del total de recursos necesarios para tal fin, esto es, \$675 mil millones de pesos de 2005.*

---

<sup>9</sup> Antioquia, Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y San Andrés.

*Bajo la premisa de que las entidades territoriales son autónomas en la distribución y asignación de sus recursos, el mecanismo de consecución de los mismos se restringe a la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones, a partir de lo que establece el artículo 94 de la Ley 715 de 2001:*

*‘DEFINICION DE FOCALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.*

*El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.*

*En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.’*

*En este sentido, el DNP ha propuesto la expedición de un Documento CONPES SOCIAL, en el cual se indiquen criterios para el acceso preferencial de la PD inscrita en el Sistema Unico de Registro – SUR, a los planes y programas de inversión social de las entidades territoriales.*

*A la fecha, el documento que sería presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social, ha sido discutido con la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos. Para ilustrar el punto se anexan, en 10 folios, las respuestas ofrecidas por las dos federaciones.”*

El Director (e) del Departamento Nacional de Planeación anexó a su escrito la copia de las respuestas dadas por las federaciones de departamentos y municipios al proyecto de documento CONPES-Social. A la fecha, el mencionado documento CONPES- Social no ha sido adoptado.

13. Que de conformidad con los informes de evaluación del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y de derechos humanos y por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional aprecia que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y que uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de

las entidades territoriales y de la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales.

14. Que si bien de conformidad con el análisis de la situación de la población desplazada realizado en la sentencia T-025 de 2004 no era probable que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional, sí era preciso que las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población desplazada, así como aquellas responsables de promover la acción coordinada de los esfuerzos nacionales y territoriales avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable y, por lo tanto, que adoptaran medidas efectivamente conducentes para alcanzar dicho fin.

15. Que en relación con el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia son insuficientes y precarias por tres razones principales. (i) Porque tales acciones fueron diseñadas a partir de una concepción excesivamente restringida de lo que significa “*promover*”, que no corresponde a la prioridad que tiene la superación del estado de cosas inconstitucional de la situación en que se encuentra la población desplazada. (ii) Porque para sustentar que no es posible una mayor incidencia del gobierno nacional en las decisiones presupuestales de las entidades territoriales, el Ministerio parte de una concepción de *autonomía territorial* que extiende a temas de interés nacional, criterios aplicables exclusivamente a lo local y, además, traslada a los recursos transferidos o exógenos los parámetros aplicables a los recursos endógenos, lo cual no se ajusta a la jurisprudencia constitucional sobre estas materias. (iii) Porque las acciones adelantadas no son en sí mismas efectivamente conducentes. En las comunicaciones enviadas a las entidades territoriales por el Ministerio, éste se limitó a recordar las obligaciones constitucionales y legales de las entidades territoriales, sin establecer un mecanismo específico para fijar objetivos, reportar las acciones realizadas o determinar el avance de la situación, e introducir correctivos cuando los resultados fueran insuficientes.

15.1. Que en relación con el sentido de la obligación de “*promover*”, el Ministerio del Interior y de Justicia, entendió que para dar cumplimiento a dicha obligación bastaba mencionar el tema en las reuniones ordinarias y generales con los gobernadores, enviar comunicaciones a las distintas entidades territoriales en donde se recordaban las obligaciones que la Constitución y la Ley 387 de 1997 consagran a favor de la población desplazada y hacer un seguimiento de la correspondencia enviada. Promover significa *estimular, impulsar* para alcanzar un fin específico, y para que ello resulte efectivamente conducente se debe contar con instrumentos adecuados que le permitan saber si se está avanzando o no, de acuerdo con el nivel de prioridad y los objetivos trazados. En este sentido, para que las acciones de promoción resultaran efectivamente conducentes, era preciso que el Ministerio conociera, por ejemplo, (i) cuál es la situación de la población desplazada a

nivel territorial; (ii) cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada; (iii) cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad; (iv) cuál es la oferta de servicios a nivel local; (v) con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada; (vi) cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido; (vii) la forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales; y (viii) cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no. Sin esta información básica, no era posible saber si se está contribuyendo a avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, ni si se requieren mayores esfuerzos en un área específica de atención, ni mucho menos diseñar una estrategia adecuada para promover un mayor compromiso de las entidades territoriales.

15.2. Que en la sentencia C-579 de 2001,<sup>10</sup> la Corte precisó cómo operaba el principio de autonomía territorial frente al de unidad nacional y estableció que la autonomía territorial podía ser limitada frente a intereses nacionales. Dijo entonces la Corte:

*De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos **propios**; es decir, aquellos que **solo a ellos atañen**. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, “es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales”. En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: “la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la*

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, Salvamentos de Voto parciales de Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto conjunta: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

*propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): “La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico” (Sentencia C-497A/94).*

La declaratoria del estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada, señala que existe un interés nacional en la superación de dicha situación, que permite una mayor incidencia de las entidades nacionales competentes en los niveles territoriales, donde dicho interés nacional esté presente. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte resaltó la multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, por lo cual señaló que éstos tienen, “*un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior,*”<sup>11</sup> Dijo entonces la Corte Constitucional:

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales. La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “*un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado*”<sup>12</sup>; (b) “*un verdadero estado de emergencia social*”, “*una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas*” y “*un serio peligro para la sociedad política colombiana*”<sup>13</sup>; y, más recientemente, (c) un “*estado de cosas inconstitucional*” que “*contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo*”, al causar una “*evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de*

---

<sup>11</sup> Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del INCORA firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla, de generar problemas de orden público, y de ordenar a los alcaldes del departamento tomar medidas para evitar problemas de orden público, incluida la limitación a la circulación de los campesinos desplazados, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

<sup>13</sup> Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

*valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos*”<sup>14</sup>.

También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- que se ven obligadas “*a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional*”<sup>15</sup> para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad<sup>16</sup>, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales<sup>17</sup> y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “*Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado*”<sup>18</sup>. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “*la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública*”<sup>19</sup>, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.

---

<sup>14</sup> Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>15</sup> T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

<sup>16</sup> Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

<sup>17</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

<sup>19</sup> Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

15.3. Que el envío y seguimiento de correspondencia no es en sí mismo efectivamente conducente para mejorar la coordinación entre los esfuerzos nacionales y los que deben realizar las entidades territoriales a fin de “*asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.*” Tal como fueron hechas las comunicaciones por el Ministerio del Interior, éstas sólo permitieron hacer un seguimiento de la correspondencia, pero no de las acciones efectivamente realizadas, ni de la forma como respondieron las entidades territoriales, ni de los resultados alcanzados.

16. Que de conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, después de proferida la sentencia T-025 de 2004 y “*hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*” la Sala Tercera de Revisión conserva la competencia para adoptar las determinaciones que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

17. Que del análisis anterior al comparar las acciones efectuadas por el Ministro del Interior y de Justicia, con las efectuadas por otras entidades del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada que fueron destinatarios de órdenes específicas en la sentencia T-025 de 2004, se concluye que el cumplimiento de este Ministro es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes.

18. Que por lo anterior, es preciso que el Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, de tal forma que las acciones territoriales que se adopten complementen los esfuerzos nacionales y permitan avanzar a un ritmo más acelerado y sostenido hacia la superación del estado de cosas inconstitucionales. Para ello, el Ministerio deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- i. Realizar una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales (i) la situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento, (ii) la evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población

vulnerable en general, (iii) la infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial; (iv) las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir, (v) las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad, (vi) los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos, y (vii) la evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.

- ii. Diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permita saber (i) cuál es la situación de la población desplazada a nivel territorial; (ii) cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada; (iii) cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad; (iv) cuál es la oferta de servicios a nivel local; (v) con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada; (vi) cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido; (vii) la forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales; y (viii) cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no.
- iii. Diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada, con (i) indicadores de resultado, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional; y (ii) con estímulos positivos y negativos para quienes avancen, se estanquen o retrocedan.
- iv. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
- v. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea

posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.

- vi. Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- vii. Hacer una divulgación periódica de información adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.
- viii. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.
- ix. Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre el avance de este proceso. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

18. Que para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse, dado que factores tales como (i) el grado de complejidad de la acción, (ii) el nivel de avance o rezago que cada entidad territorial en el cumplimiento de las metas de atención a la población de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, (iii) el volumen de población desplazada que debe ser atendido en cada entidad territorial, (iv) la necesidad de trabajar de manera concertada con las entidades territoriales, o (v) el compromiso con que cada entidad territorial asumió el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, pueden señalar la necesidad de un plazo distinto en cada caso. Así,

- (i) Para la entrega de la evaluación inicial de la situación actual a nivel territorial, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto;

- (ii) Para el diseño de las estrategias de coordinación y promoción y de los indicadores de resultado, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto;
- (iii) Para la implementación y aplicación pronta de las estrategias diseñadas, el Ministerio del Interior y de Justicia, tendrá un plazo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;
- (iv) Para entregar el segundo informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;
- (v) para entregar el tercer informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá en el plazo máximo de doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto;

19. Con el fin de facilitar la evaluación del cumplimiento de lo ordenado en el presente Auto, y dadas las dificultades de hacerlo cuando la información enviada se presenta de manera dispersa, sin numeración e identificación adecuadas, se reiterará a las distintas entidades que deben presentar los informes periódicos a los que se refiere el presente Auto, que dicha información sea presentada de manera ordenada, en medio impreso y medio magnético, con índices claros y anexos debidamente identificados.

20. 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.- DECLARAR** que a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que es necesario avanzar de manera acelerada y sostenida *“en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.”*

**Segundo.- ORDENAR** que el Ministro del Interior y de Justicia, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, para lo cual deberá realizar las siguientes acciones, dentro de los plazos que se señalan a continuación:

1. Realizar, en el plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto, una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales (i) la situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento, (ii) la evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población vulnerable en general, (iii) la infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial; (iv) las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir, (v) las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad, (vi) los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos, y (vii) la evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis (6) meses, contados a

partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce (12) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.

2. Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permita saber (i) cuál es la situación de la población desplazada a nivel territorial; (ii) cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada; (iii) cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad; (iv) cuál es la oferta de servicios a nivel local; (v) con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada; (vi) cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido; (vii) la forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales; y (viii) cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no.
3. Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada, con (i) indicadores de resultado, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional; y (ii) con estímulos positivos y negativos para quienes avancen, se estancuen o retrocedan.
4. Definir, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
5. Diseñar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.
6. Diseñar e implementar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

7. Hacer una divulgación periódica de información adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.
8. Adoptar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.
9. Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre el avance de este proceso. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

**Tercero.- 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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General