

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO

Referencia: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil catorce (2014).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, y

CONSIDERANDO

1. Que mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional como consecuencia de la violación masiva, sistemática y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en situación de desplazamiento forzado y de la falta de políticas públicas idóneas en materia de prevención y asistencia a las víctimas de este flagelo.
2. Que de conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, que establece que, *“el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*, la Corte Constitucional, por medio de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ha mantenido su competencia para verificar la adopción de medidas adecuadas para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

3. Que en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, esta Sala ha proferido numerosos autos encaminados a la superación del estado de cosas inconstitucional y a la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Como parte de este proceso, la Corte Constitucional ha reiterado la necesidad de que el Gobierno Nacional allegue informes periódicos señalando las acciones emprendidas y los consecuentes resultados de las mismas, para superar las falencias de la política pública identificadas en la sentencia T-025 de 2004, así como aquellos avances, estancamientos y retrocesos en las medidas adoptadas para garantizar los derechos fundamentales de esta población.
4. Que en el análisis constitucional realizado en el auto 008 de 2009, esta corporación constató que a pesar de los avances logrados, persistía el estado de cosas inconstitucional y determinó que,

“Si bien la figura de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional es por naturaleza de carácter temporal, la información actual sobre el avance en la superación de las falencias en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada no permite fijar cuál es el plazo máximo en el cual habrá de superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Ello implica que será necesario realizar la evaluación en el mediano plazo sobre la superación de tal estado. A su vez, la eventual declaración de dicha superación sólo podrá darse tras el cumplimiento de la carga de demostrarla, carga que recae sobre el gobierno nacional”.

En esta decisión, la Corte Constitucional recordó que el Gobierno Nacional tiene el deber de demostrar cuál ha sido el desarrollo en la implementación de la política pública sobre desplazamiento forzado y su impacto en el goce efectivo de los derechos de esta población, con el objetivo de brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia.

5. Sumado a lo anterior, en el auto 219 de 2011, esta corporación realizó un análisis general del nivel de cumplimiento de lo ordenado en materia de atención a población desplazada y determinó que el Gobierno Nacional debía proceder, entre otros, a la corrección de los vacíos protuberantes en (i) la política pública de prevención del desplazamiento y en (ii) la política pública de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición, (iii) la adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada y (iv) el avance adecuado en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada.

Asimismo, en la citada decisión la Corte reiteró la necesidad de contar con una política pública articulada dirigida a la estabilización

socioeconómica de la población desplazada de acuerdo a los estándares fijados en la sentencia T-025 de 2004, en la cual se estableció que el deber mínimo del Estado es el de identificar las medidas adecuadas para garantizar que las víctimas de desplazamiento forzado puedan,

“[e]mprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes”.

Sobre el particular, esta Sala Especial de Seguimiento recuerda que como consecuencia de la constatación de las graves falencias en la formulación e implementación de las medidas encaminadas a garantizar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, en el auto 008 de 2009 se ordenó la reformulación de las políticas públicas de vivienda, tierras y generación de ingresos, así como la realización de ajustes a los componentes de retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada¹.

6. En distintas oportunidades la Corte ha reiterado que debido a la vaguedad de la respuesta gubernamental en su informes, no es posible valorar si las propuestas y acciones diseñadas e implementadas para superar el estado de cosas inconstitucional están realmente orientadas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ni si los cambios propuestos han tenido un impacto positivo en la situación de esta población, a pesar de la gravedad de las falencias constatadas y de la necesidad de tomar medidas efectivas en el menor tiempo posible para proteger sus derechos y mitigar su situación de vulnerabilidad. En este sentido, la Corte ha hecho énfasis en que,

“[d]ado que la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional han sido superadas recae sobre el gobierno nacional, la Sala Especial de Seguimiento, igualmente constata que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados (...) no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria”².

7. Que de acuerdo con los lineamientos dictados por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional ha remitido diversos informes sobre la implementación de cada uno de los componentes de la política

¹ En armonía con lo anterior, en esta oportunidad cabe recalcar que actualmente la implementación de medidas adecuadas para el logro de la estabilización socioeconómica de las personas en situación de desplazamiento forzado resulta de mayor relevancia, puesto que genera las condiciones necesarias para que esta población logre superar su situación de extrema vulnerabilidad y pueda llevar una vida digna, independiente y autónoma.

² Corte Constitucional de Colombia, Auto 219 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

pública. Los últimos informes generales allegados a esta Sala datan, en algunos componentes, del 1 de julio y el 8 de noviembre de 2011 y, otros, del 18 de octubre de 2012. El Gobierno Nacional ha insistido en que se han presentado cambios legales e institucionales encaminados a impactar la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado así como el ritmo de avance para la superación del estado de cosas inconstitucional, lo cual,

“[i]mpone un nuevo compromiso, dado que se trata de una nueva política, con la cual se planea atender la problemática del desplazamiento para dar una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, corregir las falencias e incongruencias que han sido detectadas tanto por el propio Gobierno, la sociedad civil y la Corte Constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de dicha población e igualmente, adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional”³.

Asimismo, el Gobierno Nacional hace énfasis en sus últimos informes, en que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se han incorporado instrumentos y mecanismos para la implementación y seguimiento de la política de prevención y atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, que redundarán en la garantía de los derechos de esta población, como lo son la incorporación de indicadores de goce efectivo de derechos, el plan de capacidad institucional, la certificación de las entidades nacional y territoriales y el protocolo para la participación de las víctimas⁴.

En el último informe general remitido en conjunto por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en octubre de 2012, se incluye, entre otros asuntos, información sobre los avances logrados en materia de (i) prevención y protección, (ii) atención y reparación, (iii) protección y restitución de tierras y (iv) participación. En esta oportunidad, el Gobierno Nacional reafirmó que,

“[c]on ocasión del cambio de institucionalidad que trajo consigo la Ley 1448 de 2011, se ha concretado un proceso de armonización con la ley 387 de 1997, tendiente a asegurar la entrega de componentes de atención, asistencia, planes y programas de reparación, que asegura la continuidad en la ejecución de planes y programas de restitución de derechos a las víctimas. En este orden de ideas, el proceso de armonización entre las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, en términos de la capacidad presupuestal para atender a la población objeto de cada una de las dos leyes, fue tenido en cuenta al momento de establecer la senda de gasto para atender, asistir y reparar a la población desplazada para

³ Gobierno Nacional de Colombia, Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004, Bogotá D.C., julio 1 de 2011.

⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en respuesta al auto 219 de 2011, Bogotá D.C, 8 de noviembre de 2011.

los próximos 10 años, tal como se planteó en el documento CONPES 3726 de 2012. (...) El Gobierno ha diseñado y está implementando una política de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado con herramientas específicas para su aplicación que buscan un tránsito desde el momento de la asistencia hacia la estabilización socioeconómica, en el marco de proceso de retorno y reubicación, dentro de un concepto más amplio de reparación integral, con participación activa de las víctimas en cada proceso de reparación con medidas individuales y colectivas, materiales y simbólicas, conducente a ofrecer soluciones duraderas a las víctimas del desplazamiento forzado”⁵.

8. Que en atención a la información referida en los documentos remitidos por el Gobierno Nacional, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 continúa evaluando el estado actual de los avances, estancamientos y retrocesos que han surgido en la reformulación, ajuste e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, con el fin de adoptar medidas idóneas para avanzar de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional en la materia y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

9. Que en armonía con lo anterior, de acuerdo con solicitud informal efectuada por la Sala Especial de Seguimiento a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en noviembre del año 2013, debido a la falta de información actualizada y detallada que permita conocer el desarrollo y el impacto en el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y que la misma es requerida con premura, a efectos de realizar la evaluación pertinente, en esta providencia se solicitará que el Gobierno Nacional informe a esta corporación sobre cuáles han sido los avances, estancamientos y retrocesos en los siguientes temas: **(i)** prevención y protección del desplazamiento forzado; **(ii)** garantía de los derechos a: la verdad y la justicia; la salud (con especial énfasis en atención psicosocial) y la educación; **(iii)** aplicación transversal de los enfoques diferenciales de mujeres, adulto mayor, niños, niñas y adolescentes y enfoque étnico y **(vi)** medidas adoptadas para la estabilización socioeconómica de esta población, desagregadas por los componentes de vivienda, generación de ingresos, tierras, retornos y reubicaciones, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente auto.

Dichos informes deberán brindar información completa y detallada sobre: **(i)** el grado de realización de los cronogramas presentados y de los planes de acción puestos en marcha; **(ii)** los avances logrados a

⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Informe de avances y resultados en la implementación de la política de asistencia y atención a las víctimas en el marco del seguimiento a la sentencia t-025 de 2004.

partir del último informe remitido a la Sala Especial de Seguimiento, en cada caso, en términos de resultados y en armonía con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011; **(iii)** los obstáculos que han retrasado el cumplimiento de las órdenes emitidas en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; **(iv)** los retrocesos que hayan tenido lugar en el proceso de ajuste e implementación de la política pública; **(v)** los objetivos fijados en el corto, mediano y largo plazo para superar las falencias estructurales identificadas en la referida sentencia y en sus autos complementarios, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población; y **(vi)** los presupuestos desagregados en esta vigencia para la realización de las metas fijadas.

Sobre el particular, cabe recordar lo establecido en el auto 008 de 2009, “[e]n efecto, la mayoría de los informes de cumplimiento recibidos por la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, entre los cuales se resaltan los siguientes: (i) contienen un alto cúmulo de información que resulta irrelevante para determinar el cumplimiento de lo ordenado en los Autos en mención; (ii) su extensión es, a todas luces, excesiva, lo cual dificulta la identificación de las medidas específicas relativas al desplazamiento efectivamente adoptadas por las entidades correspondientes, y en algunos casos parecerían disimular el escaso cumplimiento otorgado a las órdenes impartidas en la sentencia y los Autos mediante la presentación de altas cantidades de datos poco pertinentes; (iii) son inconsistentes, tanto en sí mismos como a lo largo del tiempo – es decir, la información suministrada a la Corte en diferentes secciones del mismo informe es inconsistente, o varía de un informe bimensual de cumplimiento al siguiente, lo cual revela faltas en su elaboración y presentación, así como inconsistencias y falencias en la política de atención a la población desplazada; (iv) en no pocos casos, las distintas secciones de un mismo informe contienen párrafos idénticos, incluso copiados literalmente de informes anteriores, lo cual muestra que el proceso de reportar a la Corte Constitucional los avances en el cumplimiento de lo ordenado en los Autos de 2005 se convirtió en un procedimiento mecánico y formal”.

Por otro lado, también es pertinente citar lo dicho en el auto 219 de 2011, “Dichos informes deberán incorporar las siguientes precisiones: “1) los criterios de programación y recursos de la vigencia actual, incluyendo la información de diagnóstico sobre la problemática que se pretendió abarcar, los criterios de priorización, las metas, los programas y proyectos a nivel de política con sus correspondientes descriptores, la entidad y sector, la dependencia ejecutora y la clasificación específica del gasto presupuestal, discriminada por gasto de inversión y funcionamiento, en materia de la política pública para la población en situación de desplazamiento, de tal forma que sea posible apreciar, en la correspondiente vigencia, el volumen de recursos destinados específicamente para la población desplazada en comparación con el

presupuesto global destinado para la población vulnerable y, 2) la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior de acuerdo con los criterios de programación acordados en el año anterior (metas, programas, proyectos) y en particular su cumplimiento y los avances de acuerdo con la problemática que se pretendía resolver, informando también si hubo cambios en la programación de recursos y sus motivos”.

10. Por último, cabe mencionar que para el análisis constitucional de los avances para la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada, es necesario contar con los insumos actualizados allegados a esta Sala Especial de Seguimiento por parte de las entidades estatales competentes, encargadas de implementar las medidas adecuadas para superar el estado de cosas inconstitucional. Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversos autos de seguimiento,

“La falta de información que demuestre la superación de este estado de cosas inconstitucional, a pesar de las órdenes judiciales encaminadas a superarlo, es un indicador de la persistencia de esta grave crisis humanitaria, que contraría numerosos mandatos de la Constitución Política y del derecho internacional, resumidas en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998”⁶.

En este sentido, esta Sala Especial de Seguimiento enfatiza en el deber del Gobierno Nacional de probar la superación de las falencias estructurales que originaron la declaración del estado de cosas inconstitucional, así como los resultados obtenidos en torno al goce efectivo de los derechos de esta población, de acuerdo a los lineamientos constitucionales, legales y de derechos humanos consagrados en materia de desplazamiento forzado.

En virtud de lo anterior, en esta providencia se ordenará a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, como coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, remita ante esta Sala informes detallados y completos sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de cada uno de los componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado⁷, los primeros cinco (5) días del mes de julio de cada año, a partir de la notificación de esta decisión, para así garantizar que el proceso de seguimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento pueda realizarse con base en información actualizada y completa.

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Auto 218 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Componentes de la política pública de atención a población desplazada: (i) Prevención y protección, (ii) Ayuda humanitaria, (iii) Registro y caracterización, (iv) Salud, (v) Educación, (vi) Vivienda, (vii) Retorno y reubicación, (viii) Tierras, (ix) Generación de Ingresos, (x) Verdad, justicia y reparación, (xi) Participación y (xii) Enfoques diferenciales: Personas y pueblos indígenas, Comunidades afrocolombianas. Personas con discapacidad, Niños, niñas y adolescentes y Mujeres.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero. -ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

(i) Presentar un informe detallado ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en medio físico y magnético, en el cual se exponga acerca de los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado enunciados en el numeral noveno de esta providencia, teniendo en cuenta los lineamientos dados por esta corporación en sus diferentes providencias en sede de seguimiento. Dicho informe deberá ser presentado dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de este pronunciamiento.

(ii) Presentar un informe detallado y completo acerca de los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado, en cada uno de los componentes de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicho informe, deberá ser allegado ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en medio físico y magnético, los primeros cinco (5) días del mes de julio de cada año, a partir de la notificación de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General