

República de Colombia



Corte Constitucional
Secretaría General

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil ocho (2008).

Oficio No. A-1253 de 2008 (Al responder cite el número del oficio y del auto)

Doctor

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZABAL

DIRECTOR GENERAL

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL

Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL

Ciudad

ACCIÓN SOCIAL



Rad No: 2008-418-066869-2

FECHA Rad.: 24-09-2008 03:21:57 PM DOSPINA

DEPENDENCIA: PROCESO JURÍDICA

REFERENCIA: AUTO No. 237 DE 2008. INCUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008 PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES EN DESARROLLO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004.

Respetado doctor Hoyos:

En cumplimiento de lo dispuesto mediante providencia fechada el diecinueve (19) de septiembre de dos mil ocho (2008), proferida por la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación, presidida por el H. Magistrado **MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**, cuya parte pertinente se transcribe continuación, pongo en su conocimiento el contenido de la misma:

«Primero.- CONSTATAR que las órdenes que fueron impartidas al Director de Acción Social en el sentido de crear 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, **fueron incumplidas. CONSTATAR** que el Director de Acción Social ni siquiera dio la oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092 de 2008 en relación con cada uno de dichos programas así: "al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto". Este era uno de los elementos mínimos obligatorios con los que habían de cumplir los programas, pese a lo cual tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social que de cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, dentro de un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre de 2008. En esta fecha, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral.

Tercero. ADVERTIR al Director de Acción Social que frente a las normas legales o reglamentarias que adujo como obstáculos para diseñar oportunamente los programas ordenados, está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional.

23/09/2008 12:12

Edificio N.º 205 Palacio de Justicia 5ª planta Bogotá D. C.
Tel. 2002300 Cor. 2002 y 2003 Fax. 2002002



Acción Social

Consecutivo Nro : 200892355

FECHA Rad.: 24/09/2008 11:17:02





Cuarto.- ADOPTAR FORMALMENTE los "Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas", en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresadas ante las organizaciones que los aportaron. El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

(a) A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.

(b) En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete (17) de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.

(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

(d) El día veinte (20) de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable»
[...]

Cordialmente,

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaría General

Anexo:- Copia del Auto No. 237 de 2008, en 21 folios.
MYSM/yms

23/09/2008 12:12

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión

AUTO N° 237 de 2008

Referencia: Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de ejercer el control constitucional del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISION.

En el Auto 092 de 2008, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional impartió órdenes específicamente dirigidas al Director de Acción Social, en tanto coordinador del SNAIPD, encaminadas a proteger los derechos fundamentales de las mujeres colombianas en situación de desplazamiento forzado. El término más largo otorgado al Gobierno Nacional para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte venció el día seis (6) de septiembre pasado, fecha en la cual el Director de Acción Social presentó a esta Corporación un informe.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”¹ La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

En virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto de 2007, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.

En la presente providencia, la Corte Constitucional controlará el cumplimiento de las diversas órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008. El soporte fundamental de la presente providencia es triple: (a) el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores que son víctimas del desplazamiento forzado y los diversos crímenes que lo rodean; (b) el carácter masivo, sistemático y profundo de la violación de sus derechos fundamentales a lo largo del territorio nacional; y (c) el carácter apremiante de sus necesidades, a las cuales el Estado colombiano está obligado a responder en forma diferencial y prioritaria por mandato de la Constitución. Cada uno de estos tres pilares jurídicos fue expuesto con debido detalle en el Auto 092 cuyo cumplimiento se verifica. Más aún, el axioma del presente auto lo conforman las constataciones efectuadas en el numeral Primero de la parte resolutive del Auto 092/08:

“Primero.- CONSTATAR que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional; CONSTATAR que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y DECLARAR que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.”

II. ORDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008 AL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL.

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

El Director de Acción Social fue destinatario de tres grupos de órdenes en el Auto 092 de 2008.

1. *Creación de 13 programas específicos.* En primer lugar, se ordenó al Director de Acción Social que coordinara el diseño e implementación de trece (13) programas nuevos y específicos para atacar tanto las causas de fondo del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, como las facetas de género del desplazamiento en tanto manifestaciones del impacto diferencial de este crimen sobre las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores. Esta orden, de naturaleza compleja, se formuló así en el literal segundo de la parte resolutive:

“Segundo.- Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se **ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber:**

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia. En particular, se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país, tal y como se explicó en detalle en la sección V.B. del presente Auto, y en particular de aquellas a las que se comunicará la presente providencia en el numeral sexto subsiguiente.”

Los elementos mínimos con los que debía cumplir cada Programa fueron detallados en la sección V.B. del Auto 092 para cada uno de los 13 programas individualmente considerados. Estos elementos mínimos obligatorios eran los siguientes:

1.1. *Ambito de cobertura necesario y obligatorio.*- Se precisó que cada programa debía responder a la realidad fáctica descrita en el Auto 092 en lo pertinente para su campo temático.

1.2. *Derechos a garantizar mediante cada programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.* Se detallaron cuáles eran los derechos y parámetros jurídicos que habían de constituir el marco de referencia necesario, y se precisó que a ellos se habría de referir la Corte durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas. Además, se indicó que el diseño e implementación de cada Programa debería incorporar necesariamente un enfoque sub-diferencial complementario de edad, discapacidad y etnia dentro del enfoque diferencial de género.

1.3. *Elementos mínimos de racionalidad de cada Programa en tanto componente de una política pública.*

1.3.1. *Especificidad individual del Programa.* Era indispensable que cada programa fuera creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. La Corte especificó que no se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de cada Programa, se subsumieran los objetivos que mediante él se buscaban cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Se enfatizó que debería crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en el auto 092, con los elementos mínimos de racionalidad allí enunciados.

1.3.2. *Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,* basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

1.3.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

1.3.4. *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.* La Sala advirtió expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no sería admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008.

1.3.5. *Cobertura material suficiente,* de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, descrito en la presente providencia.

1.3.6. *Garantías de continuidad hacia el futuro,* en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

- 1.3.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* de las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para cada Programa, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.
- 1.3.8. *Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional*, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior de cada programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.
- 1.3.9. *Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de cada programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.
- 1.3.10. *Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna* frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.
- 1.3.11. *Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.*
- 1.3.12. *Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada*, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.
- 1.3.13. *Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma*, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.
- 1.3.14. *Apropiación nacional y autonomía*. Es indispensable que el diseño e implementación de cada Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto

basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

1.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

1.4. *Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.* La Corte especificó que la coordinación del diseño, adopción e implementación de cada uno de los Programas era un deber del Director de Acción Social; y que para efectos de materializar cada una de estas etapas, podría acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considerase pertinente involucrar.

1.5. *Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.*

La Corte otorgó al Gobierno Nacional un término breve para llevar cada uno de los programas al punto de implementación. El diseño de cada programa debía iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación del Auto 092 –que se realizó el día 6 de junio de 2008–, y debía haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podía tardar más de un (1) mes. De esta forma, cada uno de los programas debía iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias –individualmente señaladas en el Auto–, a más tardar tres (3) meses después la fecha de notificación, esto es, el día seis (6) de septiembre de 2008.

1.6. *Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.* El Director de Acción Social debía garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de cada uno de los trece Programas. La Corte ordenó que, como mínimo, debían ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicó el Auto 092 –abajo enumeradas–. Para el logro de este propósito, se ordenó que al inicio del proceso de diseño y adopción de cada programa, el Director de Acción Social debía convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se había de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del Auto 092/08. Más aún, para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones fuese material y efectiva, el Director de Acción Social debía haber enviado un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio

al proceso de implementación de los trece Programas –es decir, el 6 de septiembre de 2008-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación de cada uno de los Programas, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño de cada programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

Las organizaciones a las cuales se debía involucrar activamente en los procesos de diseño e implementación de los trece programas eran las enumeradas en el literal sexto de la parte resolutive:

“Sexto.- Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la mujer desplazada en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de (i) diseño e implementación de los trece Proyectos cuya creación aquí se ordena, así como de (ii) acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzado, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).”

2. En segundo lugar, la Corte ordenó al Director de Acción Social que *“las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, descritas en las secciones V.A.8. y V.C. [del Auto 092/08], sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.”*

3. Tercero, la Corte ordenó al Director de Acción Social que adoptara medidas específicas de protección para seiscientas mujeres concretas identificadas en el Auto 092/08. Dichas medidas de protección compartían en todos los casos dos elementos comunes: la provisión de una entrega completa de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a cada una de las peticionarias, y su inscripción en los nuevos programas que fueran relevantes para su caso particular. Además, se ordenaron algunas remisiones al sistema de salud y al sistema educativo, así como varias inscripciones en el RUPD/SIPOD, y la provisión de ciertas orientaciones específicas a algunas de las beneficiarias sobre el alcance de sus derechos.

III. EL INFORME DE CUMPLIMIENTO PRESENTADO A LA CORTE CONSTITUCIONAL POR EL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL.

El día lunes seis de septiembre pasado, el Director de Acción Social presentó a la Corte Constitucional un informe sobre el cumplimiento que dio a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008. Este informe se transcribe en su integridad, para efectos de constancia y claridad procesal, en el Anexo I de la presente providencia. En este capítulo se describirá su estructura y se presentarán sus contenidos principales.

El informe de cumplimiento tiene seis segmentos: (1) una serie de consideraciones generales tituladas "Contextualización"; (2) dos capítulos atinentes a las ordenes de creación de los 13 programas reseñados, (3) la formulación de una Estrategia que se pretende presentar como sustituto a los 13 programas ordenados por la Corte, (4) un capítulo sobre las presunciones constitucionales que se ordenó implementar, (5) un reporte sobre la atención provista a las seiscientas beneficiarias del Auto, y (6) un acápite de conclusiones.

1. "Contextualización". En este segmento se describen algunas actuaciones generales de distintas entidades gubernamentales, principalmente anteriores a la adopción del Auto 092/08; se explica al inicio del capítulo que *"anticipándose al Auto 092 de 2008, el Gobierno Nacional había considerado fundamental incorporar el enfoque diferencial de género a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, siguiendo un proceso técnico y adoptando 'Medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia y para la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado', tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional."* A continuación sigue la descripción de algunas actividades de entidades administrativas del orden nacional, que no se relacionan con el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional al Director de Acción Social.

2. *Consideraciones de Acción Social sobre los trece programas cuya creación se ordenó.* El Director de Acción Social expresa una serie de consideraciones sobre las posibilidades que, en su criterio, existen para cumplir materialmente con las órdenes de creación e implementación de los 13 programas de prevención y atención a las mujeres desplazadas. Estas consideraciones se agrupan en dos capítulos, titulados "Consideraciones Generales frente a los factores de riesgo y facetas de género y la creación de los trece (13) programas", y "Diseño e Implementación de programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado".

2.1. En el primero de estos capítulos, como se puede apreciar en el Anexo I, se explica que el Gobierno Nacional reagrupó los riesgos de género en el marco

del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado descritas en el Auto 092 de 2008, para formular lo que denominó cuatro “ejes transversales”, cinco programas que se podían subsumir en la oferta institucional existente con algunas modificaciones, y cuatro programas que requerían ser creados, pero en tanto “líneas de acción” de lo que se denominó la “Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento”.

Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se afirma que *“paralelamente al ejercicio del abordaje de los riesgos en cada uno de los ámbitos señalados en el Auto 092 de 2008”* –ejercicio discursivo que, como se vio, produjo una reagrupación conceptual de la realidad descrita en el Auto 092/08-, *“se procedió a evaluar la creación de los trece (13) programas específicos propuestos por la Corte Constitucional, encontrando el Gobierno Nacional una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes”*. Al respecto el Director de Acción Social continúa efectuando dos precisiones: *“En primer lugar, el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos. // En segundo lugar, el programa está sujeto al estudio técnico y presupuestal por parte del Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene establecida una metodología y unos plazos para realizar la revisión y aprobación de los proyectos y su posterior inscripción en el Banco de Proyectos. Dichos proyectos son remitidos al Ministerio de Hacienda para que éste los incluya en el anteproyecto de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones, el cual es presentado al Congreso Nacional, para su estudio y aprobación.”*

Con base en ello se concluye: *“Dada la complejidad de este proceso en el que intervienen múltiples factores, entre ellos, organización de grupos de trabajo temáticos, discusiones y acuerdos entre las entidades y las organizaciones de mujeres, estudios de viabilidad técnica y presupuestal y aprobación del Congreso Nacional, el Gobierno Nacional considera que la creación e implementación de los programas conllevaría un plazo muy superior al establecido por la Honorable Corte Constitucional”*.

Esta conclusión provee la base para la reagrupación conceptual que, como se mencionó, efectuó el Director de Acción Social frente a los elementos individualizados y descritos en el Auto 092 de 2008 con base en un estudio cuidadoso y detallado de los informes aportados a la Corte por diversas fuentes. El resultado del ejercicio de reagrupación es el siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, Acción Social y las entidades competentes en reuniones sostenidas para analizar la orden de la Corte Constitucional, consideraron que cuatro (4) de los programas señalados en el Auto 092 de 2008 debían trabajarse como ejes transversales, porque tenían que estar inmersos en los programas restantes ordenados en el mencionado Auto. Estos ejes se denominan Subdiferencial, Participación, Apoyo Psicosocial, y Acceso y Oportunidad.

Es importante señalar que estos ejes no se enuncian solamente como principios orientadores sino como elementos esenciales que deben tener en cuenta todas las entidades para el desarrollo de instrumentos o herramientas que garanticen su inclusión en cada uno de los programas. Cada una de las entidades competentes tiene asignada una serie de responsabilidades, lo cual le permite a Acción Social establecer mecanismos de seguimiento y control efectivos.

En cuanto a los nueve (9) programas restantes, el Gobierno Nacional considera que cinco (5) de ellos, (i) Promoción de la salud, (ii) Acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevención de la explotación doméstica y laboral, (iii) Apoyo educativo, (iv) Acceso a la propiedad de la tierra y (v) Acompañamiento psicosocial, a partir de la oferta institucional existente y mediante una reestructuración efectiva pueden adecuarse a las necesidades de las mujeres víctimas del desplazamiento, a través una estrategia viable, dinámica, real y efectiva cuyo cronograma preliminar se anexa al presente informe (Anexo 18), y los otros cuatro (4), (i) Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, (ii) Violencia de género en el marco del desplazamiento, (iii) Promoción de la participación de la mujer desplazada y (iv) Acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, requieren su creación, teniendo en cuenta que no existen en el marco de la política pública de prevención y atención a la población desplazada ningún programa que logre eliminar algunos de los riesgos identificados por esa Corporación.”

2.2. En el capítulo siguiente, el Director de Acción Social advierte que *“las entidades que conforman el SNAIPD han estado evaluando las condiciones de ley, administrativas y de políticas que garantizan la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento, así como los riesgos a los que se ven expuestas, a partir de la estructura de funcionamiento de las mismas”*; y señala que *“a partir del análisis del contenido de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto 092*

de 2008, realizado por las entidades del Sistema Nacional para la atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- se analizaron los mecanismos idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones tendientes a garantizar la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento en el marco de la política pública que se ocupa de la prevención y atención de dicho fenómeno, en correspondencia con el principio de autonomía del Ejecutivo”.

Se explica que el resultado de este ejercicio de análisis es un énfasis sobre dos “aspectos fundamentales que impactan la orden de la Corte Constitucional”, a saber: consideraciones sobre la aplicación de los programas ya existentes en el marco del SNAIPD, y consideraciones de índole presupuestal. Son las siguientes:

“(i) Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada.

El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población. // Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno. // Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.

(ii) Presupuestal: gasto público social.

La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de

Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN– como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). // Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción social concluya: ***“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación”*** (énfasis de la Corte).

En consecuencia, se explica que *“por ende, el Gobierno Nacional presenta una propuesta a la Honorable Corte Constitucional denominada ‘Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento’, estrategia mediante la cual se logra garantizar efectivamente los derechos de las mujeres víctimas de este fenómeno, sujetos de especial protección constitucional.”*

3. *Estrategia.* A continuación, el informe del Director de Acción Social formula la Estrategia anunciada. Observa la Corte que al haberse presentado por el destinatario de los mandatos de la Corte como un sustituto a la formulación de los 13 programas ordenados en el Auto 092/08, no es necesario entrar a estudiarla en detalle.

4. *Presunciones constitucionales.* Se efectúan algunas consideraciones genéricas sobre el contenido y alcance de las presunciones constitucionales cuya implementación se ordenó en el Auto 092/08, para luego describir en términos generales ciertos aspectos del funcionamiento actual del SNAIPD y del componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia de la política pública de atención a la población desplazada.

5. *Ordenes de protección concreta.* El Director de Acción Social informa en detalle sobre el cumplimiento de las órdenes de protección a las seiscientas mujeres identificadas en el Auto 092 de 2008, a quienes efectivamente se hizo entrega de paquetes completos de ayuda humanitaria de emergencia (en dinero). Las distintas órdenes específicas de remisión o inscripción en el RUPD/SIPOD también fueron cumplidas.

6. **Conclusiones.** El informe bajo examen se cierra con el siguiente entramado de argumentos:

“Con el fin de dar respuesta a la orden de creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas emitida por la Corte Constitucional en el Auto 092, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD identificó las entidades responsables de participar en el diseño de dichos programas, es así que se realizaron sesiones de trabajo con cada una de las instituciones para revisar la oferta institucional y revisar los programas frente a las exigencias de la providencia, en esta medida se indagó por la propuesta de trabajo de cada institución.

La base para el accionar de la entidad fueron el propio Auto y la Directriz de Atención Integral de la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género, elaborada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el apoyo del ACNUR. La directriz resultó de vital importancia, no sólo por las coincidencias que tiene con el Auto en la identificación de los riesgos que existen para las mujeres en situación de desplazamiento, sino por el proceso de construcción participativo que tuvo la misma con mujeres en situación de desplazamiento y con las entidades del sistema.

De esta forma se desarrollaron reuniones puntuales con los responsables por instituciones y oferta institucional, teniendo en cuenta que Acción Social es la entidad coordinadora del SNAIPD encargada de promover la respuesta de esta orden, la evaluación de riesgos a los cuales se debe responder, la propuesta de trabajo con cada institución, la revisión de los programas frente a las exigencias del Auto.

Un paso fundamental en todo el proceso, fue el ejercicio de revisión por parte de las entidades de la oferta institucional frente a los riesgos identificando la información no evidenciada en la audiencia realizada en abril de 2007, y los desarrollos frente a la atención a mujeres en situación o riesgo de desplazamiento que se han tenido después de la misma.

Este ejercicio liderado por Acción Social desembocó en una identificación de la oferta existente que podía responder a los riesgos evidenciados realizando algunas modificaciones a los programas y de los riesgos que con la actual estructura de atención a la población en situación de desplazamiento estaban descubiertos y necesitaban la creación de programas específicos para ser abordados.

Con base en esta identificación las entidades remitieron las acciones que a la fecha se habían adelantado y las acciones que proponían a futuro, en esta etapa particular el trabajo realizado con la Mesa Nacional de Prevención y Protección toda vez que el programa de “prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos de género en el marco del conflicto armado”, abarcó un amplio espectro de acción que incluye a todas las entidades participantes en la misma y en esa medida se desarrollo un trabajo conjunto reconociendo los diversos riesgos que se debían abordar así como la forma en que desde el marco de sus competencias lo debía hacer cada entidad.

Con los insumos mencionados anteriormente, Acción Social presenta en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del 28 de julio de 2008 la Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento, impartiendo así las instrucciones precisas a efectos de movilizar la actuación de las entidades del SNAIPD y generando compromisos por parte de las mismas; y siendo consciente de que en el marco de la política pública de atención a las personas en situación de desplazamiento es la forma más expedita de garantizar el goce efectivo de derechos de las mujeres en situación o en riesgo de desplazamiento.”

IV. VALORACION CONSTITUCIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008.

1. Falta de inicio del proceso de cumplimiento de las órdenes de creación de 13 programas, al haberse omitido la realización de reuniones temáticas con las organizaciones enunciadas en el Auto.

El informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social indica que ni siquiera se dio inicio al proceso de cumplimiento de las órdenes específicas atinentes al diseño y preparación de la implementación de los trece programas cuya creación se ordenó; según se indicó expresamente en relación con cada uno de ellos, *“al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”*. Tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Nota la Corte adicionalmente que, pese a que el Director de Acción Social se abstuvo de cumplir con la orden de participación obligatoria de las organizaciones enunciadas en el Auto, dichas organizaciones sí desarrollaron un proceso organizativo y participativo de elaboración de una serie de lineamientos mínimos para cada uno de los programas ordenados en el Auto 092 de 2008, y aportaron conjuntamente el producto consolidado de este trabajo a la Corte –primero por escrito, el día seis (6) de septiembre, y segundo, mediante la presentación oral de un resumen de tales lineamientos, el doce (12) de septiembre-. El documento que contiene las propuestas de estas organizaciones se adjunta a la presente providencia como Anexo II, las cuales conforman lo que ellas han denominado *“Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas.”*

2. Improcedencia de las razones aducidas por el Director de Acción Social para no dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas. Aplicación obligatoria de la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas legales y reglamentarias que sustentan estas razones.

La Sala nota que el Director de Acción Social ha justificado la falta de cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 en relación con la creación de trece (13) programas y la implementación de dos presunciones, acudiendo a razones de índole jurídica y administrativa. Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción Social afirme expresamente: *“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación”*.

Las razones aducidas por el Director de Acción Social son en lo esencial tres:

(1) Razones atinentes al proceso presupuestal. Afirma: *“La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para*

garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional -BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). // Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, '...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios' (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008."

(2) Razones atinentes a la dificultad del proceso de creación de 13 programas. Afirma el Director de Acción Social que Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se señala "una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes"; y se precisa que "el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos."

(3) Razones atinentes a la existencia de una oferta institucional en el marco del SNAIPD. También explica el Director de Acción Social que, en su criterio, la

oferta institucional existente ya provee una respuesta a los riesgos y facetas de género señalados en el Auto 092 de 2008, así: *“El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población. // Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno. // Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.”*

Para la Corte Constitucional ninguna de estas razones es válida ni admisible para justificar el incumplimiento de órdenes impartidas para preservar derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, en aplicación directa de los mandatos de la Carta Política.

Frente a las normas legales o reglamentarias que pueden llegar a sustentar cada una de estas razones, el Director de Acción Social está en la obligación constitucional de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en los términos que la ha descrito la jurisprudencia de esta Corporación, con miras a cumplir en forma estricta con los plazos y términos impartidos en el Auto 092 de 2008.

4. Obligatoriedad de dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas e implementación de dos presunciones impartidas en el Auto 092 de 2008. Término adicional e improrrogable hasta el 20 de noviembre de 2008.

La Corte Constitucional enfatiza que las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 relativas a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, son medios para la salvaguarda de derechos fundamentales cuyas violaciones son profundas y sistemáticas a lo largo del territorio nacional, y que exigen una respuesta estatal específica e inmediata. Por lo mismo, la totalidad de las órdenes impartidas en el Auto 092 referentes a la creación de dichos programas y la implementación de las presunciones, deben necesariamente recibir cumplimiento por parte del Director de Acción Social.

En consecuencia, la Corte reiterará en la presente providencia las órdenes dirigidas al Director de Acción Social en el Auto 092 de 2008, y le otorgará un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre

de 2008, para que presente a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento minucioso de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral.

5. Adopción por la Corte Constitucional de los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, y obligatoriedad de incorporarlos en los 13 programas nuevos por el Director de Acción Social.

La Corte constata que el Director de Acción Social no dio cumplimiento a las órdenes de (a) diseñar y adoptar oportunamente 13 programas idóneos respetuosos del principio de enfoque diferencial en la atención a la población desplazada, y (b) garantizar la efectividad de la participación de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el diseño de tales 13 programas.

Ante la falta de cumplimiento de estas órdenes, la Corte Constitucional **resuelve adoptar formalmente** los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Esta adopción formal, por la Corte, de los Lineamientos propuestos por las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas se explica por la constatación de los siguientes hechos: (i) el hecho de que el Director de Acción Social se abstuvo de adoptar las medidas requeridas para maximizar la participación efectiva de estas organizaciones en los términos ordenados en el Auto 092 de 2008, (ii) el hecho de que el Director de Acción Social no propuso alternativas mejores para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y (iii) el hecho de que estas organizaciones sí pudieron, por su cuenta y dentro del término otorgado por la Corte, construir una propuesta viable y concreta de lineamientos específicos para cada uno de dichos programas, dentro del marco de un plan integral, con base en un sólido proceso participativo.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos y propuestas, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres

desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresada ante las organizaciones que los aportaron.

El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

- (a) A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.
- (b) En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete (17) de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.
- (c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.
- (d) El día veinte (20) de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que las órdenes que fueron impartidas al Director de Acción Social en el sentido de crear 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, **fueron incumplidas. CONSTATAR** que el Director de Acción Social ni siquiera dio la oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092 de 2008 en relación con cada uno de dichos programas así: *“al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”*. Este era uno de los elementos mínimos obligatorios con los que habían de cumplir los programas, pese a lo cual tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social que de cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, dentro de un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre de 2008. En esta fecha, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral.

Tercero. ADVERTIR al Director de Acción Social que frente a las normas legales o reglamentarias que adujo como obstáculos para diseñar oportunamente los programas ordenados, está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional.

Cuarto.- ADOPTAR FORMALMENTE los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y

propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresadas ante las organizaciones que los aportaron. El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

(a) A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.

(b) En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete (17) de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.

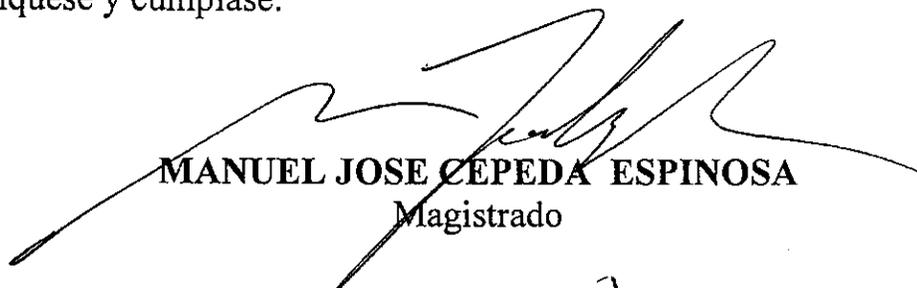
(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

(d) El día veinte (20) de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

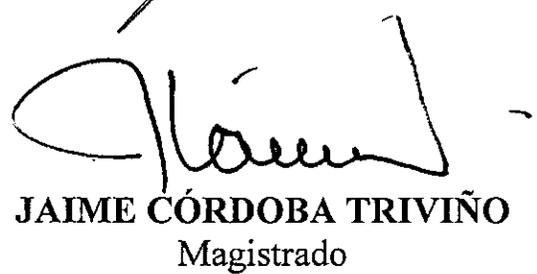
Quinto.- COMUNICAR el contenido de la presente providencia a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité

Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

Comuníquese y cúmplase.



MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado



JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado



RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

[SIGUEN ANEXOS I Y II]