



**Universidad  
de Cartagena**  
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad  
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

**EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO  
FORZADO, EN EL MARCO DEL POSCONFLICTO.**

**Tutor:**

**FERNANDO LUNA SALAS**

**Investigador:**

**LUIS FERNANDO NARVAEZ MARTÍNEZ**

**Modalidad de trabajo:**

**MONOGRAFÍA**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de  
Cartagena.**

## ÍNDICE

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>I. Resumen.....</b>   | <b>3</b>      |
| <b>II. Abstract.....</b>   | <b>3</b>      |
| <b>III. Introducción.....</b>  | <b>4</b>      |
| <b>IV. Justificación.....</b>  | <b>6</b>      |
| <b>V. E.C.I frente al desplazamiento forzado.....</b>                      | <b>10</b>     |
| <b>VI. Dificultades de la declaratoria del E.C.I.....</b>                  | <b>14</b>     |
| <b>VII. Delimitación de la población vulnerable.....</b>                   | <b>15</b>     |
| <b>VIII. Desplazamiento forzado en el posconflicto.....</b>                | <b>17</b>     |
| <b>IX. Medidas adoptadas por el estado frente al E.C.I.....</b>            | <b>20</b>     |
| <b>X. Evolución jurisprudencial frente al levantamiento del E.C.I.....</b> | <b>23</b>     |
| <b>XI. Conclusiones.....</b>   | <b>67</b>     |
| <b>XII. Recomendaciones.....</b>   | <b>70</b>     |
| <b>XIII. Referencias bibliográficas.....</b>                               | <b>73</b>     |

## RESUMEN

La figura del estado de cosas inconstitucionales tuvo su origen y desarrollo en la corte constitucional y es considerada una herramienta jurisprudencial para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales de la población en forma masiva, el primer pronunciamiento de la corte con relación a esta materia se dio en la sentencia T 205 de 2004, sin embargo aún no se han resuelto los problemas que llevaron a su declaratoria, motivo que ha suscitado la negativa de la corte frente a la solicitud del gobierno de levantar la medida del “Estado de cosas inconstitucionales”, ya que en consideración de la misma , el estado primero debe garantizar el mismo nivel de protección efectiva para los desplazados frente al resto de la población colombiana, lo cual se convierte en un verdadero desafío con miras a la reparación de víctimas, en el marco del posconflicto.

**Palabras claves:** Derechos fundamentales, Víctimas, Garantizar, Protección, Reparación, Declaratoria, Posconflicto.

## ABSTRACT

The figure of the unconstitutional state of affairs had its origin and development in the constitutional court and is considered as jurisprudential tool to guarantee the effective fulfillment of the fundamental rights of the population in a massive way, the first ruling of the court in relation to this matter was It was given in judgment T 205 of 2004, however the problems that led to its declaration have not yet been resolved, a reason that has led to the refusal of the court in the face of the government's request to lift the "unconstitutional state of affairs" , since in consideration of it, the state must first guarantee the same level of effective protection for the displaced from the rest of the Colombian population, which becomes a real challenge with a view to repairing victims, within the framework post-conflict.

**Keywords:** Fundamental rights, Victims, Guarantee, Protection, Repairing, Declaration, Post-conflict

## INTRODUCCIÓN

Uno de los aportes más importantes que la Corte Constitucional ha realizado al derecho colombiano, ha sido la creación de la figura del estado de cosas inconstitucionales, que desde hace algún tiempo se ha venido desarrollando e implementando con el fin de reparar la vulneración masiva de derechos fundamentales, lo que en definitiva es suscitado por la omisión continua de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones.

El Estado de Cosas Inconstitucional puede definirse entonces como un juicio empírico de la realidad, que determina un incumplimiento reiterado y sistemático de la norma constitucional. No es más que una creación intelectual, de corte jurisprudencial que apenas está en construcción, y que se generó debido a las violaciones generalizadas de derechos humanos, las cuales son de tal proporción, que hacen que la Carta Política quede sin efecto en la práctica, lo que resulta contradictorio, puesto que Colombia se proclama en su constitución como un país regido bajo el modelo de estado social de derecho, y estas situaciones se presentan en tal forma que la realidad del estado termina siendo contraria a los principios fundantes del mismo.

El propósito de esta figura está dirigido en gran parte, a que una vez se constate una vulneración de derechos humanos, los efectos suscitados por la acción jurídica del juez de tutela se extiendan, extraordinariamente, para proteger por una parte y de forma directa a todo un conjunto de personas, y por la otra y de manera indirecta a toda la sociedad, la cual se considera en peligro; además también tiene como propósito ordenar al cúmulo de instituciones involucradas, poner fin al estado de anormalidad constitucional, lo cual debe hacerse mediante acciones integrales, oportunas y eficaces.

En materia de desplazamiento forzado, el primer pronunciamiento hecho por la corte constitucional al respecto, tuvo lugar en el año 2004, con la sentencia T 025 la cual halló sustento, en la prolongada ausencia de recursos para atender las consecuencias suscitadas por la magnitud del flagelo; la falta de responsables frente a los derechos de la población desplazada, la inocua coordinación del sistema nacional de atención a las víctimas, el estancamiento institucional en el tema y la ausencia del estado ante la violación masiva de los derechos de la población desplazada.

Lo anterior denota que la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales responde a problemas estructuralmente políticos, donde la Corte fija su postura en la idea de que la principal función de un Estado social y democrático de derecho, es el control del poder para el cabal cumplimiento de la Constitución y como se trata de enfrentar una falla generalizada del Estado, materializada en la ausencia o ineficacia de las políticas públicas para adecuarse a los postulados de la Carta Política, la Corte debe actuar so pena de permitir la inobservancia de la Constitución por la acción, la omisión o la inoperancia de los gobiernos, en la protección efectiva de los derechos humanos.

## JUSTIFICACIÓN

Transcurridos casi cuatro años desde la firma de los acuerdos de paz, hecho presumible como el fin del conflicto armado interno, que dio origen al flagelo social del desplazamiento forzado y demás tragedias sociales que suscitaron la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en la mencionada materia, nos encontramos ante una realidad que contrasta con las disposiciones políticas, legales y administrativas que fueron señaladas en la sentencia T 025 de 2004, ya que en la actualidad existe un déficit notorio de políticas públicas orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Las obligaciones del estado, no deben limitarse a aspectos presupuestales o administrativos, si no hacia la creación e implementación de un enfoque diferencial efectivo, no de papel, un enfoque que permita que las personas que pertenecen a las comunidades que han sido víctima del conflicto armado, tengan un goce real de sus derechos fundamentales sin ningún tipo de limitación o impedimento subjetivo que agrave aún más su situación, si bien el levantamiento del estado de cosas inconstitucional no implica que todos los derechos de esa población deban ser satisfechos de forma concomitante hasta su máximo desarrollo posible, porque la misma corte se anticipó a esta situación, señalando las limitaciones económicas que padece el estado colombiano, es preciso decir que han pasado 15 años desde que se hizo la declaratoria y aun no tenemos un cuerpo de políticas y leyes precisas que permitan dar fin al padecimiento de las víctimas.

Con relación al goce del derecho a la vivienda digna, lo cual implica; seguridad jurídica para la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y acceso a servicios

públicos, la corte constitucional señaló que para la superación del E.C.I en esta materia se fijaría un umbral que debía sujetarse a que el porcentaje de hogares desplazados que accedieron a una vivienda digna fuera igual al de la población nacional que se encuentra en situaciones socioeconómicas comparables, siguiendo ese orden de ideas la corte valoró la implementación de políticas públicas hechas por el estado colombiano, como por ejemplo el “Programa de vivienda gratuita” el cual ha resultado insuficiente debido a su escasa cobertura, ya que a fecha de 2016, 5,587 familias habían accedido a subsidios que los vinculaban al programa, pero sin embargo existían aproximadamente 80,000 hogares que aún no habían sido vinculados.

Por otra parte también se valoró la existencia de programas de vivienda alternativos como el V.I.P.A(vivienda de interés prioritario para ahorradores) y “Mi casa ya” , resultando ambos insuficientes ya que requerían de los hogares postulantes, un mínimo de ingresos equivalentes a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual deja en evidencia la falta de un enfoque diferencial que permita ponderar la realidad socioeconómica que afrontan las personas desplazadas por la violencia, sobre este tipo de requisitos excluyentes.

Otro apartado importante es la generación de ingresos, con relación a este la corte estableció que se entenderá superado el estado de cosas inconstitucional una vez que el porcentaje de la población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de pobreza extrema sea del cero por ciento (0%), situación que se vuelve utópica de momento, ya que la misma corte señala que a fecha de 2016 el 82,9% de los indigentes del país, son población desplazada, estos datos reflejan la profunda desarticulación y desconexión de

los programas existentes para garantizar la generación de ingresos y empleos para esta población.

Al respecto la corte constitucional mediante el auto 273 de 2016 señaló

“No obstante a pesar de los esfuerzos realizados, esta Sala Especial encuentra que (ii) el Gobierno Nacional incumplió a la orden de replantear la política de generación de ingresos, lo cual se manifiesta en: (a) la ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado; (b) en la desarticulación de la oferta programática; (c) en la falta de continuidad entre la ruta de generación de ingresos y la de generación de empleo; (d) en la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia; (e) en dificultades para realizar el seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno, como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados. Como resultado de lo anterior, (f) la población desplazada todavía sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica, incluso en aquellos casos en los que ha sido beneficiaria de un proyecto productivo. (g) Las dificultades expuestas se acentúan en el sector rural.”

En materia de educación, en la sentencia T 025 se estableció que el acceso a la educación de los niños y niñas, hace parte del mínimo prestacional que debe garantizar el Estado a los menores desplazados. Esta exigencia es consistente con el numeral cuarto del artículo 67 de la Constitución Política, que establece que: “el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.”

Si bien las encuestas y estudios realizados por le DANE son favorables en este rubro, al menos con relación a la educación básica primaria y secundaria, no ocurre lo mismo en lo que a educación superior se refiere, ya que la tasa de cobertura neta para la población en situación de desplazamiento forzado es de sólo 8.8 frente a 27.6 para el total del país, lo que sitúa a la población desplazada en 20 puntos porcentuales por debajo de la media nacional.

En materia de tierras también existe desarticulación, ya que pese a que el gobierno expidió la ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, esta es una ley que carece de acompañamiento legislativo, es decir que no hay articulado adicional a esta, no hay un cuerpo normativo girando entorno a la protección de los mismos derechos.

Esta investigación y las actividades que la atañen se realizó de acuerdo al siguiente cronograma de trabajo; Noviembre 2020, actividades de recolección de información en base de datos de la corte constitucional y portales gubernamentales, profundización de temas contenidos en el proyecto de investigación, Diciembre 2020, búsqueda de planes o programas gubernamentales para establecer avances o retrocesos con relación al estado de cosas inconstitucionales, retroalimentación en compañía de docente asesor para determinar posibles recomendaciones con relación al problema jurídico de la investigación, Enero 2021, estructuración de conclusiones y recomendaciones.

## **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

La corte constitucional hizo su primer pronunciamiento al respecto, en el año 2004 con la sentencia T-025, en la cual se estableció un conglomerado de factores objetivos para la determinación del estado de cosas inconstitucionales, que se tomarían como parámetro para declararlo o no; (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

En la misma providencia la corte hizo la ponderación y consecuente aplicación de los mencionados factores, frente a la situación que afrontaban las personas desplazadas por la violencia en el territorio colombiano, teniendo como conclusión que existían varios elementos que confirmaban la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la

situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional trajo como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada debían ajustar sus actuaciones de tal manera que se lograra 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 la experticia 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, por lo tanto la Corte Constitucional ordenó al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos.

También se estableció que ese mínimo de protección ,debe ser oportuna y eficazmente garantizado, lo cual implica (i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender 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.

Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente.

## **DIFICULTADES DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES.**

La reparación de los derechos vulnerados en el estado de cosas inconstitucional tiene ciertas dificultades, muy a pesar de sus beneficios, sobre todo para la efectividad de los derechos sociales, y uno de los cuales implica que la Corte Constitucional profiera órdenes al legislador y a entidades del gobierno, atinentes al diseño y la ejecución de políticas y programas específicos, así como que la Corte asuma competencia para verificar el cumplimiento de tales órdenes, y esto reviste un alto grado de complejidad, en un país como Colombia, toda vez que, la lucha de poderes ha sido un motivo de discordias, incluso de guerras civiles a lo largo de la historia.

La situación se torna alarmante para los miembros de las entidades que reciben órdenes por parte de la Corte Constitucional, puesto que, se proclaman como “independientes” a las demás entidades del Estado Colombiano.

El ECI, es aplicable de una forma muy especial a esas personas que han sido víctimas del conflicto armado, y que en consecuencia son una población vulnerable, porque está plenamente demostrado que en su gran mayoría estas personas no han podido ser reparadas integralmente por el estado, sino todo lo contrario, en muchísimos casos han sido revictimizadas, toda vez que, aunque administrativa o judicialmente han sido reconocidos como víctimas, dicha categoría los ha hecho titulares de derechos que imponen obligaciones a las entidades o autoridades del Estado, y estas no han hecho más que demorar u omitir su cumplimiento.

Por otra parte, los motivos para la declaratoria ECI son los que disponga la Corte Constitucional y, en esencia, se concretan en causas como las siguientes: primero la proliferación de acciones de tutela como única alternativa ante la desatención oficial del derecho de justicia infringido; segundo la conversión de la acción de tutela en un trámite más para la atención del derecho; y tercero la ausencia de políticas públicas y planes estatales orientados a superar la situación.

### **DELIMITACIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE FRENTE AL FLAGELO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

Por todo lo expuesto hasta el momento, se hace imprescindible definir y delimitar lo que se entiende por “población vulnerable”, ya que, de cierta manera son el eje central para el nacimiento de la figura que atañe a esta investigación.

Se puede definir como población vulnerable, al conjunto de personas o grupos poblacionales que, por sus condiciones sociales, culturales o económicas, o por sus características, tales como la edad, sexo, nivel educativo o estado civil, con tendencia a sufrir maltratos contra sus derechos fundamentales.

En Colombia se encuentran definidas como poblaciones vulnerables, las siguientes:

- ✓ Los desplazados.
- ✓ Los discapacitados.
- ✓ Las minorías étnicas.
- ✓ Las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ✓ Personas mayores.

- ✓ Las personas en estado de indigencia.
- ✓ Los defensores de derechos humanos.
- ✓ Los menores.
- ✓ Los homosexuales.
- ✓ Las mujeres en estado de gestación o lactancia, o discriminadas por razones de sexo.

En relación con los casos de los desplazados (población vulnerable), resulta relevante preguntarnos ¿si la Corte debe cesar en el ejercicio de tal competencia de verificación, a pesar que, tras varios años, las órdenes no se han cumplido a cabalidad?

Para responder esta pregunta es importante mencionar que a la luz del llamado constitucionalismo social y la indeclinable función de garantía que ha de cumplir el juez constitucional, especialmente en ordenamientos como el Colombiano cuya Carta Política se erige como “Constitución de los derechos”, le compete velar por la efectividad de los derechos fundamentales; y le atañe ese rol, por supuesto, en lo que toca con los derechos fundamentales de contenido económico y social, llamados “de justicia”. Derechos que, tal como lo imponen la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, todos los cuales vinculan a Colombia, deben ser disfrutados por todos los asociados cada día en mayor grado y sin retrocesos, lo cual se conoce y declara en esos pactos como principio de progresividad, y así han de procurarlo los legisladores y el Gobierno con sujeción a las limitaciones de las finanzas públicas.

Lo que cabe cuestionar es que la Corte Constitucional, en aras del cumplimiento de los comentados pactos y de su función como guardiana de la Carta Política, haya optado por institucionalizar una medida que no está prevista en la Constitución y que, por otra parte, ha

generado y puede generar gravísimas consecuencias desde el punto de vista de la hacienda pública, el principio de igualdad y la propia credibilidad de la Corte. Todo ello al amparo de un discurso conforme al cual el juez del presente no solo es juez, sino que, además, cuando sea necesario, es un verdadero estadista.

## **DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL POSCONFLICTO**

Con más de 7 millones de personas desplazadas durante el conflicto armado interno, Colombia es uno de los países con mayor número de desarraigados en el mundo. A pesar del acuerdo firmado en el año 2016 con las Farc para terminar el conflicto, la situación no da muestras de mejorar. Por el contrario, los desplazamientos al interior del país a causa de la violencia continúan.

Según el Registro Único de la Unidad de Víctimas, a fecha de 18 de diciembre de 2017, 54.684 personas han sido desplazadas. Los registros oficiales señalan que el departamento con mayor éxodo es Chocó (9.684 víctimas), seguido por Nariño (7.776) y Antioquia (6.982).

Aunque las cifras muestran, en relación con el 2016, una disminución de un 41 por ciento en la generalidad del fenómeno, se ha dado también un incremento en los casos de desplazamientos masivos que involucran a 10 familias o más

. Según la Oficina Coordinadora de Asuntos Humanitarios de la O.N.U, hasta octubre unas 13.096 personas fueron afectadas por desplazamientos masivos, un 32 por ciento más que el año 2016. Esa tendencia se mantuvo hasta finalizar el año, por lo cual el 2017 terminó con una cifra de desplazados en eventos masivos igual o superior a la del 2015, cuando había un actor armado más que formaba parte del conflicto colombiano.

La ONU también reportó que los municipios afectados por desplazamientos crecieron en un 40 por ciento al pasar de 20 a 28 en el último año. El 68 por ciento está en la región Pacífica, precisamente, según esta organización, los últimos cuatro eventos se han dado en Chocó y Nariño, afectando a 2.255 personas, especialmente a líderes sociales.

Su investigación da cuenta de que el 45 por ciento de los éxodos masivos se dan por enfrentamientos entre grupos armados, seguidos por acciones y amenazas de actores desconocidos y por bandas criminales, por ejemplo, el Chocó es un departamento que tras el desmonte de las Farc como actor armado ilegal ha sido objeto de una violenta disputa territorial entre el E.L.N y la banda del ‘clan Úsuga’. De hecho, al menos 1.200 miembros de comunidades indígenas han sido desplazados por las amenazas de la guerrilla de ‘Gabino’, que incluso asesinó a un gobernador embera y desapareció a otro líder de esas comunidades no obstante el cese bilateral de hostilidades decretado por las negociaciones de Quito.

La Defensoría del Pueblo, por su lado, reportó 42 eventos de desplazamientos masivos este año. Según Ingrid Rusinque, delegada para esos asuntos, no menos de 11.000 personas tuvieron que dejar sus hogares, especialmente afrocolombianos e indígenas, también señala que uno de cada tres eventos en el Chocó (de un total de 19) se registró en la zona de Riosucio y el bajo Atrato.

En el 2018 entre enero y noviembre, más de 30,517 personas han sido desplazadas de manera interna en Colombia. Cifra que se suma a los 7,7 millones de personas internamente desplazadas desde 1985 como consecuencia del conflicto armado según reporte de la Agencia de la O.N.U para refugiados “A.C.N.U.R”

En el 2019 se registraron más de 25.000 víctimas de desplazamiento forzado, un equivalente a 8.000 familias, la mayoría pertenecientes al Chocó.

En el año 2020 para el primer semestre, ya había una cifra de 18.000 desplazados, de acuerdo con un informe presentado por la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento “C.O.D.H.E.S” Según la entidad, el departamento que más ha sufrido este flagelo es Nariño, pues nada más allí se contaron 18 eventos de desplazamiento que dejaron un saldo de 8.514 víctimas. A esto, también se suman departamentos como Antioquia, Cauca y Chocó donde también se registraron hechos de desplazamiento producto de la presencia de grupos armados, combates o enfrentamientos, que constituyen 50% de las causas de desplazamiento en el país.

Esta situación ha encendido las alarmas en el Gobierno, pues cuando se creía que tras el acuerdo de paz entre las Farc y el Estado se resolvería la situación de orden público, la disputa territorial de otros grupos armados ilegales no permite terminar con la pesadilla del desplazamiento.

## **MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA.**

la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM), en sus dos informes rendidos al Congreso de la República de los años 2013-2014-2015, manifiesto *que se ha presentado un estancamiento y reducción de los recursos destinados a la atención, asistencia, y reparación integral de las víctimas del conflicto armado*. Según esta Comisión los recursos destinados al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) pasaron de constituir el 3.6% del PGN en el año 2012, al 3.2% en el año 2013, y al 2.9% en el año 2014.

Igual situación se observa en comparación con el PIB, como quiera que, aunque se registraba un crecimiento durante esos años, la participación del SNARIV en el PIB pasó del 0.89% en el 2012, al 0.86% en el 2013, y al 0.77% en el 2014, y al comparar el comportamiento del presupuesto dedicado a las víctimas del conflicto armado, con los ingresos corrientes de la Nación, la CSyM señaló que, si bien otros ingresos han tenido una constante de crecimiento en los últimos quince años, no sucede lo mismo con los recursos financieros asignados a la atención de las víctimas, los cuales se habrían estancado después de un nivel de aumento cercano al 4% (en el año 2011 el aumento fue del 3.27%; en el 2012 fue 3.91% y; en el 2014 del 3.79%).

En última instancia, esta Comisión encontró que, si bien el Estado colombiano ha venido recaudado de forma creciente mayores ingresos, no ha aportado de forma concomitante a la política pública de Atención, Asistencia y Reparación integral a las víctimas.

Incluso, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, la CSyM considera que tales proyecciones no se compadecen con la realidad y la magnitud creciente del

fenómeno de victimización producto del conflicto armado, en la medida en la que dicho aumento presupuestal no ha tenido en cuenta el crecimiento y evolución en la victimización según el Registro Único de Víctimas (RUV).

Por su parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPSDF), ha advertido que, si bien el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos importantes para atender a la población en desplazamiento forzado, considera que estos no han sido suficientes para garantizar el Goce Efectivo de los Derechos (GED) en esta población. Igualmente, indicó que el presupuesto (con fecha de corte a 30 de abril 2014) tiende a reducirse en un 9.3% en términos constantes entre los años 2012 a 2014, advirtiendo que para el 2012 la inflación fue del 2.44% y del 1.94% para el 2013. Y en términos per cápita, consideró que la disminución ha sido importante, si se observa que los recursos por persona desplazada, en términos reales disminuyó en un 26.5%, al pasar de \$ 1.131.185 en 2012 a \$831.063 en 2014.

Recientemente, esta Comisión en su análisis sobre el Estado de Cosas Inconstitucional: *“El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, volumen 15”* ha afirmado la desfinanciación de la *“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”*, debido a la financiación de los componentes de vivienda e indemnización administrativa de la política pública y, en esa línea afirma que: sin contar con los recursos adicionales que se requieren para sufragar las demás medidas y suponiendo que la Administración central libraré el presupuesto para solventar vivienda en el futuro, la falta de éste para solventar los costos de la Ley en lo atinente a la población desplazada a octubre de 2015, oscila entre \$37.427 billones de pesos y \$58.624 billones de pesos, dependiendo del escenario de vivienda que se considere.

También es importante señalar que con la Sentencia T-025 de 2004 y la declaratoria del ECI, la Corte sentó jurisprudencia sobre su competencia, al decidir que, mientras el Estado de Cosas Inconstitucional no se haya superado, por medio del restablecimiento de los derechos de la población desplazada, el Tribunal Constitucional mantendrá el control sobre el caso, para verificar el cumplimiento de la sentencia. Es por ello que la Corte ha seguido ejerciendo su función jurisdiccional interna, pronunciándose a través de autos de seguimiento y habilitando continuamente escenarios de audiencia pública y debate con la participación de los diferentes actores.

En este mismo sentido, en una iniciativa de la sociedad civil, es creada en noviembre de 2005 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, con el fin de trabajar por los derechos de la población desplazada y orientada al desarrollo de acciones a favor del pleno cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos. Conformada por; La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Corporación Viva la Ciudadanía, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Organización Plan Internacional, De justicia, plataformas de mujeres, de afrocolombianos, e importantes personalidades de la vida nacional; ha permitido la evolución positiva del ejercicio de participación amplio y directo de las múltiples organizaciones nacionales y regionales, en la construcción de una política pública eficaz y oportuna.

De esta forma comenzó el proceso de verificación de goce efectivo de derechos para la población desplazada, dinámica que involucra la política pública del gobierno a un control judicial por medio de los autos de la Corte; a un control ciudadano por medio de la participación activa de organizaciones sociales, universidades, académicos y organizaciones

de desplazados; a un control disciplinario y fiscal por medio de la supervisión de organismos de control como la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo; a un control diplomático por la veeduría y apoyo que diferentes organismos internacionales prestan al proceso; y a un control técnico a partir del desarrollo de informes, documentos, construcción de indicadores, análisis científicos, aplicación de herramientas de verificación y construcción de lineamientos de política pública implementados por la Comisión de Seguimiento.

## **EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL CON RELACIÓN AL LEVANTAMIENTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**

### **Auto 185 de 2004.**

Esta es la primera providencia que se emitió post declaratoria de estado de cosas inconstitucional en la mencionada materia y su debate se centró sobre el cumplimiento de la orden quinta señalada en la sentencia T 025 de 2004, en la cual la Corte Constitucional ordenó *“al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.*

Aun cuando la Red de Solidaridad Social solicitó el 12 de abril de 2004 que el plazo inicial de 6 meses otorgado para el cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 se extendiera al 9 de febrero de 2005 por considerar que

dicha orden no podría cumplirse sino al final del proceso de caracterización de la población desplazada mediante una encuesta, la Corte Constitucional, mediante Auto del 25 de abril de 2004, no consideró necesario conceder el plazo solicitado.

Para la Corte, la información existente en el Sistema Único de Registro era suficiente para “establecer de manera aproximada la dimensión del esfuerzo para cumplir con estos mínimos”. Señaló además que “la ejecución de las acciones encaminadas a garantizar los derechos mínimos de la población desplazada no depende del conocimiento de sus necesidades de supervivencia digna ni del proceso de caracterización detallada que habrá de culminar el 30 de septiembre de 2004.”

No obstante, debido a la gravedad de las falencias de información para la población desplazada registrada antes del año 2001, la Corte otorgó “a la Red de Solidaridad Social plazo hasta el 30 de octubre de 2004 para concluir las acciones encaminadas a que la población desplazada inscrita en el Registro Único antes del 1 de enero de 2001, goce efectivamente del derecho mencionado en el párrafo 8 de la sección 9 de la sentencia citada. Respecto de los demás derechos mínimos no se modifica el plazo de seis meses inicialmente señalado.” De igual forma la corte no halló sustento para dar por cumplidas las exigencias contempladas en el ordinal quinto, por tanto ordenó al estado a que a través de sus programas de políticas públicas enviara información concreta tanto a la corte, como a la procuraduría general de la nación y a la defensoría del pueblo, con relación a los siguientes temas; protección del derecho a la vida, derechos a la dignidad, integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar de la población desplazada, derecho a la subsistencia mínima, derecho a la salud, derecho al alojamiento vital, a la educación y al retorno y restablecimiento.

## **Auto 176 de 2005.**

Esta providencia gira entorno a Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T- 025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión. En la misma se establecen los siguientes conceptos con relación al nivel de cumplimiento de las mencionadas ordenes;

En cuanto a la orden de “fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados” dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se constata que el Departamento Nacional de Planeación calculó, tanto de manera inicial (\$1,4 billones de pesos), como en un informe definitivo (\$4.8 billones) y en un ajuste del mismo (\$4.5 billones), el esfuerzo presupuestal necesario. Sin embargo, se observa que los estimativos realizados se fundamentan en la población registrada hasta el momento (octubre de 2004 y mayo de 2005). Esto a pesar de que la sentencia no se limita a ordenar el cálculo del esfuerzo presupuestal para la atención de la población ya registrada. No obstante, esa era la información disponible a la fecha para efectuare el estimativo presupuestal.

Ahora bien, la Corte entiende que el ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación requiere de ajustes permanentes, que incluyan, entre otros, las personas atendidas, los nuevos registrados, y eventuales cambios en los costos de la prestación de servicios y en las obligaciones legales y constitucionales para con los desplazados. Por lo tanto, se concluye que la orden mencionada se cumplió en un nivel medio, pero que el Departamento Nacional de Planeación habrá de actualizar periódicamente el estimativo, comunicando oportunamente los nuevos resultados al Consejo Nacional y al Ministro de

Hacienda y Crédito Público. A su vez, los nuevos cálculos habrán de ser comunicados a la ciudadanía.

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

Llamó la atención de la sala que esta desagregación haya sido presentada tan solo hasta la fecha de la audiencia de información, sin que se observe una justificación de la demora en su realización ni se haya presentado a la Corte una solicitud de aplazamiento al respecto. Dicho cálculo tiene como base la estimación final presentada en enero de 2005 y su correspondiente ajuste en mayo del mismo año.

Respecto de la orden de “prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación” dirigido al Consejo Nacional, la Corte observa que, a pesar de que no se haya elaborado dicho plan de manera explícita, el Gobierno en varias intervenciones ha manifestado la existencia de la previsión mencionada. El Ministro de Hacienda ha señalado la posibilidad de que para la vigencia de 2005 se realicen las modificaciones presupuestales del caso. A su vez, en vista de que

el Gobierno tiene planeado alcanzar el esfuerzo presupuestal necesario de manera gradual, la Corte observa que a través del tiempo existe un margen de actuación mayor que permite corregir eventuales ejecuciones por debajo de lo presupuestado en relación con los aportes de la comunidad internacional y las entidades territoriales. No obstante, para asegurar el progreso sostenido en dicha dirección es necesario que se individualicen los responsables de la consecución y la ejecución de los recursos, y que sus nombres sean remitidos a la Corte, especificando las metas y las fechas que se deben cumplir, por estos motivos se consideró que esta orden había sido cumplida en un nivel bajo.

En relación con la orden de realizar “todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijadas se logre” dirigida al director de la Red de Solidaridad social, los ministros de hacienda, crédito público, interior y de justicia, así como al director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la atención integral de la población desplazada por la violencia, la sala procedió a hacer varias consideraciones;

La Sala encuentra que avanzar gradualmente resulta razonable debido, primero, a que el resultado del cálculo efectuado por el Departamento Nacional de Planeación arroja una cifra que por su envergadura (alrededor del 5% del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) no es posible desembolsar en una sola vigencia fiscal. Segundo, el bajo compromiso presupuestal tanto de la Nación como de las entidades territoriales con anterioridad del año 2004, lleva a que exista una brecha que, si bien es imposible de cerrar de un momento a otro, puede ser disminuida gradualmente, hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios. Tercero, la administración no tiene la infraestructura para ejecutar de manera inmediata todo el monto estimado por el DNP,

lo cual puede llevar a un desperdicio y desaprovechamiento de los recursos. Lo anterior lleva a concluir que el plazo originalmente asignado para asignar los recursos calculados en el estimativo, y para concluir el esfuerzo presupuestal necesario con el fin de atender satisfactoriamente a la población desplazada es insuficiente. Por lo tanto, la Sala encuentra necesario establecer un nuevo término para el cumplimiento de la orden mencionada, habida cuenta de la magnitud del estimativo.

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

Por todos los motivos expuestos la corte concluyó que a pesar del significativo esfuerzo presupuestal realizado en los años 2004 y 2005, para el cumplimiento pleno de las ordenes contenidas en el ordinal segundo de la ya mencionada sentencia, relativas a los esfuerzos para cumplir las metas presupuestales fijadas en el estimativo de costo de la política, efectuado por el departamento nacional de planeación, es necesario otorgar un plazo adicional, pero precisando además las responsabilidades específicas en materia de gasto

gubernamental y de los miembros del consejo nacional de atención a la población desplazada.

**Auto 177 de 2005.**

Su debate se centra sobre el cumplimiento de la orden tercera emitida en la sentencia T 025 de 2004, la cual establecía lo siguiente; *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 7º 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.*

Se señaló que el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada, reviste 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,”

Debido precisamente a este interés nacional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional la corte ordenó al ministerio del interior y de justicia, adelantar 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 estancuen 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.

En resumen la corte señaló que la información que había sido suministrada por el estado colombiano sobre el cumplimiento de la orden inicial, era en términos generales incompleta, dispersa y fragmentada por tanto decidió 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.”*

#### **Auto 178 de 2005.**

Se refiere esta providencia al cumplimiento de las ordenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la sentencia T 025 de 2004.

la corte consideró que con el fin de evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, se apeló al conocimiento de entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la

información enviada a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que éstas dos entidades, dentro de la órbita de sus competencias, analicen cómo se ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004.

Igualmente consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional.

Pero pese a los mecanismos implementados por la corte para evaluar el cumplimiento y progreso de las acciones públicas con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional, se volvió a 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 aún es necesario continuar avanzando 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 asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

## **Auto 218 de 2006.**

Este consistió en una verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la sentencia T 025 de 2004 sobre el flagelo del desplazamiento forzado.

El propósito de esta providencia no era evaluar directamente la política pública de atención a la población desplazada, porque ese es un asunto que compete a otros organismos del poder público de conformidad con la distribución de poderes consagrada en la constitución política, su verdadero fin era valorar los informes de cumplimiento presentados a la corte constitucional, por los destinatarios de las ordenes emitidas en la ya citada sentencia, con miras a determinar si dichas entidades han demostrado apropiadamente que se ha superado el estado de cosas inconstitucional o que se ha avanzado en forma significativa en la protección de derechos de la población desplazada y si esta información .

El principal interrogante que ha de responder la Corte en el presente Auto es el siguiente: ¿las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada han demostrado, mediante los informes que han presentado a la Corte Constitucional, que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno o que se ha avanzado de manera acelerada y sostenida hacia su superación, por medio de la adopción efectiva y gradual de las medidas ordenadas en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005?

Con base en un análisis cuidadoso de los extensos informes de cumplimiento remitidos por las entidades que conforman el SNAIPD, la Corte Constitucional concluye que hasta

la fecha, a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación.

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.

#### **Auto 109 de 2007.**

Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007.

El gobierno nacional presentó su propia batería de indicadores con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional y esta recibió las siguientes observaciones por parte de la corte y de actores intervinientes;

En cuanto a las características que deben tener los indicadores para hacer posible su medición, la Defensoría del Pueblo resaltó que “determinar el avance, estancamiento o retroceso son dimensiones temporales e implican emitir un juicio en relación con un punto de partida; esta dimensión implica que debe haber una comparación entre períodos de recolección de información (la caracterización inicial) y unas fechas de corte posterior, puesto que así es como se define la dinámica de realización de los derechos con ocasión

de una actuación pública. (...) La valoración del goce de derechos conlleva seleccionar una muestra para hacer el seguimiento, pero esto no implica que no sea necesario utilizar indicadores de personas cubiertas por cada derecho, en los cuales la base del numerador debe ser el total de la población registrada (demanda potencial) y no exclusivamente las personas que acceden a los programas estatales (demanda real), pues esto último implicaría que no se podría establecer para cada una de las personas reconocidas el estado de goce de sus derechos.

Además, la base de este indicador debe ser dinámica y ser actualizada periódicamente con los incrementos (por nuevos desplazamientos) o decrecimientos (si logran la estabilización socioeconómica) que se presenten. (...) Esto lleva a que la evaluación arroje que por cada persona se presenten grados de cumplimiento diferentes, por lo que se considera pertinente definir rangos o categorías de cumplimiento de éstos. (...) Esta postura recoge los planteamientos del DNP sobre la pertinencia de no usar categorías binarias cumplimiento- no cumplimiento en la realización de los criterios y, por tanto, establecer grados de estabilización socioeconómica, en este caso, grados de goce del derecho y, por esta vía, asumir una mirada histórica o periódica para poder definir el impacto en materia de avance, estancamiento o retroceso.”

En relación con el plazo fijado por el gobierno para la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, la Comisión de Seguimiento consideró que *“Marzo de 2008 era un plazo demasiado amplio si se tenía en cuenta que la sentencia T-025 fue proferida en enero de 2004, es decir, que sólo después de más de cuatro años se comenzará a aplicar dicha batería de indicadores. Esto implica en la práctica, la perpetuación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y la consecuente vulneración continua de los derechos de*

*la población desplazada. La Comisión entonces urge a la Corte para que exija que la aplicación de los indicadores que finalmente se adopten se haga a más tardar tres meses después que el Alto Tribunal los apruebe, pues resulta prioritario contar con la herramienta definitiva de medición a efecto de garantizar que el seguimiento técnico a las órdenes de la sentencia T-025 y de sus autos posteriores, se traduzca en la superación del ECI.”*

Por último, con el fin de definir los indicadores solicitados con mayor rigor técnico, la Sala Segunda de Revisión convocó a una sesión pública de información técnica a fin de clarificar las divergencias de orden conceptual y técnico existentes entre las distintas baterías de indicadores presentadas, así como considerar la adopción de una batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

#### **Auto 233 de 2007.**

Pronunciamiento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, en particular el Auto 109 de 2007.

La corte concluyó que algunos de los indicadores propuestos por el gobierno, aún no habían sido superados y que, pese a los esfuerzos estatales, se debía seguir trabajando en el fortalecimiento de la política pública, con base en las siguientes observaciones;

*“ Persistencia de vacíos: (i) Porque en relación con ciertos derechos, aún no se cuenta con los indicadores de resultado solicitados, debido a que el gobierno no presentó una*

*propuesta específica, o porque la Corte Constitucional rechaza los indicadores propuestos por no cumplir con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia señalados en el Auto 109 de 2007 y en los considerandos 17 y 18 del presente Auto; (ii) porque en relación con ciertos elementos esenciales solicitados por la Corte, el gobierno no presentó ninguna propuesta que los incorporara, o (iii) porque aunque el gobierno presentó una propuesta específica, el indicador formulado no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.”*

*En este evento, dada la carga probatoria que tiene el gobierno de demostrar que ha dado cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, considera la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional que la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*

*No obstante, para que se cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.*

*Por lo tanto, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los*

*organismos de control y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la superación del estado de cosas inconstitucional o la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.*

*“Fallas en los indicadores: Porque tanto en los indicadores ya adoptados en el Auto 109 de 2007, como en algunos de los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de ciertos derechos, o respecto de un aspecto particular solicitado por la Corte Constitucional, no fueron incorporadas las sugerencias y correcciones señaladas por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento o el ACNUR, y no expresó las razones por las cuales no fueron incorporadas dichas sugerencias y correcciones.”*

#### **Auto 116 de 2008.**

Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007.

Se vuelve a analizar la actualidad de los indicadores de superación del estado de cosas inconstitucional propuestos por el gobierno en aspectos fundamentales como; vivienda, estabilidad económica, salud, trabajo, educación etc. y nuevamente se hallan muchas inconsistencias en la información suministrada por el estado, por lo tanto, la corte decide dar una nueva prórroga hasta el 31 de octubre de 2008, para que se entregue el segundo informe de aplicación de los indicadores.

También reiteró la corte que en el caso de que subsistan vacíos totales o parciales sobre aspectos relevantes frente a los cuales no existan indicadores que permitan valorar el avance, retroceso, o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional o en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al aplicar su propia batería de indicadores.

#### **Auto 004 de 2009.**

Su debate recae sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

La Corte Constitucional identificó un conglomerado de factores y situaciones, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país, y que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual se trate, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad en particular.

*“Estos factores se agrupan en tres categorías principales: (1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los*

*procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.”*

**Auto 005 de 2009.**

El debate jurisprudencial recae en la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

La Corte Constitucional en diversas decisiones ha garantizado los derechos de los afrocolombianos. Por un lado, ha insistido en que, en virtud del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, las diferenciaciones fundadas en la identidad étnica o el origen racial, que generan una exclusión o restricción en el acceso a beneficios o servicios a las personas que las ostentan, se presumen inconstitucionales. Por otro lado, ha insistido en que dada la situación de histórica de marginalidad y segregación que han afrontado los afrocolombianos, éstos deben gozar de una especial protección por parte del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 superior.

En esta providencia se reforzaron las condiciones especiales a las que debe ser sometida la población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado, reafirmando los conceptos y sugerencias emitidos por organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos y se señaló que pese a que la información suministrada por el estado colombiano al respecto no ha sido suficiente, muchas organizaciones del ámbito local se

han mostrado como un soporte idóneo y pertinente para poder hacer un seguimiento efectivo de la evolución o en su defecto estancamiento de los derechos de esta población.

También se señaló un conjunto de obligaciones internacionales a favor de las comunidades afrodescendientes, dentro de las cuales se encuentran algunos instrumentos internacionales como el convenio 169 de la O.I.T sobre pueblos indígenas y tribales, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Dicho Convenio establece una serie de garantías y derechos de los pueblos indígenas y tribales, al igual que distintas obligaciones de los Estados para asegurarlos. Entre otras, consagra que *“la conciencia de su identidad tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio; (Art.1)”*; instituye la obligación de los gobiernos de *“asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”*, tomando medidas que: *“a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas.*

Adicionalmente, el Convenio 169 de la OIT consagra una serie de disposiciones para garantizar el respeto de los territorios de los pueblos indígenas y tribales, y establece que en caso de que estos excepcionalmente sean trasladados se deberán, siempre que sea

posible, adoptar las medidas para que estos pueblos puedan regresar a sus tierras tradicionales “*en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación*” y si el retorno no es factible, “*dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro (...)*” (Art. 16).

De otra parte, el Derecho Internacional Humanitario, cobija directamente a los miembros de las comunidades afrodescendientes. De manera general, impone una obligación internacional al Estado colombiano de atender las necesidades especiales de las víctimas del conflicto.

Así mismo, los miembros de las comunidades afrodescendientes quedan cobijadas bajo dos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a saber, a) el *principio de distinción* –que prohíbe, entre otras, dirigir ataques contra la población civil, la prohibición de utilizar métodos de combate o armas de efectos indiscriminados, así y los actos destinados a sembrar terror entre la población civil, que usualmente preceden y causan el desplazamiento, y en otras oportunidades tienen lugar después de que el desplazamiento ha tenido lugar-, y b) el *principio de trato humanitario* –que cobija a los afrodescendientes, en tanto varias garantías fundamentales les son directamente aplicables a la situación de riesgo que padecen en virtud del conflicto armado interno.

Por su parte, de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, los cuales se basan en disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, merece resaltarse, en función de la protección de los miembros de las comunidades afrodescendientes,

el Principio 4 según el cual: *“1) Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar”*; el Principio 6° que prohíbe los desplazamientos arbitrarios incluyendo aquéllos *“a) basados en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada”*; y el Principio 9, de conformidad con el cual *“los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.”*

En síntesis, conforme a los instrumentos internacionales reseñados es claro que el Estado tiene unos compromisos y deberes especiales frente a las comunidades afro colombianas, que lo obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que estas comunidades y los individuos que las componen puedan gozar de todos los derechos constitucionales, individuales y colectivos, en igualdad de condiciones.

#### **Auto 008 de 2009.**

La corte señaló la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado declarado en el 2004, indicando lo siguiente;

*“A lo largo de estos cinco años de seguimiento al cumplimiento de las órdenes complejas impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas*

*inconstitucional, la Corte Constitucional ha resaltado la estrecha relación que existe entre la corrección de las falencias de la política de atención y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.”*

*“Como parte de ese proceso de seguimiento, la Sala Segunda de Revisión ha expedido varios autos destinados a asegurar que el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada se hiciera a un ritmo acelerado y sostenido y, en ejercicio del principio de colaboración armónica, ha solicitado informes periódicos y señalado oportunamente aquellos factores y prácticas institucionales que han frenado tal avance, a fin de que las autoridades concernidas adoptasen los correctivos necesarios.”*

*“Para la Corte Constitucional, uno de los obstáculos para la superación del estado de cosas inconstitucional es la carencia de herramientas para que el órgano coordinador de la política integral evalúe los niveles de compromiso y desempeño de los distintos organismos públicos. ‘Acción Social’ no cuenta con mecanismos para valorar si las entidades del nivel nacional están o no cumpliendo con sus responsabilidades de diseñar, implementar y corregir las correspondientes políticas para proveer los bienes y servicios a los que tiene derecho la población desplazada.”*

#### **Auto 011 de 2009.**

Este consiste en un Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los *sistemas de registro* *caracterización* de la población desplazada.

Se reafirma el derecho de 'Habeas data' que tienen todas las personas desplazadas, ya que se ha reiterado que todos los desplazados tienen el derecho de aparecer con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.

También se señaló al subregistro de personas desplazadas como un problema a superar, haciendo énfasis en que el sistema actual de registros tiene algunas deficiencias marcadas como la ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000, los niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro, entre otras, por tanto, la corte señaló las siguientes observaciones con miras a la mejora de estos apartados;

En primer lugar, todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.

A su vez, la existencia de registros y bases de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén registradas (i) contengan los datos

indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades, y (ii) sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas organizaciones.

Igualmente, en los antecedentes del presente Auto se observa que la Corte ha indicado que el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar la trabas que se prevean o detecten para el apropiado y completo registro y caracterización de las personas desplazadas. Así, como ejemplo de lo constatado en el Auto 218 de 2006, Acción Social ha de prever y contrarrestar, el posible subregistro causado por el miedo a registrarse de algunas personas desplazadas. Igualmente, las autoridades han de responder activamente a los problemas de coordinación y de incompatibilidad entre diferentes bases de datos.

Habiendo reiterado lo dicho por la Corte respecto del derecho al habeas data de todas las personas desplazadas, pasa la Sala a analizar las áreas más problemáticas, y a determinar las órdenes pertinentes para la superación de tales falencias. Sobresalen tres áreas en las que se constataron los problemas más importantes: (i) el registro de la población desplazada, (ii) el intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administradas por entidades responsables de ayudar a la población desplazada, y (iii) la simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas.

La Corte considera que respecto del problema del subregistro de las personas desplazadas ha habido avances importantes. Sin embargo, las autoridades reconocen que el sistema de registro, tal como se aplica y maneja actualmente, presenta problemas serios que causan el subregistro de la población desplazada, incluyendo (i) la ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000, (ii) los desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares, (iii) los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos, y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro.

Existe sin embargo un mínimo acuerdo acerca de las trabas generadas por dichas barreras y sobre la necesidad constitucional de superarlas. El Gobierno ha procedido a eliminar algunas de las trabas legales para la superación de los mencionados problemas de registro. A su turno, el Consejo de Estado anuló el decreto que establecía el plazo de un año para efectuar el registro de un desplazado.

A pesar de que “Acción Social” está haciendo esfuerzos serios para la eliminación de los obstáculos mencionados, la Corte observa que el nivel de subregistro se encuentra todavía en niveles muy altos. Es así como algunos estudios calculan que el porcentaje de personas desplazadas efectivamente registradas en el RUPD varía entre 25% y 74% dependiendo de la ciudad.

Por estas razones, “Acción Social” habrá de realizar una campaña de divulgación, si lo estima pertinente en coordinación con el Ministerio Público, de las nuevas políticas respecto del registro de la población desplazada y, de manera coordinada, capacitar a los funcionarios encargados de recibir las declaraciones, valorarlas y registrar a la población

desplazada, para que ellos estén al corriente de los avances mencionados y se abstengan de aplicar restricciones que ya no existen y cuya exigencia vulnera los derechos fundamentales de los desplazados.

Además, deberá establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada en el cual se distinga entre (i) desplazados desde el año 2000 hasta el 2008, inclusive; (ii) desplazados antes del año 2000; (iii) desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada, los cuales ya han sido identificados en los autos proferidos por la Corte; y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro. Para medir los avances, se deben hacer públicos trimestralmente los logros alcanzados en la superación del subregistro.

Un segundo problema es la descoordinación en el contenido, funcionamiento y utilización de las bases de datos relevantes para las personas desplazadas, y manejadas por distintas entidades y organismos públicos. A pesar de los avances que mostró el Gobierno en la sesión del 7 de noviembre, se constatan todavía, entre otros problemas, la ausencia o demora en la comunicación de información desde el Sistema Único de Registro hasta las entidades operadoras encargadas de prestar ayuda a la población desplazada y la falta de información en el RUPD que permita conocer la demanda real de servicios y los beneficiarios de su efectiva prestación. Esto fue reconocido por todos en dicha sesión, por lo cual la Corte no se detiene en resaltar las dimensiones del problema.

Dadas estas consideraciones, el director de “Acción Social” habrá de presentar una propuesta a la Comisión de Seguimiento y al Ministerio Público que describa la manera

como se logrará una comunicación entre las distintas bases de datos manejadas por organismos públicos, incluyendo como mínimo un flujo de información entre el RUPD llevado por Acción Social y las demás bases de datos administradas por entidades que forman parte del SNAIPD, por organismos públicos en diferentes entidades territoriales, y también por la Registraduría Nacional. Dicho intercambio de información ha de ser de doble vía, de tal forma que, (i) el registro administrado por Acción Social pueda nutrirse, en lo relevante, con la información de las demás bases de datos de entidades u organismos prestadoras de servicios a la población desplazada, y (ii) las demás entidades complementen sus bases de datos con la información proveniente del registro único, sin perjuicio de las precauciones que Acción Social habrá de tener respecto de la intimidad de las personas desplazadas.

El tercer asunto a tratar es que de manera simultánea existen o se encuentran en desarrollo al menos tres grandes programas de información por medio de los cuales las personas víctimas del desplazamiento se identifican como tal: (i) el registro único administrado por Acción Social, (ii) el SIPROD, administrado por el Ministerio de la Protección Social y (iii) el programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación.

Se constatan diferencias entre estos sistemas, por ejemplo, en la información recolectada, en los grupos a los que están dirigidos a atender y en los objetivos de política perseguidos por cada uno de ellos. Pero los tres sistemas mencionados realizan un registro de las víctimas del desplazamiento forzado. Para la Corte no es clara la manera como la simultaneidad de los registros aporta valor a la política de atención a la población desplazada y permite un mayor nivel de protección de los derechos de estas

víctimas. Nótese que el problema acá descrito está íntimamente relacionado con el señalado en el apartado II.3 acerca de las barreras al intercambio de información entre distintas bases de datos relevantes para la población desplazada. Sin embargo, en este apartado se hace un análisis específico acerca de la simultaneidad de sistemas de información en los que se identifica a la población desplazada, independientemente del manejo de otros datos que hacen parte de la caracterización de dichas personas.

### **Auto 385 de 2010**

La corte eleva mediante este, una solicitud de pronunciamiento para el 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.

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. 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.

## **Auto 219 de 211.**

Este consiste en un seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004, señalando unas conclusiones principales;

*“Las principales conclusiones sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional que surgen de tales informes serán consideradas en el siguiente orden: (i) fortalecimiento de la capacidad institucional, (ii) esfuerzo presupuestal; reformulación de las políticas de (iii) vivienda, (iv) de tierras, (v) y de generación de ingresos; corrección de los vacíos protuberantes de las políticas (vi) de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y (vii) de prevención del desplazamiento; (viii) protección de los derechos a la vida y seguridad de líderes y personas víctimas de desplazamiento forzado interno; ajustes a las políticas o componentes de (ix) ayuda humanitaria de emergencia; (x) retorno y reubicación de la política integral de atención a la población desplazada; (xi) superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada; (xii) adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada; (xiii) avance en el goce efectivo de los derechos; y (xiv) en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada. A partir de este análisis, la Corte adoptará las órdenes pertinentes para garantizar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El tema de la inclusión del enfoque diferencial será abordado en un auto separado, no solamente por las dificultades de comprensión, diseño y ejecución de esta herramienta que se*

*evidencian de los documentos remitidos a la Corte Constitucional tanto por parte del gobierno nacional como de las distintas organizaciones que han hecho acompañamiento a los autos de enfoque diferencial, sino porque los mecanismos de participación ciudadana activados a través de los autos 092 y 237 de 2008, 251 de 2008, 004, 005, y 006 de 2009, generaron expectativas legítimas a la población desplazada que imponen una metodología de seguimiento distinta a la que se adoptará en el presente auto.”*

### **Auto 373 de 2016.**

Previa solicitud de levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, hecha por el gobierno nacional, la corte constitucional señaló en el presente auto que el ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 respondió a la vulneración de un número elevado de derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron las acciones que la Corte resolvió en esa ocasión, como de la población desplazada por la violencia en general. Lo anterior, como expresión de dos situaciones que, de acuerdo con esta Corporación, se conjuraron simultáneamente: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”.

La Corte encontró que esta vulneración masiva de derechos de la población desplazada era de carácter prolongado, reiterado y que respondía a razones estructurales, es decir, que se explicaba no por dificultades que fueran imputables a una única autoridad, sino que eran la expresión de un problema estructural que afectaba a todos los componentes de la política diseñada por el Estado, cuya solución requería de la intervención articulada de distintas entidades.

Esto presupone que, en primera instancia, sí había una política pública diseñada y en ejecución para atender a esa población, que para el caso de la población desplazada se encontraba recogida en distintos instrumentos legales, administrativos y de política pública. Sin embargo, esta política pública adolecía de dos factores que explicaban la naturaleza *estructural* del Estado de Cosas Inconstitucional: “(i) la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y (ii) la precaria capacidad institucional para implementarla”.

La Corte consideró en la sentencia T-025, que “la capacidad institucional” era precaria atendiendo, de una parte, a sus *resultados*, esto es, la cobertura de cada uno de los componentes de atención (ayuda humanitaria, generación de ingresos, vivienda, tierras, entre otros), así como al “grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada”. La Corte resaltó en esa ocasión la mayor situación de vulnerabilidad que enfrentaban algunos segmentos al interior de la población desplazada, incorporando desde entonces un análisis sensible al enfoque diferencial.

Por otra parte, esta corporación consideró que la capacidad institucional era insuficiente examinando algunas de las falencias de *proceso* más evidentes. La Corte analizó así cada componente tomando como hilo conductor los momentos básicos de toda política pública, a saber: (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política.

## **Auto 266 de 2017.**

La Corte Constitucional, mediante Auto 266 de 2017, realizó una nueva evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional respecto a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes afectados o en riesgo de desplazamiento forzado.

Como resultado de esta valoración, la Sala Especial encontró que, a pesar de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, el cumplimiento a las órdenes dictadas para la atención, asistencia y protección de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes es bajo, “toda vez que se advierten deficientes planes, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados”.

Puntualmente, respecto al derecho a la identidad cultural la Corte encontró que el Gobierno Nacional no ha logrado atender de manera adecuada a la población étnica que ha sido forzada a desplazarse hacia entornos urbanos, ni ha podido contrarrestar los factores que inciden en la pérdida de la vida cultural de los pueblos y las comunidades en sus territorios.

En el caso del derecho a la autonomía, obedece a la persistencia de problemas que afectan la participación, la consulta previa y la gobernabilidad territorial. En cuanto a los derechos territoriales, la Sala consideró que la respuesta estatal no ha logrado superar las situaciones que fomentan la inseguridad tanto jurídica como material sobre los territorios de estos grupos étnicos.

Respecto al componente de registro, no se observaron avances significativos de cara a la superación de los obstáculos que se presentan en el acceso al mismo, como en su trámite

y la disponibilidad en línea de la información de los diferentes sistemas necesarios para la caracterización de la población indígena o afrodescendiente desplazada.

Sumado al cumplimiento bajo, esta Corporación encontró que los riesgos y afectaciones identificados en los autos 004 y 005 de 2009 sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, no sólo persisten, sino que se han agudizado, debido principalmente a los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, los cuales se han traducido en una vulneración masiva de los derechos a la autonomía, la identidad cultural, el territorio y el registro de los grupos étnicos que han sido desplazados forzosamente o se encuentran en riesgo de estarlo.

Como resultado de lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento evidenció que persiste el Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y, en consecuencia, dictó diferentes órdenes con la finalidad de proteger los derechos fundamentales de estos grupos, superar las prácticas inconstitucionales observadas y desbloquear la respuesta institucional, tales como: *“la adopción de una estrategia de armonización de las órdenes emitidas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación, protección y fortalecimiento de los modos de vida de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado”*.

A demás en la misma providencia, la corte señaló que tal cual como se indicó en la sentencia T 025 de 2004 “la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación es uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la

población desplazada” A pesar de ello, y de las diferentes órdenes dictadas por esta Corporación para superar este vacío , actualmente no existe una batería de indicadores completa que permita evaluar el cumplimiento y la continuidad de la política pública dispuesta para proteger los derechos de pueblos étnicos ni detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación con el fin de adoptar decisiones encaminadas a superar dichas fallas.

Como consecuencia de lo anterior, en estado actual de cosas no es posible definir umbrales de cumplimiento y de superación de falencias en la política pública para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo. En tal sentido, como lo señaló la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la construcción de estos parámetros no depende exclusivamente del tipo de derecho que se evalúe (título jurídico, alcance y razón de ser), sino que además requiere ser construido con los indicadores del goce efectivo de derechos e incluso, con los indicadores complementarios o sectoriales cuando así se requiera.

Adicionalmente, como se verá en la parte final de la presente providencia, el componente de registro presenta diferentes obstáculos en el acceso al mismo, como en su trámite y la disponibilidad en línea de la información contenida en los diferentes sistemas necesarios para la caracterización de la población indígena o afrodescendiente desplazada.

Así las cosas, esta Sala Especial ordenó al Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con la participación de los organismos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (i) analicen si actualmente los sistemas de información utilizados

para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla, cuentan con variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de los pueblos étnicos; y (ii) realicen un análisis de la suficiencia, pertinencia y adecuación de los indicadores étnicos existentes y consoliden una batería de indicadores a medir por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; (iii) que permita evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la respuesta estatal respecto al goce efectivo de los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Ahora, si bien es cierto que se hace necesario formular y reajustar algunos indicadores, y efectuar una medición confiable de los mismos, para adelantar la evaluación del ECI, como quiera que la carga de demostrar el avance en su superación es del Gobierno Nacional, ello no impide que la Sala Especial pueda verificar si las personas desplazadas étnicamente diferenciadas, en este caso indígenas y afrodescendientes, gozan efectivamente de sus derechos, se avanza en esa dirección o si por el contrario, continúan en grave situación de vulnerabilidad. Así pues, esta Corporación ha manifestado en diferentes providencias que *“la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para adoptar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos”*

Conforme con lo señalado, pese a que no se advierte aún un conjunto de indicadores consolidado (pertinentes, suficientes y adecuados), que hayan sido sometidos a ejercicios

de medición; y a que aún no es posible determinar cuál ha de ser la metodología adecuada para evaluar cuándo se entiende por superado el ECI en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, y también para orientar a las autoridades sobre el impacto de sus acciones y la dirección que éstas deben seguir, esta Sala Especial procederá, a partir de la información aportada por los diferentes actores del proceso de seguimiento, a evaluar la superación Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Al respecto, es el mismo Gobierno quien reconoce la persistencia del ECI frente a los derechos de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. De acuerdo con las solicitudes elevadas en 2015 a la Corte, en torno a declarar superado el ECI en algunos componentes, avances importantes en otros, y una última categoría de sólo “avances”, para el caso de los enfoques diferenciales, dentro de la cual se pidió puntualmente que “reconozca avances en la política dirigida hacia los grupos de enfoques (...) étnicos afros e indígenas”. En ese sentido, la Corte Constitucional encuentra que ciertamente los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 representan un avance importante en la garantía de los componentes de asistencia humanitaria, prevención y protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de la población étnica que ha sido afectada por el conflicto armado, en la medida en que estas disposiciones establecen medidas de carácter especial y diferenciado que están en consonancia con los preceptos que esta Corte ha desarrollado y exigido a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

No obstante, la Corte coincide con el Gobierno, en que todavía no se han corregido las falencias identificadas por el seguimiento a dicha sentencia, ni conseguido la satisfacción de los derechos de la población indígena y afrodescendiente desplazada forzosamente,

razón por la cual aún no están dadas las condiciones para entender superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes , pues pese a los requerimientos puntuales que se hicieron a través de los autos 004 y 005 de 2009 para la protección de esta población, de acuerdo con lo expuesto en los documentos y demás instrumentos de análisis, las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas de Colombia siguen sin ser tratados como sujetos de especial protección constitucional, afrontan riesgos frente a su vida, integridad y patrimonio cultural, a causa de la violencia generalizada y el conflicto armado interno, pues han sido víctimas de gravísimas violaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en su desplazamiento forzado individual y/o colectivo.

Esta providencia deja sentada las bases de nuestro proyecto de investigación, ya que señala los niveles de cumplimiento del estado colombiano, con relación a la superación del estado de cosas inconstitucional, haciendo una separación de elementos políticos, sociales o administrativos, que permite determinar de forma porcentual que tanto han avanzado o en su defecto retrocedido dichos componentes, también hace una precisión sobre las autoridades administrativas encargadas de aportar políticas, medidas, estrategias o actos presupuestales que permitan el desarrollo paulatino e integral de cada uno de esos elementos.

### **Sentencia T 302 de 2017, corte constitucional**

Este es el último pronunciamiento hecho por la corte constitucional sobre el estado de cosas inconstitucionales, si bien esta vez recae sobre un flagelo social diferente, se reafirman los factores objetivos consagrados en la sentencia T 025 de 2004, la cual sirve

como parámetro para la declaratoria o no del ECI, en esta providencia la corte analiza la existencia del mismo con relación a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad de la guajira.

Luego de un extenso trabajo probatorio la Sala de Revisión pudo constatar la grave situación en la que se encuentran los derechos fundamentales de los niños y las niñas de la Guajira a una subsistencia en dignidad, situación que también afecta a otras personas de la comunidad.

La Sala de Revisión practicó 12 diligencias judiciales en la Guajira que aportaron importante material probatorio al proceso, además del allegado por otros actores y organizaciones.

La Sala constató que en la Guajira se da una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, en especial de las niñas y los niños Wayúu. Constató también que esto se debía, entre otras razones, a una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de las niñas y los niños Wayúu, en especial las del nivel territorial.

La vulneración generalizada de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu no es causada por la acción u omisión de una sola entidad. La situación de hambre en La Guajira tiene múltiples causas externas, como la sequía y los cierres de frontera con Venezuela, así como causas atribuibles a las entidades públicas, como la ausencia de coordinación y de políticas públicas sostenibles y efectivamente dirigidas al goce efectivo de los derechos fundamentales. Esta vulneración generalizada es causada parcialmente

por fallas institucionales en tres niveles de gobierno: el nacional, el territorial y el étnico. Parte de lo que explica el actual estado de cosas en la Guajira es que se han dejado de tomar medidas adecuadas y necesarias de diferentes órdenes (legislativas, administrativas o presupuestales) para superar la crisis que enfrenta la etnia Wayúu.

Aunque no se ha incorporado la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar los derechos fundamentales conculcados, la Sala constata que ya son varias los reclamos judiciales y las decisiones de altos tribunales de Colombia que la situación de la Guajira ha suscitado. De hecho, parte de las precisiones que se hará a medida que se den las órdenes a que haya lugar, es la necesidad de armonizar el cumplimiento de dichas órdenes con las acciones que se han venido tomando para cumplir las de otras sentencias. Advierte la Sala que si todas las personas afectadas por la situación actual de la Guajira, acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de los derechos de las niñas y los niños Wayúu, obviamente se produciría una mayor congestión judicial.

Como se ha evidenciado a lo largo de la presente sentencia, los problemas de política pública son complejos. Su solución no sólo compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante, sino que también demanda un alto grado de compromiso con asumir e implementar una perspectiva pluriétnica y multicultural, que respete, proteja, aproveche y potencie la cultura Wayúu.

A continuación, se analizarán los hechos mencionados a la luz de los factores identificados por la jurisprudencia constitucional, para establecer si un determinado estado de cosas es contrario o no al orden constitucional vigente.

En primer lugar, existe una *“vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas”*. Como ya se constató, la crisis del hambre en La Guajira es un problema multidimensional, que no solo afecta el derecho a la alimentación en estricto sentido, sino los derechos al agua y la salud, así como los demás derechos cuya satisfacción depende de la generación de oportunidades para el desarrollo desde las etapas tempranas de la niñez, como el derecho a la educación. En los casos extremos, se están afectando la dignidad humana y el derecho a la vida misma. Estas vulneraciones no se limitan a sujetos específicos, sino que afectan de manera generalizada a toda la población Wayúu del Departamento de La Guajira, especialmente la que habita los cuatro municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, objeto de revisión en esta tutela, pero que, obviamente tienen efectos masivos y generalizados en las niñas y los niños de estas áreas.

Esta situación se debe en parte a una *“prolongada omisión de las autoridades”* y, especialmente, de las autoridades del orden territorial, que parecieran dejar o trasladar al Gobierno Nacional la carga de solucionar la crisis de hambre del pueblo Wayúu. Así, en algunos frentes, como la organización efectiva de la red hospitalaria o la creación de alternativas para la consecución de agua, la Corte observa que los municipios y el Departamento no han tomado medidas adecuadas y necesarias para solucionar la crisis. En general, la Sala no cuenta con evidencia de un plan integral del Departamento de La Guajira ni de los municipios demandados para garantizar las facetas prestacionales de los derechos al agua, a la alimentación y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu, lo cual es un indicio de una omisión prolongada de estas entidades.

También se han adoptado prácticas inconstitucionales, aunque no se presenta la situación de *“la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado”*, como la detectó la Corte en otros casos anteriores de estado de cosas inconstitucional, pero en razón a la dificultad de acceso a los jueces. La Guajira es un departamento principalmente rural, con un acceso muy bajo a la justicia formal en el Departamento hay 5,95 jueces por cada 100.000 habitantes, alrededor de la mitad del promedio nacional de 11,2, con bajos niveles educativos y con una población dispersa. Probablemente debido a esas circunstancias, las distintas comunidades wayúu no han accedido a la acción de tutela de forma recurrente para garantizar sus derechos. De hecho, el presente pronunciamiento de la Corte Constitucional se produce como efecto de la actuación de un agente oficioso y las condiciones fácticas para que se diera el reclamo masivo están dadas. Además, existen otras prácticas inconstitucionales frecuentes. Entre estas, la selección discrecional de las comunidades beneficiarias de los distintos programas, la omisión consistente de la consulta previa y la imposición de programas incompatibles con la cultura indígena. Todo esto, poniendo en riesgo la vida misma de las niñas y los niños Wayúu.

No se han expedido las *“medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos”*. En este punto, la Sala debe reiterar que reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional para hacer frente a la crisis de La Guajira. Pero resalta que, en esta crisis, las principales medidas administrativas y presupuestales deben corresponder a las entidades territoriales. Aunque con múltiples deficiencias, y con falencias desde el punto de vista constitucional, el Gobierno Nacional ha formulado un plan para hacer frente al hambre en La Guajira y lo ha ejecutado

parcialmente. Las entidades territoriales, por otro lado, no han adoptado las medidas necesarias. No hay un plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, no hay un documento de red para la prestación de servicios de salud, ni se han planeado los proyectos a nivel territorial para garantizar el acceso al agua.

La solución del problema “*compromete la intervención de varias entidades*”. En este caso, como se evidenció en las consideraciones previas, la Sala observa que no es suficiente dictar órdenes simples a entidades determinadas, con competencias concretas, pues la situación que se presenta es compleja, multidimensional y multisectorial e involucra, por tanto, la colaboración y coordinación de varias entidades tanto a nivel nacional como territorial. De esa forma, garantizar el goce efectivo de los derechos a la alimentación, al agua potable y a la salud de los niños, niñas y adolescentes indígenas de La Guajira compromete un sistema de quehaceres que involucra a varios sectores administrativos del nivel nacional, como el Ministerio del Interior, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como del Departamento, los municipios y las autoridades ambientales.

Por último, “*si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial*”. La crisis afecta a una gran proporción de la población indígena, que por lejanía de los centros urbanos y desconocimiento de sus derechos no ha acudido masivamente a la tutela. Si esto ocurriera, cada familia afectada por el hambre tendría la posibilidad de reclamar judicialmente a los gobiernos nacional y locales el cumplimiento de sus derechos, lo cual multiplicaría la carga de los jueces de La Guajira.

## CONCLUSIÓN

Todo lo expuesto en esta investigación nos lleva a dilucidar una figura conocida por la doctrina como “Bloqueo institucional”, que se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004.

La anterior situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de “marasmo institucional”. Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.

Las omisiones se caracterizan por el recurrente, evidente y prolongado incumplimiento la administración respecto de la formulación o ejecución de políticas y acciones conducentes de las obligaciones constitucionales que recaen en las autoridades. Esta situación de anquilosamiento institucional se manifiesta en la inacción de la administración para remediar la vulneración de derechos fundamentales, a pesar de que sobre la misma se hayan realizado, de manera previa, las respectivas solicitudes, advertencias y críticas. En otros términos, se

trata de omisiones que están identificadas de antemano por las autoridades, quienes son conscientes de la ocurrencia de las violaciones, de la necesidad de adoptar medidas al respecto y que, no obstante, se abstienen de actuar u ofrecen una respuesta inadecuada e insuficiente.

Por su parte, las actuaciones que generan una situación de parálisis institucional se expresan en la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que ocasionan un masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones y solicitudes elevados por los ciudadanos, al igual que en el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela, y en la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional.

El resultado de esta investigación permite observar que persisten algunos problemas de coordinación entre las entidades del nivel nacional, porque, aunque la Unidad para las Víctimas comunicó que en ejercicio de su labor de coordinación ha desarrollado un proceso de certificaciones dirigido a medir el esfuerzo institucional de la Nación en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas y, a pesar de que anunció que uno de los criterios para certificación de las entidades nacionales, es el esfuerzo para mejorar la atención a población víctima, estas actuaciones no permiten superar la fragmentación de la oferta entre las entidades del nivel nacional, ni adoptar los correctivos necesarios en caso de que la oferta sectorial de las entidades nacionales no cumpla con los fines de prevención, atención y reparación.

En efecto, persiste la descoordinación de las entidades para organizar su oferta institucional y, con ello, simplificar y unificar los procedimientos, de forma tal que resulte

accesible a las entidades territoriales y a la misma población desplazada. Aunque formalmente las funciones de coordinación se encuentran en cabeza de la Unidad para Víctimas, la gestión de la oferta de las entidades del nivel central se caracteriza por su fragmentación. Tal como se hará evidente en los componentes de generación de ingresos, de vivienda, y de retorno y reubicaciones, cada entidad adelanta su propio manejo de la oferta de proyectos y programas de acuerdo con su sector, fijando así procedimientos, tiempos y criterios distintos de acceso, de acuerdo con los fines misionales de cada entidad. Esta fragmentación impide articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria. Además, esta desarticulación incide igualmente en las dificultades para establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas.

## RECOMENDACIONES

En la actualidad existe un conglomerado de acciones, planes y programas propuestos por las autoridades administrativas, que fueron creados con la firme intención de superar el estado de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento forzado, programas de viviendas, educación y reinserción laboral. Lamentablemente estos no han sido suficientes para suprimir por completo los motivos que dieron lugar a la declaratoria del ECI por parte de la corte constitucional, aunque esta misma dentro de los lineamientos dados en la sentencia T 025 de 2004, establece que la superación del mismo debe ser progresiva en forma paulatina, ya que se entiende el contexto socio-económico del estado colombiano. Incluso los mecanismos de articulación y seguimiento de dichos programas han sido inocuos con relación al propósito que persiguen.

Mecanismos de articulación, coordinación, seguimiento y reporte de información, tales como el Tablero PAT o Plan de Acciones Territoriales, el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno (RUSICST) y el Formulario Único Territorial (FUT), no son del todo sensibles a las particularidades de las entidades territoriales. Esta situación afecta de manera particular a aquellas entidades que no cuentan con una suficiente capacidad administrativa, financiera e institucional, ya sea porque se encuentran bajo acuerdos de reestructuración –Ley 550-, o han sido catalogadas en categorías 5 y 6, y que no obstante pueden estar enfrentando necesidades apremiantes de atención.

En efecto, el RUSICST y el FUT, al ser formularios de reporte de información estándar, no diferencian las capacidades administrativas y financieras de los Municipios, sino que, por el contrario, las dan por sentadas. Al presuponer que todas las entidades territoriales cuentan

con capacidades similares para su diligenciamiento, este tipo de mecanismos terminan pasando por alto aquellos municipios que cuentan con una situación crítica en materia de desplazamiento, han afrontado crisis humanitarias recurrentes, y que, no obstante, no ha reportado información en estos instrumentos, como es el caso de varios municipios en el Cauca, Chocó y San Andrés.

También podemos decir que el esquema de coordinación Nación-territorio basado en el diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Acción Territorial (PAT) aún presenta problemas que impiden la consecución de los fines perseguidos, en términos del impacto efectivo de las medidas de prevención, atención y reparación a favor de las personas desplazadas por la violencia, reproduciendo así los problemas identificados en los anteriores Planes Integrales Únicos por la jurisprudencia en el auto 383 de 2010.

A partir de la revisión de los informes presentados por los Organismos de Control, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y organizaciones de la sociedad civil, se observa que, tal como se recoge en el anexo de este pronunciamiento, se siguen presentando falencias en materia de formulación e implementación de los PAT, en distintas entidades territoriales del país, como las siguientes:

- a) Falta de rigurosidad técnica en la elaboración de los PAT, incluso en algunos municipios en los que se han impartido asesorías técnicas por parte de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior (i.e. Mocoa, Villa garzón, San Miguel, Sibundoy, en el Departamento de Putumayo; Zambrano y Carmen de Bolívar, en la región de Montes de María; Puerto López, en el Meta);

- b) Limitaciones en la implementación de los PAT, derivadas de las dificultades presupuestales. Esta situación resulta especialmente preocupante respecto de los municipios que cuentan con índices de presión importantes de personas desplazadas y en los que aún persisten las dinámicas del conflicto y violencia generalizada, como lo son Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís, San Miguel, Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo.
  
- c) Restricciones en la implementación de los PAT, debido a los tiempos extensos en su elaboración, que demoran casi la mitad del período de gobierno, así como a la diversidad de planes e instrumentos que deben formular, implementar y articular las entidades territoriales (ocho planes en total).

Si bien, se es consciente de los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional con miras a que la totalidad de las entidades territoriales se apropien y se responsabilicen de las obligaciones que tiene en la materia, diseñando e implementando para tal efecto las respectivas estrategias y esquemas de coordinación. Superar los problemas identificados para la generalidad de los municipios, departamentos y distritos no es una tarea fácil, puesto que, requiere por parte de las entidades territoriales un compromiso definido al igual que la interiorización de determinados protocolos y procedimientos. El éxito o fracaso de esta apuesta a nivel nacional deberá ser evaluado por los Organismos de Control en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y de la responsabilidad fiscal y disciplinaria en la que puedan incurrir las autoridades locales. En consecuencia, no le corresponde a la corte, en principio, hacer un seguimiento con miras a evaluar que cada entidad territorial del país tenga, por ejemplo, un PAT actualizado e implementado en un término razonable, bien formulado, con presupuesto definido y eficazmente ejecutado.

## **BIBLIOGRAFIA.**

Cesar Rodríguez Garavito y Celeste Kauffman (2014). Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales: centro de estudios socio jurídicos 'De justicia'.

Jackeline Saravia (2015). El estado de cosas inconstitucional en Colombia: Universidad javeriana.

Auto 185 (2004). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 176 (2005). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 177 (2005). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 178 (2005). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 218 (2006). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 109 (2007). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web

Auto 233 (2007). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;  
Portal web.

Auto 116 (2008). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web.

Auto 004 (2009). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web.

Auto 005 (2009). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;

portal web.

Auto 008 (2009). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web.

Auto 011 (2009). M. P Manuel Cepeda Espinosa, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web

Auto 385 (2010). M. P Luis Vargas Silva, Corte Constitucional de Colombia; Portal web

Auto 219 (2011). M. P Luis Ernesto Vargas Silva, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web.

Auto 373 (2016). M. P Luis Ernesto Vargas silva, Corte Constitucional de Colombia;

Portal web.

Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez (2010). Cortes y cambio social:

Centro de estudios socio-jurídicos 'De justicia'.

Gargarella, R. (2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? Perfiles Latinoamericanos.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2004-2017) portal web.

Departamento para la prosperidad social (2004-2017) portal web.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004-2017) portal web.

Sentencia T 025 (2004). Corte constitucional de Colombia; Portal web.

German Montenegro (2015). Las incidencias del estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia colombiana, el desplazamiento de los resguardos ‘nulpe medio’ y ‘gran sábalo de la comunidad indígena ‘awá’; Universidad católica de Colombia.

Sentencia T 372 (2017). M. P Aquiles Arrieta Gómez, Corte Constitucional de Colombia; Portal web.

Ley 1448 (2011) por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones; Unidad de víctimas, portal web.

El tiempo (2017) “violencia deja 54.000 desplazados en 2017/ justicia

A.C.N.U.R (2018) “hay más víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, que número de habitantes en costa rica”