

Auto 385/10

CORTE CONSTITUCIONAL-Sala especial de seguimiento a sentencia T-025/04 y autos de cumplimiento

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia en materia de protección de derechos constitucionales

ACCION DE TUTELA-Derecho para reclamar ante los jueces la protección de los derechos fundamentales por acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares

JUEZ DE TUTELA Y CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad para adoptar medidas necesarias para garantizar derechos constitucionales por acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares/**CORTE CONSTITUCIONAL**-Deber imperativo de asegurar el respeto de las dimensiones individual y colectiva de derechos constitucionales

JUEZ CONSTITUCIONAL-Deber de verificar el respeto de los derechos subjetivos de accionantes específicos y asegurar la dimensión objetiva de los derechos/**JUEZ CONSTITUCIONAL**-Medidas adoptadas consisten en una orden para que aquel respecto de quien se solicita, actúe o se abstenga de hacerlo

JUEZ DE TUTELA-Debe establecer los demás efectos del fallo para el caso concreto/**ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION DE AUTORIDAD**-Fallo que concede tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho

ACCION DE TUTELA-Disposiciones encaminadas a proteger no solo víctimas específicas sino a indagar el origen de la violación para evitar lesiones futuras

JUEZ CONSTITUCIONAL-Facultad para determinar el contenido y el sujeto pasivo y activo de sus órdenes para asegurar el restablecimiento de los derechos

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Competencia de la Corte Constitucional para dictar órdenes que sean necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA Y SEPARACION DE FUNCIONES DE LAS RAMAS DEL PODER PUBLICO-Intervención de Corte Constitucional en política pública de atención integral de población desplazada

CORTE CONSTITUCIONAL-Puede establecer los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantener su competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-En función del tipo y número de derechos amenazados o violados representa una vulneración generalizada y reiterada de derechos constitucionales/**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-En función de los sujetos afectados por la vulneración de derechos, una misma situación afecta un grupo amplio y significativo de la población/**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-En función del origen de la vulneración de derechos, presenta algunas particularidades de tipo sistémico/**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-En función de los sujetos responsables de la vulneración de derechos, compromete un grupo amplio de autoridades públicas/**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-En función de los efectos jurídicos, se exige un especial dinamismo del juez constitucional en el tipo de decisiones que debe adoptar

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Facultad de adoptar órdenes se deriva de la norma constitucional y legal y no depende que este precedida de una declaratoria formal

JUEZ CONSTITUCIONAL-Son admisibles las órdenes que imparta a partir de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional

JUEZ CONSTITUCIONAL-Interviene en la medida en que las políticas públicas del gobierno tengan relación directa y estrecha con la vigencia de los derechos de la población desplazada

SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Evaluación del estado actual de las problemáticas que afronta la población desplazada

CORTE CONSTITUCIONAL-Seguimiento al avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y goce efectivo de derechos de población desplazada

GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE POBLACION DESPLAZADA-Distinción de vulneración por políticas de vivienda, generación de ingresos y tierras, prevención del desplazamiento y atención humanitaria

Referencia: Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de

2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento.

Magistrado Ponente:
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diez (2010)

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES

1. De conformidad con las competencias establecidas en el artículo 241 de la Carta Política, corresponde a la Corte Constitucional como misión básica la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, misión que comprende primordialmente la protección de los valores, principios y derechos que se consideran inquebrantables en un Estado Social de Derecho y asegurar la vigencia efectiva de estos contenidos sustanciales mínimos.

2. En materia de protección de derechos constitucionales, el artículo 86 de la Carta dispone que *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*. En el mismo sentido, los artículos 1 y 2 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela está encaminada a garantizar los derechos constitucionales de las personas frente a vulneraciones o amenazas, al establecer que *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares”* (art. 1) y que *“la acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales”* (art. 2).

3. De estas disposiciones surge que los jueces de tutela y, en particular, la Corte Constitucional, están facultados para adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos constitucionales cuando se encuentren comprometidos por las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares. Así, cuando en un proceso de tutela se pone en evidencia una vulneración de derechos individuales pero también la transgresión

generalizada, masiva y reiterada de derechos constitucionales, la Corte Constitucional tiene el deber imperativo de asegurar el respeto de las dimensiones individual y colectiva de esos derechos.

4. Diversas normas constitucionales y legales obligan al juez constitucional a verificar no solo el respeto de los derechos subjetivos de accionantes específicos, sino también a asegurar la dimensión objetiva de los derechos. Así, el propio artículo 86 de la Constitución dispone que las medidas adoptadas por el juez constitucional deben estar encaminadas a hacer cesar el origen de la vulneración, y *“consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”*, sin indicar que tal posibilidad deba circunscribirse a un catálogo cerrado de órdenes posibles. En este mismo sentido, el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 confiere al juez una amplia gama de posibles remedios al disponer que *“en todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”* y que *“cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad, el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible”*.

5. El Decreto 2591 de 1991 también contiene una serie de disposiciones encaminadas a proteger no solo a víctimas específicas, sino a indagar por el origen de la violación para evitar lesiones futuras: (i) el artículo 7 consagra las denominadas *“medidas provisionales”*, para que desde la presentación misma de la solicitud se adopten las medidas que sean necesarias y urgentes, pudiendo incluso ordenar la suspensión y aplicación de los actos generadores de la vulneración, y dictar medidas de *“conservación y seguridad”*, según las particularidades del caso; (ii) por su parte, los artículos 23, 24, 25 y 27 del mismo decreto facultan al juez constitucional para adoptar medidas que trascienden el caso específico en el que se inscribe la acción de tutela, con el objeto de impedir vulneraciones de la misma índole: se puede prevenir a la autoridad para que no repita los actos u omisiones constitutivos de la amenaza o violación, adoptar garantías de no repetición, ordenar la inaplicación de normas generales, mantener la vigilancia del caso hasta que cesen los hechos, actos u omisiones que originan la amenaza o la violación, y en general, adoptar todas aquellas medidas que tengan por objeto la protección de los derechos.

6. De conformidad con lo anterior, el juez constitucional tiene la facultad para determinar el contenido, el sujeto pasivo y los sujetos activos de sus órdenes para asegurar el restablecimiento de los derechos. En cuanto al *contenido de las órdenes*, éstas podrán ser abiertas o cerradas, generales o específicas, simples o complejas; en cuanto a los *sujetos pasivos de las órdenes*, éstas pueden estar encaminadas a beneficiar únicamente al demandante o a los demandantes en la acción de tutela o también a otras personas que se encuentran en la misma situación; y en cuanto a los *sujetos activos de las órdenes* éstas pueden estar dirigidas a un número cerrado de entidades o

particulares demandadas, pero también a otros sujetos de cuya actividad depende la vigencia de los derechos constitucionales comprometidos.

7. Por ello la declaratoria del estado de cosas inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004 en el caso del desplazamiento forzado interno, no solo se enmarca dentro de la misión básica de la Corte de asegurar la integridad y supremacía del texto constitucional, sino que además se desprende inequívocamente de una interpretación sistemática de las normas constitucionales y legales que establecen las competencias de la Corte Constitucional en materia de acción de tutela, que le dan un amplio margen para dictar las órdenes que sean necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

8. Con fundamento en el principio de colaboración armónica y con el pleno respeto del principio de separación de funciones de las ramas del poder público, la Corte intervino en la política pública de atención integral de la población víctima de desplazamiento forzado interno, no para ordenar un gasto no presupuestado, o para modificar una programación presupuestal definida por el legislador, o para delinear la política pública, o definir nuevas prioridades, o diseñar una política distinta a la establecida por el legislador, sino para *“asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia,”* para lo cual tuvo *“en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades,”* y con base en ellos, le señaló al Ejecutivo la urgencia de adoptar correctivos a la política previamente diseñada y en ejecución, para impedir la continua y reiterada violación de múltiples derechos constitucionales que afectaba a la población víctima de desplazamiento forzado.

9. También es por ello que de conformidad con lo que señala el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte puede establecer válidamente *“los demás efectos del fallo para el caso concreto”* y mantener su competencia *“hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*¹

10. Dada la complejidad de la situación de vulneración de derechos que ocasiona el desplazamiento forzado y su agravación por las falencias de la política pública diseñada y en ejecución para su atención, el mantenimiento de la competencia de la Corte Constitucional hasta tanto estén restablecidos los derechos de la población desplazada o eliminadas las causas de tal amenaza, ha sido un instrumento esencial para asegurar que todas las acciones estatales estén en permanente sintonía con las finalidades de superar el estado de cosas

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

inconstitucional y de asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada

11. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el estado de cosas inconstitucional tiene unas características especiales que señalan la necesidad de adoptar medidas complejas para asegurar la plena vigencia de los derechos afectados. En función del tipo y número de *derechos amenazados o violados*, el estado de cosas inconstitucional representa una *vulneración generalizada y reiterada* de un *amplio elenco de derechos constitucional*. Se trata no de una vulneración ocasional o esporádica, sino de una situación de *permanente y constante* transgresión; y por otro lado, de una *vulneración simultánea de varios derechos constitucionales*. En segundo lugar, en función de los *sujetos* afectados por la vulneración de derechos constitucionales, en el estado de cosas inconstitucional una misma situación afecta un grupo amplio y significativo de la población. En tercer lugar, en función del *origen de la vulneración*, el estado de cosas inconstitucional presenta algunas particularidades. Se trata en general de *problemas de tipo sistémico*, relacionados, por ejemplo, con la ausencia de políticas públicas adecuadas para enfrentar complejos problemas de índole social o económica, con la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, con la adaptación sistemática de prácticas inconstitucionales, o con la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para evitar la vulneración. En cuarto lugar, en función de los *sujetos responsables de la vulneración*, el estado de cosas inconstitucional compromete un amplio grupo de sujetos, normalmente de autoridades públicas. Como el origen de la vulneración es de tipo estructural, usualmente la vulneración de los derechos constitucionales es el resultado de las actuaciones y omisiones de diferentes entidades estatales, y eventualmente particulares. Por último, en función de los *efectos jurídicos*, en el estado de cosas inconstitucional se exige un especial dinamismo del juez constitucional en el *tipo de decisiones* que debe adoptar. Debido a la especial gravedad y complejidad del caso, dado el número de afectados, la frecuencia de las violaciones de derechos, las autoridades públicas comprometidas, el carácter sistémico del problema y las grandes dificultades para superarlo, el juez constitucional debe adecuar sus órdenes a esta gravedad y complejidad incluso a través de órdenes de ejecución compleja, y ejercer una vigilancia especial sobre el caso después de proferido el fallo de fondo, hasta verificar el respeto a los derechos constitucionales de la población.

12. La facultad de adoptar las órdenes que sean necesarias para asegurar el restablecimiento de los derechos vulnerados o amenazados por la acción y omisión de las autoridades o de particulares que configuran un estado de cosas inconstitucional, se deriva de la propia normativa constitucional y legal, y en esa medida su adopción no depende de que estén precedidas de una declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional.

13. De conformidad con lo que establece el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte puede establecer válidamente “los demás efectos del fallo para el caso concreto” y mantener su competencia “hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”²

14. Tal como lo señaló esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia constitucional en la materia, “el juez de tutela conserva la competencia para dictar órdenes que aseguren que el derecho sea plenamente restablecido o las causas de la amenaza sean eliminadas, lo cual comprende introducir ajustes a la orden original siempre y cuando ello se haga dentro de los siguientes parámetros para que se respete la cosa juzgada: (1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque (a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; (b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o (c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir. (2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado. (3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. (4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”³

15. En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, que partiendo del respeto a los principios de separación de poderes y colaboración armónica, ha implicado una intervención judicial en la política pública de atención integral a la población desplazada.

II. LA INTERVENCIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

16. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte concluyó que “por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población

² Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examina la competencia del juez que resuelve un incidente de desacato y las condiciones para modificar la orden original para asegurar la protección efectiva de los derechos tutelados. Ver también Auto 050 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa

desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (...). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a **un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla.**(...) Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia.(...) La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (...) tiene como consecuencia que **las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el experticio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (...).**” (Resaltado agregado al texto)

17. Ahora bien, los fundamentos anteriormente señalados son suficientes para indicar que son admisibles constitucionalmente todas las órdenes que imparta el juez constitucional a partir de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional dirigidas a la superación de las causas de tal declaratoria y a la protección efectiva de los derechos afectados, en la medida que son desarrollo de la optimización de los principios y reglas constitucionales. De este modo, el juez constitucional debe hallar aquella solución que efectivice y materialice el texto constitucional en su integridad. En especial, el juez constitucional debe buscar aquella fórmula que le permita a un mismo tiempo respetar el principio de separación de poderes, y en particular respetar la autonomía del Ejecutivo en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, pero también garantizar, con base en el principio de colaboración armónica, los derechos constitucionales lesionados por el grupo poblacional que es objeto de una declaración del estado de cosas inconstitucional.

18. De conformidad con lo anterior, la figura del estado de cosas inconstitucional viene a ser entonces una de las muchas modalidades que se pueden presentar dentro de la tipología de órdenes constitucionales de protección de derechos, y así debe ser entendida e interpretada. No se trata de

una figura creada al margen de las competencias de la Corte Constitucional sino únicamente de la especificación conceptual de un tipo de casos que se deciden a través de la acción de tutela. Es por ello, que el estado de cosas inconstitucional está enmarcado en la plena vigencia de la Carta, y en el respeto de las competencias constitucionales que ésta le ha asignado a cada rama del Poder Público. La figura del estado de cosas inconstitucional es en estricto sentido, no una nueva vía procesal autónoma e independiente derivada de una elaboración jurisprudencial, sino únicamente la denominación y categorización conceptual de un conjunto de casos con características comunes, y que fueron rotulados con el nombre de “estado de cosas inconstitucional” para designar su extrema gravedad y complejidad desde el punto de vista constitucional. En este sentido puede afirmarse que la labor de la Corte en este punto no ha consistido no tanto en “crear” una figura jurisprudencial, sino más bien en desarrollar los preceptos constitucionales y legales y en “bautizar” un conjunto de casos especiales de vulneración generalizada y masiva de derechos.

19. En este contexto, el juez constitucional no se encuentra facultado para intervenir *per se* y de manera ilimitada en las políticas públicas del gobierno, sino únicamente en la medida en que tengan una relación de conexidad directa y estrecha con la vigencia de los derechos constitucionales de la población afectada. Debe tenerse en cuenta que el propio artículo 86 de la Constitución Política establece claramente que *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo (...)”*; en el mismo sentido, el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 establece que *“el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”*.

20. De este modo, el ordenamiento admite la procedencia de la tutela en cualquier caso de violación de derechos constitucionales, independientemente del tipo de origen de la vulneración, y así mismo, admite que el juez constitucional adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la vigencia de dichos derechos. En estas circunstancias, dado que el ordenamiento jurídico admite el control constitucional sobre todas las acciones y omisiones que provocan la lesión de un derecho constitucional, y que el juez constitucional está facultado para adoptar las medidas que garanticen la vigencia de dichos derechos, mal podría concluirse que cuando el origen de una vulneración son las deficiencias de una política pública o su inexistencia, el juez constitucional debe abstenerse de intervenir.

21. Con base en esta interpretación, a partir de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno en el año

2004, la intervención de la Corte Constitucional ha sido extremadamente celosa del respeto de las competencias constitucionales y legales del Ejecutivo en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, pero también, basada en el principio de colaboración armónica, le ha señalado al Ejecutivo, los principios, valores y deberes constitucionales que deben orientar la formulación, corrección, ajuste y ejecución de dicha política, con el fin de asegurar que tales ajustes conduzcan a la protección efectiva de los derechos de la población desplazada.

22. Dada la importancia de la efectividad de la protección de los derechos de la población desplazada y la magnitud del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación asumió el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en las providencias antes relacionadas, para lo cual creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual ha mantenido y mantendrá su competencia para tal efecto hasta la superación del estado de cosas inconstitucional, tal como lo dispone el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

23. La Sala Especial de Seguimiento se encuentra evaluando el estado actual de las principales problemáticas que afronta la población desplazada en el país, así como los avances, obstáculos y retrocesos que se ha tenido en la reformulación 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 correctivas y eficaces para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. No obstante, el cambio de gobierno y los planteamientos públicamente expresados por éste y la reformulación de las políticas de tierras, víctimas, restitución de bienes, generación de ingresos, y modelo de desarrollo plantean la necesidad de conocer la continuidad de las soluciones propuestas en el informe de julio de 2010 y de los ajustes institucionales, operativos, presupuestales que tendrán que hacerse para garantizar los derechos de la población desplazada bajo los nuevos esquemas planteados.

III. EL SEGUIMIENTO AL AVANCE EN LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

21. A lo largo de este proceso de seguimiento, la Corte Constitucional siempre le ha dejado al Ejecutivo un amplio margen para decidir cómo debe realizar el ajuste a la política de atención integral a la población desplazada que asegure el goce efectivo de sus derechos,⁴ para adoptar una solución distinta a la

⁴ Ejemplo de este tipo de órdenes se observa en los ordinales segundo a séptimo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004; en los ordinales segundo a décimo sexto de la parte resolutive del Auto 178 de 2005, ordinales segundo a noveno de la parte resolutive del Auto 218 de 2006; y ordinales segundo a décimo octavo de la parte resolutive del Auto 008 de 2009

propuesta por la Corte,⁵ e incluso para redefinir las prioridades de esa política y diseñar las modificaciones que se deben introducir a la política estatal de atención a la población desplazada,⁶ alternativas que hasta ahora no han sido empleadas por el gobierno nacional.

22. La Corte Constitucional ha constatado en reiteradas oportunidades que a pesar de los avances y de las herramientas desarrolladas en los autos dictados por la Corte a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno han sido insuficientes para responder en forma eficaz y adecuada a la magnitud y gravedad del fenómeno, y no han incorporado completamente dichos instrumentos en el diseño, reformulación, ajuste, implementación y seguimiento de las mismas.

23. Teniendo en cuenta que es el Gobierno Nacional quien tiene la carga de mostrar que se ha avanzado en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte ha recibido periódicamente informes remitidos por las entidades del gobierno nacional, por las entidades territoriales, por los organismos de control, por las organizaciones de población desplazada, por las entidades internacionales y por organizaciones promotoras de los derechos humanos, así como por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado Interno, en los cuales evaluaban los avances, retrocesos o estancamientos en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte.

24. Con base en dichas evaluaciones, la Corte Constitucional adoptó una serie de Autos de cumplimiento, orientados a señalar los vacíos de la respuesta estatal, la compatibilidad de dicha respuesta con los principios, derechos y deberes constitucionales que orientan la protección y efectividad de los derechos de la población desplazada y para señalar los rezagos que debían ser atendidos, y realizar los ajustes requeridos a las órdenes inicialmente impartidas para asegurar que se avanzara de manera acelerada y efectiva en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

⁵ Ejemplo de este tipo de órdenes se observa en los ordinales tercero y sexto de la parte resolutive del Auto 233 de 2007, Auto 092 de 2008, numerales V.B.1.4. y V.B.13.4.; Auto 218 de 2006; y ordinales quinto, séptimo y décimo de la parte resolutive del Auto 008 de 2009

⁶ En el ordinal segundo, literal b. de la parte resolutive la sentencia T-025 de 2004, la Corte autorizó al gobierno para que *“dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia.”* Esta facultad nunca fue empleada por el gobierno, quien insistió en continuar con la política tal como había sido establecida en la Ley 387 de 1997

25. En este punto resulta relevante recordar que en materia de criterios de superación del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional, en el Auto 008 de 2009, señaló que ésta exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí:

a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.

b) Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial (i) la insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.

c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la incorporación de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad indígenas, y afrocolombianos.

d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participan de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.

e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional.

26. Un elemento importante para la comprensión de cómo operan estos criterios es el hecho de que deben ser entendidos e interpretados en función del criterio principal: la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales. Es por esta razón que la mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente para dar por superado el estado de cosas inconstitucional. Estos hechos pueden ser relevantes en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos, pero no son *per se* un criterio para dar por terminado el proceso judicial. Si la Corte se limitase a hacer una evaluación de este tipo, no solo estaría invadiendo la órbita de las

competencias de las demás funciones del Estado, sino que además estaría quebrantando el ordenamiento constitucional, al dar por concluido un proceso de esta magnitud, sin haber garantizado el contenido de los derechos constitucionales amenazados y violados en el presente caso.

27. Por este motivo, para la Corte Constitucional el criterio último para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional no es la realización de un esfuerzo presupuestal o la elaboración de mejores políticas públicas, ni la expedición de nuevas y mejores leyes, o del paso de un tiempo determinado, sino de la garantía de los derechos del grupo poblacional afectado. Obviamente, como en gran medida la vulneración generalizada y reiterada de los derechos de la población desplazada estuvo provocada por la ausencia de políticas públicas idóneas para tal fin, y por la insuficiencia de los recursos asignados para la atención de este amplio grupo poblacional, es obvio que el manejo de estos problemas estructurales se traduzca en un mejoramiento en el respeto de los derechos de la población desplazada. Sin embargo, lo anterior no puede llevar a confundir los dos criterios, y mucho menos, a que la Corte pase por alto su obligación de garantizar el goce de los derechos.

28. Pero incluso bajo la hipótesis de que el criterio principal es la superación de los problemas estructurales, la indagación por el goce efectivo de derechos se convierte en un asunto de la mayor relevancia, dado el vínculo indisoluble entre ambos tipos de asuntos. En últimas, la superación de los problemas estructurales únicamente puede verificarse cuando ello se traduce en una garantía de los derechos constitucionales. Así por ejemplo, ni la idoneidad y eficacia del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, ni el desbloqueo y la coordinación institucional y el esfuerzo presupuestal relevante, pueden ser determinados en abstracto y sin referencia al mejoramiento en las condiciones del grupo poblacional afectado. En otras palabras, no podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derecho; de igual modo, no podría considerarse que el esfuerzo y el manejo presupuestal es el adecuado, si por otro lado resulta insuficiente para asegurar los derechos constitucionales de la población afectada; y a la inversa, únicamente puede entenderse que existe un desbloqueo institucional y unas asignaciones presupuestales adecuadas, cuando tanto lo uno como lo otro se traducen y materializan en la garantía de derechos.

29. En resumen, el goce efectivo de derechos es el criterio que permite evaluar la superación de los problemas estructurales. Pretender circunscribir el análisis de la Corte a una supuesta verificación de problemas estructurales, sin indagar por el nivel de goce de los derechos, parte del falso supuesto de la disociación entre ambos asuntos. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el examen del juez constitucional para declarar superado del estado de cosas inconstitucional debe tener como referente principal el goce efectivo de

derechos, mientras que el examen de los problemas estructurales constituyen estándares relevantes que son evaluados en función del criterio principal.

30. Un hecho importante en la utilización del criterio de goce efectivo de los derechos de la población desplazada tiene que ver con la distinción de las vulneraciones que surgen de los problemas estructurales, como es el caso de las políticas de vivienda, generación de ingresos y tierras, o las falencias en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de coordinación; y la relacionada con la obligación de asegurar los mínimos de protección que debían garantizarse en todo momento a la población desplazada, mientras se corrigen las falencias institucionales, presupuestales, de coordinación, y participación.

31. Desde la sentencia T-025 de 2004, la Corte señaló que la dificultad de la corrección de problemas estructurales no podía ser utilizada como excusa para postergar indefinidamente la garantía del mínimo de protección a la población desplazada. Reconociendo la dificultad que tenía la superación de las falencias estructurales de tres componentes mencionados, la Corte incluso autorizó al gobierno que dentro del año siguiente a la expedición de la sentencia pudiera adoptar ciertas medidas regresivas. Sin embargo esa puerta de salida no fue utilizada por el gobierno nacional, y a partir de ahí la lógica del proceso decidido por el gobierno fue apostarle a todo, con igual intensidad.

32. Por ello, a pesar de algunos avances en el diagnóstico o diseño de soluciones estructurales, o del incremento importante de los recursos destinados a la atención de la población desplazada, hasta ahora no ha sido atendido de manera adecuada el problema más recurrente que aumenta la presión sobre las autoridades nacionales y que confirma la gravedad de la crisis humanitaria que vive la población desplazada, así como el número de acciones de tutela solicitando la protección de los jueces: la falta de garantía efectiva de los mínimos de protección. Esta situación sigue siendo tan crítica hoy en día, que a pesar del volumen de recursos asignados a la entidad responsable de coordinar los esfuerzos de las entidades que hacen parte del SNAIPD, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, los problemas administrativos y operativos en la atención a la población desplazada ha llegado en algunos casos a situaciones peores que las señaladas en la sentencia T-025 de 2004.

IV. GENERALIDADES DEL INFORME DE GOBIERNO PRESENTADO EL 1 DE JULIO DE 2010

33. Aun cuando en el presente Auto no se hará una valoración del informe presentado por el Gobierno Nacional el 1 de julio de 2010, si vale la pena resaltar algunos aspectos de ese informe frente a los cuales se espera un pronunciamiento expreso del gobierno nacional.

34. En materia presupuestal, el Informe de Gobierno del 30 de octubre de 2009 y del 1 de Julio de 2010, se señala que la Nación ha multiplicado casi diez veces los recursos destinados para la atención de la población desplazada, al comparar lo destinado en el período 1999-2002 con lo destinado en el período 2007-2010, con lo cual afirma se han alcanzado resultados progresivos e importantes en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, gracias a la existencia de políticas públicas diseñadas con enfoque de derechos. En el Informe del 1 de Julio de 2010 se proyectó un plan financiero para la política a 10 años, con el que se busca garantizar de manera progresiva y sostenida el goce efectivo de los derechos teniendo en cuenta las cargas fiscales que implican el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo frente a otros grupos vulnerables. Sin desconocer los esfuerzos realizados en términos presupuestales, resulta preocupante que ese mayor volumen de recursos no se refleje en una mejor atención a la población desplazada, tal como lo resaltara el Procurador General de la Nación en la última sesión técnica territorial realizada en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 314 de 2009.

35. En materia de capacidad institucional, el Informe de 1 de julio de 2010, trae por primera vez en 6 años un diagnóstico sobre las falencias institucionales y la proyección de planes de acción institucionales para la superación de tales falencias. Esa capacidad institucional se midió, partiendo de un enfoque particular de la política, que concentra la oferta institucional en lo urbano, dadas las necesidades de atención de la población desplazada en los lugares donde se asienta. En dicho informe se presentaron evaluaciones del diagnóstico institucional realizadas en el año 2009, que evidencian que los problemas identificados en la sentencia T-025 de 2004 persisten y que los avances en la materia aún son pobres. El informe presenta los planes de acción y de fortalecimiento institucional cuya implementación aún no se ha iniciado. No obstante el limitado avance de esta respuesta, el diagnóstico y los planes formulados son un punto de partida significativo que deben ser tenidos en cuenta para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

36. En términos de goce efectivo de derechos, el gobierno nacional presenta unas cifras que supuestamente indican un avance significativo en la materia. La información proporcionada por el Gobierno constituye una herramienta valiosa para evaluar la condición de la población desplazada, que sin duda ofrece importantes elementos de juicio para adoptar una decisión con respecto al levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. No obstante, la Corte advierte que para la valoración de este informe se deben tener en cuenta, algunas de las pautas metodológicas utilizadas para su elaboración, pero cuyos soportes no fueron aportados en su totalidad al proceso con el fin de que pueda concluirse sobre su pertinencia, suficiencia y comparabilidad. No obstante lo anterior, de los datos presentados hay varios puntos que llaman la atención:

- En primer lugar, el universo de estudio recae únicamente sobre la población inscrita en el RUPD, al descartar de plano la información sobre la población

en situación de desplazamiento que por diversos motivos no hace parte de dicho registro. Este hecho genera dudas sobre la posibilidad de inferir conclusiones para ambos grupos poblacionales (los inscritos y los no inscritos en el RUPD), pues tal como se mostró en la III Encuesta Nacional de Verificación, la situación que enfrentan estos dos grupos no son necesariamente comparables. Dada la continuidad del fenómeno del desplazamiento, el aumento en las cifras de rechazo a quienes declaran ser desplazados, la existencia de indicios que cuestionan la idoneidad de los procedimientos administrativos para valorar las declaraciones y proceder a la inclusión, así como la persistencia de problemas en los sistemas de información, hace necesario contar con los soportes técnicos y la valoración de expertos que aporten elementos de juicio a la Corte Constitucional y al gobierno nacional sobre el alcance, utilidad y limitaciones de tales decisiones metodológicas.

- Algo similar sucede con la decisión de optar por la metodología de “muestra panel” tenida en cuenta por el gobierno. Sobre el punto, no resulta claro para la Corte Constitucional, dado el universo escogido para la medición, cómo ese método permitiría evaluar la situación en materia de goce efectivo de derechos de la población recientemente desplazada e inscrita en el RUPD, la cual, según otras fuentes de información⁷, está siendo desatendida en algunos casos en niveles operativos más bajos que los señalados en la sentencia T-025 de 2004. Adicionalmente, tampoco resulta claro cómo esta “muestra panel” pueda arrojar resultados confiables cuando se aplica a grupos con un alto nivel de movilidad, como ocurre precisamente en el caso de la población desplazada.
- A pesar de los avances señalados en el informe, persisten las falencias señaladas en relación con el informe anterior, en cuanto a la confiabilidad de la información en que se sustentan las conclusiones del informe gubernamental: (i) Varios de los resultados presentados como avance respecto del informe anterior, en realidad establecen una nueva línea de base afecta su comparabilidad; ii) Se identificaron varias contradicciones entre la encuesta GED y los indicadores sectoriales que no encuentran explicación; iii) Hay mediciones de ciertos derechos que no son pertinentes desde el punto de vista técnico, tal como ocurre con la percepción sobre el derecho a la seguridad o el derecho a la vida; y (iv) hay varias conclusiones del informe que mostrarían una interpretación sesgada, que no se sustenta en los datos presentados en el mismo informe.
- Si bien hasta ahora se ha empleado el sistema de encuestas de percepción para algunos de los derechos de la población desplazada, teniendo en cuenta los indicadores de goce efectivo de derechos adoptados mediante Auto 116 de 2008 y 233 de 2007, no obstante su utilidad estadística, preocupan a la Corte Constitucional las limitaciones técnicas de este instrumento para medir el goce efectivo de algunos derechos, tal como fue señalado por la Comisión de Seguimiento, así como para establecer este sistema como un método permanente de medición de la situación que enfrenta la población desplazada.

⁷ Ver los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 314 de 2009, así como los informes remitidos por la Defensoría del Pueblo y por la Procuraduría General de la Nación durante el período 2009-2010

En relación con la primera preocupación, las cifras presentadas por el gobierno sobre percepción de goce sobre los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad, contrasta con las estadísticas oficiales existentes sobre estos derechos, lo cual indicaría la necesidad de realizar ajustes importantes al informe gubernamental. En el caso del derecho a la integridad personal, por ejemplo, los resultados de la encuesta gubernamental contrastan significativamente con los arrojados por las estadísticas oficiales, y en el que incluso parece existir algún tipo de contradicción entre los resultados del 2008 y del 2010. Esto mismo ocurre con la percepción de seguridad alimentaria para calcular la satisfacción del derecho a la alimentación, que se basa única y exclusivamente en la recordación de los desplazados sobre su seguridad alimentaria en el 2008. En cuanto a la segunda preocupación, la complejidad del fenómeno del desplazamiento y las dificultades técnicas del sistema de encuestas, resaltan la urgencia de contar con otro sistema de medición permanente, que permita saber si se está avanzando, retrocediendo o se ha producido un estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

- Con respecto a la Ayuda Humanitaria de Emergencia (AHE), el mismo informe del gobierno nacional reconoce las limitaciones de la encuesta, y por tal motivo efectúa un cruce de la información obtenida a partir de las encuestas, con los registros administrativos de Acción Social. Todo lo anterior demuestra que la encuesta tiene una capacidad restringida para mostrar con fidelidad la situación sobre el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Adicionalmente, la Corte debe tener en cuenta que la comparación entre la denominada “línea de base” y el primer seguimiento tiene algunas limitaciones derivadas de la diferente metodología utilizada en uno y otro caso, que hace que en algunos casos las cifras presentadas sean en realidad una nueva línea de base a partir de la cual se deberá evaluar si hay avance en términos de goce efectivo de los derechos. Si bien es cierto que en términos generales el diseño muestral de la Línea de Base y del Primer Seguimiento tienen una misma estructura, existen algunas importantes excepciones. Con respecto a algunos derechos hubo diferencias significativas en el indicador de goce efectivo del derecho. Este es el caso, por ejemplo, del derecho a la identidad. Así, mientras para el año 2008 se excluyó la exigencia de la libreta militar, para el año 2010 se exige la libreta militar para las personas entre 18 y 45 años, a pesar de que la exigencia legal es hasta los 50 años.
- Finalmente, se encuentran algunas inconsistencias significativas que ponen en duda la fiabilidad de las mediciones efectuadas, que indicarían que los avances en términos de goce efectivo de derechos no son tan significativos en relación con la anterior medición. Esta conclusión se corrobora con los resultados de la Tercera Encuesta de Verificación realizada por la Comisión de Seguimiento, que muestra unos avances más conservadores e incluso un estancamiento en relación con varios de los derechos. Este informe será trasladado al gobierno nacional para que realice el análisis pertinente.

37. En términos de la reformulación de políticas ordenada en el Auto 008 de 2009, varios de los avances presentados en el informe gubernamental del 1 de julio de 2010 como resultados concretos, no superan la etapa de diagnósticos, o de formulación de planes que aún no han sido objeto de implementación, y que carecen de un cronograma concreto, por lo que no es claro que cumplan los parámetros de evaluación señalados en dicho auto, y que no pueda conocerse su impacto en la superación del estado de cosas inconstitucional.

38. En relación con la política de generación de ingresos, en el informe gubernamental se presenta el documento CONPES 3616 como el instrumento a través del cual se incorporarán las necesidades de la población desplazada. No obstante, este instrumento de política no evidencia cómo se integrarán las políticas de ayuda humanitaria de emergencia y de generación de ingresos para superar la dependencia de la población, ni se vinculan de manera operativa con los programas de vivienda y de tierras, lo cual aumenta el riesgo de dependencia permanente de la ayuda humanitaria de emergencia, y por ende de la presión sobre el sistema de atención.

39. En cuanto al cumplimiento de las órdenes impartidas en los autos de enfoque diferencial, resalta la Corte Constitucional que en el informe remitido el 1 de julio de 2010, la mayor parte de las acciones reportadas como resultados concretos, se refieren en realidad a actividades de diseño, o formulación, pero sin implementación ni balance de resultados que muestren cómo se ha avanzado en la materia, o si se han presentado rezagos, cuál es la razón de los mismos. Varios de los informes remitidos por las organizaciones que han acompañado el proceso de cumplimiento de los Autos 092 y 241 de 2008, 004, 0045 y 006 de 2009, han expresado su preocupación por los rezagos tanto en atención efectiva como en diseño e implementación.

40. Finalmente, en términos de decrecimiento del fenómeno de desplazamiento, a pesar de la afirmación del gobierno sobre la reducción del mismo, las cifras presentadas muestran la persistencia del fenómeno, y un decrecimiento de apenas 3,6% si se comparan los períodos 2004 a 2006 – 2007 a 2009.⁸ De las cifras gubernamentales también es posible observar que las zonas más afectadas por desplazamiento masivos son Nariño, Antioquia, Chocó, Cauca y Arauca y que es en esas zonas donde se presentan el mayor volumen de rechazos de las declaraciones por desplazamiento forzado. Si se observan las cifras sobre rechazos de inclusión en el RUPD, se obtiene un aumento del 121% en la tasa de rechazos de personas que rinden su declaración como desplazados en el período 2007-2009, especialmente en casos de desplazamientos intraurbanos, interveredales, originados por bandas criminales o producidos en el contexto de operaciones legítimas del Estado.

⁸ Cifras consolidadas a septiembre 30 de 2010

V. NECESIDAD DE UN PRONUNCIAMIENTO DEL GOBIERNO FRENTE AL INFORME PRESENTADO EL 1 DE JULIO DE 2010 ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

41. A lo largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, tal como ya fue puntualizado, la tarea de la Corte ha sido indicarle al Ejecutivo, luego de dejar a su discrecionalidad el camino a escoger y constatar que el camino escogido o la ausencia de acción no conducían a la corrección, los elementos constitucionales que le servían para corregir ese elemento.

42. La Corte ha señalado expresamente al Ejecutivo cuáles eran las falencias que continuaban impidiendo la superación del estado de cosas inconstitucional e impartió órdenes concretas y fijó parámetros para valorar la respuesta estatal. Dentro del conjunto de medidas dictadas, las impartidas en el período 2008 - 2009 marcaron un cambio en el ritmo y la intensidad del proceso de seguimiento, dado el estancamiento de la respuesta estatal en aspectos esenciales para la superación del estado de cosas constitucional. En ese entonces estableció un marco complejo de acciones que debían ser atendidas por el gobierno nacional.⁹

43. En ese contexto, ordenó (i) la reformulación, ajuste e implementación de los diferentes componentes de la política pública en materia de desplazamiento forzado (Auto 008 de 2009); (ii) la realización de ajustes importantes para mejorar el nivel de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales –Autos 007 y 314 de 2009–; (iii) la corrección de las falencias de los sistemas de información y hábeas data (Auto 011 de 2009); (iv) la aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos para determinar si se estaba avanzando (Autos 233 de 2007 y 116 de 2008); (v) la adopción de medidas específicas para asegurar la protección del derecho a la vida de la población desplazada (Autos 054, 093 y 200 de 2008, 009 de 2009) y (vi) la incorporación del enfoque diferencial de la política pública en materia de desplazamiento (mujeres Autos 092 y 237 de 2008, niños, niñas y adolescentes –Auto 251 de 2008–, personas y comunidades indígenas –Auto 004 de 2009–, población y comunidades afrodescendientes –Auto 005 de 2009–, y personas con discapacidad –Auto 006 de 2009).

44. El diagnóstico consignado en la sentencia T-025 de 2004 y en su anexo 5, y en los anteriores autos de seguimiento, indican expresamente cuáles son los parámetros bajo los cuales se realizará la valoración de esa respuesta estatal con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional. A pesar de su pertinencia, en aras de la brevedad y dado que son documentos públicos, no se hará una transcripción de las falencias que debían ser atendidas, de los

⁹ En la materia son pertinentes los siguientes apartados: Sentencia T-025 de 2004, Secciones 6, 9, y su parte resolutive, así como el Anexo 5; Auto 008 de 2009, secciones III a VII y parte resolutive; Auto 007 de 2009, párrafos 22 a 27 y parte resolutive; Auto 011 de 2009, sección II y parte resolutive; Auto 116 de 2008; y los parámetros fijados en los Autos 092 de 2008, y 237 de 2008, Auto 251 de 2008, Auto 004 de 2009, Auto 005 de 2009, y Auto 006 de 2009, así como los Autos 054, 093 y 200 de 2008, 009 de 2009.

parámetros fijados ni del contenido de las órdenes impartidas. No obstante, deberán ser tenidos en cuenta por el gobierno al pronunciarse sobre el informe gubernamental presentado el 1 de julio de 2010.

45. Dado que públicamente el Gobierno Nacional está impulsando cambios legales y administrativos que tienen impacto en la continuidad de la política de prevención y atención al desplazamiento forzado, así como del ritmo de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y del compromiso con que el presente gobierno planea atender la problemática del desplazamiento, es necesario que el gobierno fije su posición frente a las propuestas, enfoques, diagnósticos y resultados presentados en el informe de 1 de julio de 2010 y señale cómo los cambios planteados incluyen una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, y para la corrección de las falencias e incongruencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

46. Sin hacer un barrido exhaustivo de las propuestas gubernamentales, o profundizar en su contenido, es evidente el cambio de orientación que tales propuestas tienen, basta mirar, en términos generales, el énfasis en lo rural que plantean los distintos instrumentos promovidos por el gobierno. Este énfasis genera nuevos retos para la respuesta estatal frente al desplazamiento que aun no han sido considerados. La respuesta estatal al desplazamiento y la arquitectura institucional sobre la que estuvo fundada la atención de esta población en los últimos 6 años se da en un contexto urbano, dados los lugares de asentamiento de la población desplazada. El énfasis en lo rural que plantea el gobierno requiere ser examinado para determinar cuáles son los ajustes que deben hacerse tanto en materia de oferta como de capacidad institucional para garantizar los derechos de la población desplazada, cualquiera que sea el modelo de política que impulse el gobierno.

47. Reconociendo que es legítimo que el Ejecutivo, plantee y reformule políticas públicas para atender problemáticas estrechamente relacionadas con el desplazamiento forzado interno, ello no lo exime de asegurar la efectividad de los derechos de la población desplazada ni de adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional. En esa medida, el pronunciamiento que se le pedirá al gobierno nacional en relación con el informe presentado el 1 de julio de 2010, con el fin de determinar si avala lo allí planteado o si propone una salida distinta, requiere en todo caso una respuesta concreta sobre los siguientes aspectos:

- Se han anunciado cambios en el marco del SNAIPD que pueden implicar modificaciones en competencias y responsabilidades de las entidades responsables de la atención a la población desplazada. Al respecto, es necesario conocer si el Gobierno ha decidido continuar con el Plan de Fortalecimiento Institucional presentado en los Informes del 30 de octubre de 2009 y 1 de julio de 2010. En el caso de presentarse cambios. ¿Qué entidad tendría la responsabilidad en coordinación y la responsabilidad de certificar el desempeño institucional del resto de entidades de conformidad

con lo ordenado en el Auto 008 de 2009? ¿Cuáles serían los ajustes que deberá hacer el gobierno en esa estructura para asegurar la actuación articulada de las entidades que hacen parte del SNAIPD y de las entidades territoriales de todos los niveles?

- Se plantean modificaciones legales que son en realidad una respuesta a problemas operativos de Acción Social en términos de registro, temporalidad de la ayuda, efecto reparador de programas de asistencia social brindados a la población desplazada, y de cesación de la condición de desplazado, sobre los cuales existe abundante jurisprudencia y que podrían entrar en contradicción con las exigencias constitucionales en la materia y con lo planteado por el gobierno el 1 de julio de 2010, pero que también plantean una transición entre los dos enfoques que de no ser atendida puede terminar agravando la situación humanitaria que vive la población desplazada y las dificultades operativas en la atención, tal como ha sido evidenciado en informes recientes remitidos a la Corte Constitucional. ¿Cómo ha evaluado el gobierno nacional el impacto de tales medidas en términos de goce efectivo de los derechos? ¿Cuáles ajustes planean hacerse para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional, en la transición, y una vez se haya consolidado el proceso de reforma?
- En el informe del 1 de julio el gobierno Nacional efectuó una proyección de la magnitud de la inversión requerida para atender a la población desplazada, que implica un compromiso a 10 años con la política de atención al desplazamiento. ¿Se mantiene el gobierno en esa proyección? En caso positivo: ¿Cuál será el ritmo de apropiación presupuestal? En el evento de existir cambios en la formulación de programas, qué ajustes se requerirían en materia presupuestal? En el evento de modificar la proyección de inversiones requeridos, qué alternativas está pensando el gobierno implementar para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y para avanzar en el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional.
- El desplazamiento forzado ha generado cambios en la estructura demográfica de los entes territoriales lo que implica cambios en los montos asignados por el Sistema General de Participaciones que deben ser evaluados en el marco de los procesos de retorno de población. ¿De qué manera se podría plantear un análisis estructural en términos de formulación y ejecución de la política pública, especialmente en lo concerniente a la asignación de recursos del nivel nacional?
- Varias de las iniciativas legislativas contienen instrumentos de desarrollo, generación de ingresos, atención, servicios sociales, que no necesariamente tienen en cuenta a la población desplazada o que por lo menos no es evidente su inclusión dentro de tales iniciativas. En esa medida, cómo ha valorado el gobierno que tales propuestas incluyen a la población desplazada y cuál se proyecta que sea su impacto en términos de goce efectivo de derechos y de superación del estado de cosas inconstitucional?

- Varias de las iniciativas legislativas tienen impacto profundo en términos de los mecanismos de protección diseñados para garantizar la vida, la seguridad o los bienes de la población desplazada, así como en términos de articulación entre las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD. ¿Cómo ha valorado el gobierno nacional esos riesgos y qué medidas está pensando adoptar para reducir el eventual daño que produzcan tales acciones en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada y de superación del estado de cosas inconstitucional?
- Dadas las responsabilidades estatales frente a la población desplazada y la magnitud de la crisis humanitaria, qué planea hacer el gobierno nacional para superar el estado de cosas inconstitucional, a qué ritmo, con qué metas, cómo y con qué prioridades.

VI. DECISION

47. En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que a pesar de los avances logrados, el estado de la información presentada por el gobierno nacional y el nivel de ejecución de las correcciones planteadas, señalan que persiste el estado de cosas inconstitucional, en la medida en que aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo. 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, y ésta no ha sido cumplida todavía. Con el fin de avanzar en la evaluación de la información remitida, **ORDENAR** al Director de Acción Social, enviar a la Corte Constitucional dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación del presente Auto, los soportes técnicos del informe de goce efectivo de derechos entregado el 1 de julio de 2010.

Segundo.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional **CORRER TRASLADO** del informe presentado por el gobierno el 1 de julio de 2010 a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director Nacional de Planeación y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Tercero.- CONCEDER a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al

Director Nacional de Planeación y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, para que presenten a la Corte Constitucional, en nombre del gobierno nacional, un informe conjunto en el cual se fije su posición frente a las propuestas, enfoques, diagnósticos y resultados presentados en dicho informe, señale cómo los cambios legislativos y administrativos públicamente planteados incluyen una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, y para la corrección de las falencias e incongruencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, y de respuesta específica a los interrogantes planteados en el párrafo 47 de este Auto.

Cuarto.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, que se dé traslado a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director Nacional de Planeación y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Verificación presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

Quinto.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, que dentro del ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y presenten sus observaciones sobre los retos planteados por la agenda legislativa impulsada por el gobierno nacional y los cambios institucionales propuestos.

Sexto.- INVITAR a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional, y sus recomendaciones frente a los retos planteados por la agenda legislativa impulsada por el gobierno nacional y los cambios institucionales propuestos.

Séptimo.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, informe al señor Presidente de la República sobre el contenido del presente Auto para los fines que estime pertinentes.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General