

Auto 096/17

Referencia Expediente T-3287521 (AC). Por medio del cual se hace seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-774 de 2015.

Magistrado Sustanciador:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido el siguiente,

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Sentencia T-774 de 2015 la Corte Constitucional declaró finalizado el estado de cosas inconstitucional verificado a partir del Auto 110 de 2013 en la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida gestionado por el Instituto de Seguros Sociales ISS y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

2. La decisión se adoptó luego de constatar que se superaron las condiciones dispuestas en

la jurisprudencia constitucional para mantener la intervención judicial excepcional, intensa y transitoria propia de esta figura. La Corte encontró una notable mejoría en la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad al confrontar el escenario presente al inicio de la intervención en junio de 2013 y el existente al momento de proferir el fallo el 18 de diciembre de 2015.

3. En particular, advirtió el restablecimiento de las propiedades de efectividad y protección inmediata de la acción de tutela debido a la disminución de las demandas interpuestas, la reducción de los fallos estimatorios y el descenso de las sentencias incumplidas. Encontró, además, una mayor coordinación entre las entidades responsables de la administración y supervisión del sistema de pensiones, el desbloqueo de sus actuaciones y un progreso considerable en la oportunidad y calidad de los trámites prestacionales realizados por la administradora.

4. Pese a lo anterior, la Corte entendió que era necesario adoptar medidas estructurales encaminadas a evitar la repetición de las acciones y omisiones que produjeron el escenario de infracción constitucional y atender situaciones problemáticas asociadas al reconocimiento de pensiones, el cumplimiento de fallos judiciales y la completitud de las historias laborales que, aunque en menor escala, continuaban impactando sistemáticamente el goce de los derechos fundamentales de los usuarios.

5. En escrito radicado el 29 de marzo de 2016 el Director de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial pidió a la Sala Novena de Revisión aclarar la Sentencia T-774 de 2015 “en el sentido de si se continúa con la ejecución de los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por incidente de desacato o se terminan por orden judicial...”. El peticionario sostuvo que la aclaración de la sentencia resultaba necesaria, pues para “impartir instrucciones a las diferentes Direcciones Seccionales de Administración Judicial, es importante tener claridad [sobre] qué trámite se debe llevar a cabo, si se continúa con la ejecución de los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por incidentes de desacato, siguen suspendidos o se terminan por orden judicial, y por otro lado con los procesos de cobro coactivo por incidente de desacato de antes del 05 de junio de 2013 que trámite se llevaría a cabo”. A través de Auto 155 de 2016 la Corte rechazó por extemporánea la petición.

6. Mediante escrito del 06 de septiembre de 2016 el presidente de Colpensiones solicitó la apertura de incidente de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 con el propósito de que se adoptaran las medidas necesarias para materializar las directrices sobre sanciones por desacato fijadas durante el proceso.

7. A través de Auto 532 de 2016 la Sala Novena de Revisión asumió competencia provisional para constatar el acatamiento de la Sentencia T-774 de 2015. En la misma providencia ordenó suspender el cobro persuasivo y coactivo de las multas que se impusieron por desacato a los servidores de Colpensiones entre el 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015 y remitió copia de la petición a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que, de encontrarlo pertinente, se pronunciaran sobre la solicitud.

8. El Ministerio de Trabajo, en escrito del 07 de diciembre de 2016, coadyuvó la solicitud de Colpensiones al considerar que los jueces relacionados en la petición han desconocido la jurisprudencia constitucional sobre sanción por desacato. La Superintendencia Financiera de Colombia, por su parte, reprodujo fragmentos de la información remitida por Colpensiones pero se abstuvo de asumir una postura frente a la petición. La Contraloría General de la República, a su vez, comunicó que se abstenía de conceptuar sobre el particular. Las restantes entidades no allegaron comunicación alguna.

9. El 2 de noviembre de 2016 la Corte le solicitó al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social que informaran las medidas que habían adoptado para el efectivo cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015. Salvo esta última, las entidades requeridas rindieron el reporte solicitado.

10. En providencia del 10 de noviembre de 2016 la Corte le ordenó a Colpensiones rendir informe en relación con el cumplimiento del fallo. La entidad dio respuesta al requerimiento a través de reporte del 12 de diciembre del mismo año.

11. En providencia del 29 de noviembre de 2016 la Sala solicitó colaboración a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social, Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la

Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, para que, si lo encontraban procedente, emitieran concepto en relación con el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-774 de 2015 y para que informaran si habían sido convocadas a los espacios participativos dispuestos para la implementación del fallo. Las universidades se abstuvieron de rendir el concepto solicitado pero informaron que no fueron llamadas a proceso alguno por parte de Colpensiones. Los sindicatos, por su parte, no remitieron comunicación alguna.

12. El 12 de julio, el 12 de septiembre y el 12 de diciembre de 2016 Colpensiones remitió informes trimestrales de cumplimiento a la sentencia.

13. Bajo esa óptica, la Sala procede a realizar seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-774 de 2015. Para el efecto, reiterará la jurisprudencia constitucional alusiva a las facultades del juez de tutela frente a la materialización de sus decisiones en el marco de sentencias estructurales, sintetizará las órdenes objeto de monitoreo, estudiará el nivel de acatamiento de las mismas y, finalmente, adoptará las decisiones que sean del caso.

II. CONSIDERACIONES

Las facultades del juez de tutela frente a la materialización de las decisiones impartidas en el marco de un estado de cosas inconstitucional. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato.

14. El artículo 86 superior establece que toda persona tiene derecho a ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél, respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

15. La acción de tutela, de este modo, constituye el más valioso instrumento de salvaguarda judicial de los derechos y libertades constitucionales. A partir de su configuración en la Carta la jurisprudencia de esta corporación ha reafirmado su carácter de derecho fundamental "a través del cual se garantiza la protección de los demás derechos

fundamentales, los cuales sin ella, comprometerían su eficacia”.[1] La Sentencia T-774 de 2015 sintetizó los principios orientadores del amparo constitucional en estos términos:

[E]ste instrumento judicial se caracteriza por ser i) subsidiario, porque solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, o cuando está ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable; ii) inmediato, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a que haya lugar; iii) informal, en tanto su ejercicio no requiere apoderado judicial, su trámite es sencillo y no se encuentra sometido a mayores requisitos y ritualidades; iv) específico, ya que se creó como mecanismo de especial protección de los derechos fundamentales; v) oficioso, pues exige un papel activo y comprometido de la autoridad judicial en la dirección del proceso y la salvaguarda de los derechos; vi) eficaz, porque requiere que el juez constitucional adopte de manera oportuna y precisa las medidas necesarias para materializar la protección otorgada y vii) preferente, ya que sus términos son breves y perentorios y desplaza la instrucción de los demás trámites que esté conociendo el respectivo despacho judicial.

16. Estos principios irradian todo el trámite de la acción de tutela y le imponen a la autoridad judicial múltiples deberes oficiosos. Entre ellos, i) interpretar adecuadamente la solicitud de tutela y analizar íntegramente la problemática planteada; ii) identificar los hechos generadores de la afectación y sus posibles responsables; iii) integrar debidamente el contradictorio y vincular al trámite a las personas o entidades que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo; iv) decretar y practicar de oficio las pruebas que resulten necesarias para despejar la incertidumbre fáctica y jurídica que se cierna sobre el asunto; v) dictar medidas cautelares cuando advierta la necesidad de evitar que la amenaza contra un derecho fundamental se transforme en vulneración o, que habiéndose constatado la existencia de una infracción, ésta se torne más gravosa para la integridad de los bienes constitucionales involucrados; vi) valorar la situación de vulnerabilidad de las personas y considerar sus condiciones materiales de existencia, en armonía con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política; vii) proteger adecuadamente los derechos amenazados o vulnerados incluso si el accionante no los invocó expresamente y viii) ejercer activa, y oficiosamente, sus poderes de cumplimiento y desacato para lograr la materialización de las sentencias estimatorias.[2]

17. El contenido de las órdenes dictadas por la autoridad judicial es crucial en el propósito de materializar la protección de los derechos infringidos. Por esa razón, para establecer el remedio constitucionalmente adecuado el juez debe “considerar las violaciones específicas y tomar las medidas que de manera directa y oportuna le permitan garantizar la salvaguarda de los derechos conculcados”.[3] Esta última labor, ha dicho la Corte, “exige que las órdenes que se impartan como consecuencia de la concesión del amparo tengan un grado de especificidad que facilite su ejecución”.[4]

18. El artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 orienta esa tarea. La norma precisa que las órdenes consignadas en los fallos de tutela estimatorios deben asegurar que quien formuló la acción goce plenamente de los derechos fundamentales que le fueron vulnerados y que, si es posible, retorne a la situación en la que se encontraba antes del momento de su lesión. Si la infracción denunciada se presentó a raíz de una omisión, el fallo debe asegurar que la conducta omitida se realice. Si, en cambio, la tutela se promovió ante la amenaza de un derecho fundamental, el juez debe ordenar que cese e impartir las medidas necesarias para evitar que el derecho comprometido vuelva a ser perturbado, violado o restringido. [5] La disposición, en todo caso, establece una cláusula que otorga amplia discrecionalidad a la autoridad judicial para adoptar todas las medidas que estime necesarias para alcanzar la protección reclamada, y puntualiza que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

19. Así mismo, la jurisprudencia de esta corporación ha clasificado las órdenes de protección en simples y complejas. Una orden es simple “cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto”. Una orden de tutela es compleja, por el contrario, “cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.[6] Las órdenes complejas, igualmente, son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública’.[7]

20. La orden de tutela debe ser acatada dentro de las 48 horas siguientes a su comunicación o, en su defecto, en el plazo distinto que, atendiendo a la complejidad del asunto, disponga la autoridad judicial. Las órdenes de protección deben ser cumplidas de buena fe, esto es, en los precisos términos y condiciones establecidas en ellas, sin oponer barreras burocráticas u otros obstáculos fácilmente superables. El cumplimiento de buena fe implica, así mismo, que el responsable de su obediencia se abstenga de efectuar un cumplimiento meramente formal que no responda al verdadero espíritu de la protección. En su deber, entonces, interpretar la decisión y realizar la salvaguarda más amplia posible, buscando el cumplimiento real, efectivo e integral de la orden (goce efectivo del derecho), superando cualquier ambigüedad que se pudiera presentar en el contenido de la misma.

21. El incumplimiento de una orden de tutela es un asunto grave por varias razones. De una parte, desconoce el imperativo del estado social de derecho según el cual las actuaciones

de las autoridades y los particulares deben estar ceñidas a la ley en el marco de un orden justo. El desafío a la autoridad judicial, además, prolonga la vulneración del derecho amparado y agravia los derechos al debido proceso y a la administración de justicia. Lesiona, finalmente, los principios de confianza legítima, buena fe, seguridad jurídica, cosa juzgada y, sobre todo, la prevalencia del orden constitucional.

22. Por ese motivo, “la administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos”. [8]

23. La falta de obediencia de una orden judicial, en general, es sancionada a través de las autoridades disciplinarias y penales. El artículo 35 numeral 24 de la Ley 734 de 2002 establece que los servidores públicos tienen prohibido “Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución”. Tratándose de la acción de tutela el artículo 53 del Decreto 2591 de manera expresa indica que “El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar. También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte”.

24. El juez de tutela, no obstante, es depositario de amplios poderes encaminados a materializar sus providencias. Como resaltó esta corporación “el cumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias de tutela ostenta una relevancia particular, derivada de la entidad de los bienes jurídicos involucrados en un proceso de esa naturaleza. Eso explica, también, los poderes con los que fueron investidos los jueces constitucionales en aras de la eficacia de las decisiones consignadas en sus providencias” [9]. En esa dirección, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal en que incurre una autoridad que incumple un fallo de tutela, el juez constitucional cuenta con dos mecanismos para perseguir el acatamiento de sus órdenes: los incidentes de desacato y cumplimiento.

25. Ambas figuras comparten el propósito de asegurar que la entidad pública o el particular responsable de la infracción iusfundamental satisfagan las órdenes que se le impartieron en aras del restablecimiento de los derechos vulnerados. La incidencia de estos instrumentos en la realización del derecho a la administración de justicia de los ciudadanos beneficiados por un fallo de tutela tiene que ver, precisamente, con el hecho de que doten a los jueces constitucionales de las herramientas necesarias para lograr que sus órdenes sean oportuna y plenamente cumplidas. [10]

26. De este modo, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 reconoce la competencia de los operadores judiciales para actuar con posterioridad a la adopción del fallo estimatorio hasta lograr el restablecimiento del derecho protegido o la eliminación de las circunstancias que lo amenazaban. [11] En relación con el trámite de cumplimiento la disposición señala i) que la autoridad o persona responsable del agravio debe acatar el fallo sin demora; ii) si no lo hiciera, en las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra el incumplido y iii) si transcurren otras 48 horas sin obedecer el fallo, el juez “ordena abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas” para el cabal cumplimiento de la sentencia.

27. Puede ocurrir, sin embargo, que incluso entonces el incumplimiento persista. Ante tal evento opera el instrumento de desato. A través de este el juez puede sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la orden de tutela. Esto, en todo caso, no lo sustrae de la obligación de adoptar las medidas que corresponda para asegurar el cumplimiento efectivo del fallo.[12]

28. Bajo esa óptica, la facultad de requerir y la de adoptar “todas las medidas” que propugnen por la materialización del amparo son gestiones de impulso procesal propias del trámite de verificación al cumplimiento del fallo. La imposición de la sanción por desacato se produce, en cambio, por la vía del trámite incidental concebido para el efecto. Tal es, de hecho, la principal diferencia que existe entre uno y otro instrumento. Mientras el primero se enfoca en la adopción de medidas que persuadan el acatamiento del fallo, el segundo, el incidente de desacato, se concentra en el juzgamiento disciplinario del servidor público o del particular incumplido, cuestión que, eventualmente, puede conducir también a que la sentencia sea satisfecha.[13]

29. La razón de ser de ambos mecanismos es, en últimas, lograr que la orden de tutela se ejecute. De ahí que puedan tramitarse simultánea o sucesivamente. Lo importante, ha dicho la jurisprudencia, es que el juez de tutela logre sortear las dificultades prácticas y formales que impiden que el ciudadano disfrute de su derecho en las condiciones contempladas en la decisión que lo protegió[14].

30. Las providencias que se han ocupado del tema han identificado las diferencias que existen entre uno y otro mecanismo, sin perder de vista que ambos buscan asegurar que la salvaguarda del derecho fundamental protegido se materialice.[15]

31. Tres aspectos diferencian al trámite de cumplimiento del incidente de desacato[16]. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que el cumplimiento sea oficioso y obligatorio, dado el compromiso que, tras proferir un fallo estimatorio, adquiere el juez constitucional respecto del pronto y pleno cumplimiento de su decisión. El desacato, en cambio, es secundario, lo que supone que el juez deba acudir a él subsidiariamente, cuando, en los términos de la situación específica de que se trate, las medidas adoptadas en ejercicio de la verificación del cumplimiento no hayan sido suficientes para hacer cumplir la orden de protección de los derechos fundamentales. [17]

32. La segunda diferencia remite a la naturaleza de la responsabilidad exigida en uno y otro escenario. Respecto del cumplimiento, la responsabilidad es objetiva. La responsabilidad exigida para imponer una sanción por desacato es subjetiva, lo cual implica demostrar la negligencia de la autoridad o del particular concernido, esto es, que entre su comportamiento y el incumplimiento del fallo existe un nexo causal sustentado en la culpa o en el dolo[18].

33. La Corte ha establecido, en tercer lugar, que ambas figuras se diferencian en función de la persona que está a cargo de impulsarlas, pues, mientras el desacato se inicia a petición del interesado, el cumplimiento debe iniciarse de oficio, o cuando el interesado o el Ministerio Público lo soliciten. Sin embargo, lo advertido en ese sentido debe leerse en el contexto de los mandatos constitucionales que comprometen al juez con la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales. [19]

34. Desde esa perspectiva, el trámite del incidente de desacato no siempre puede supeditarse a que la persona a cuyo favor se profirió la orden de amparo formule una petición al respecto. Si ninguna de las medidas de impulso procesal ha permitido avanzar en el cumplimiento del fallo, por circunstancias atribuibles a la conducta del obligado, el juez debe, de oficio, iniciar el incidente, para presionar por esa vía la satisfacción de las órdenes impartidas y proteger los derechos fundamentales comprometidos en cada caso.[20]

35. En suma, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el amplio margen de acción que el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato les conceden a los jueces de tutela, tanto para materializar las órdenes de protección impartidas en la decisión de amparo como para garantizar los derechos fundamentales de quienes intervienen en el trámite incidental. El alcance de los poderes con que cuentan en esa materia ha sido delimitado atendiendo a la especial responsabilidad que los vincula con la satisfacción de ambos propósitos. [21]

36. En ejercicio de esos poderes, la autoridad judicial puede valerse de las herramientas que ya se han mencionado en esta providencia. Para efectos expositivos, se clasificarán en dos grupos. Del primero harían parte todas aquellas medidas que propenden por el cumplimiento del fallo en su sentido original y, del segundo, las que suponen una alteración de aspectos accidentales de la sentencia. [22]

i) Medidas que no involucran la alteración del fallo de tutela.

37. El Decreto 2591 de 1991 compromete al juez de tutela con el pronto acatamiento de sus sentencias estimatorias. En aras de la materialización de ese propósito, lo habilita para requerir al responsable del cumplimiento, cuando hayan transcurrido 48 horas sin que las órdenes de amparo se hayan satisfecho.[23] Si el requerimiento no conduce al cumplimiento del fallo, el juez adquiere competencia para adoptar, directamente, “todas las medidas” para el restablecimiento del derecho o a eliminación de las conductas que lo amenazan. [24]

38. Eso involucra la facultad de realizar nuevos requerimientos, de practicar pruebas y, en fin, de tomar los correctivos que en su criterio puedan impulsar la materialización de lo ordenado[25]. También comprende, como se ha dicho, la obligación de iniciar de oficio el incidente de desacato, cuando las medidas de impulso procesal no hayan propiciado el cumplimiento[26].

39. En el ámbito del incidente de desacato, la labor del juez constitucional consiste en verificar: i) el responsable de cumplir la orden; ii) en qué término debía ejecutarla; iii) y el alcance de la misma, para, entonces, determinar iv) si la orden fue cumplida o si hubo un incumplimiento total o parcial y v) las razones que motivaron el incumplimiento. Resueltos esos interrogantes, deberá examinar la responsabilidad subjetiva del obligado[27], para, finalmente, imponer las sanciones del caso, si verifica un ánimo de evadir la orden impartida en el fallo de tutela. [28]

40. No puede perderse de vista, sin embargo, que la finalidad del incidente va más allá de la imposición de una sanción al particular o a la autoridad responsable del incumplimiento. El acatamiento del fallo no puede resignarse, por eso, al efecto persuasivo que la inminente imposición de la sanción pueda generarle al obligado. Mientras el trámite incidental avanza, el juez debe adoptar las medidas de impulso procesal que conduzcan a acelerar el pleno acatamiento de las órdenes de amparo. [29]

ii) La facultad de modificar las órdenes consignadas en la sentencia.

41. La facultad de establecer los efectos de la decisión de amparo y la competencia para adoptar las medidas que permitan hacerla efectiva incluye, también, la posibilidad de modificar las órdenes de protección consignadas en la sentencia. Los poderes que el Decreto 2591 de 1991 les concede a los jueces constitucionales en ese sentido se enfrentan, sin embargo, a un límite concreto, que está dado por el principio de cosa juzgada. [30]

42. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al respecto. Dado que el fenómeno de la cosa juzgada opera, de forma absoluta, frente a la decisión de conceder o no la tutela, lo que el juez haya resuelto en ese sentido debe permanecer incólume. No es posible, bajo ninguna circunstancia, que se reabra el debate que dirimió la sentencia. [31]

43. El remedio constitucional previsto para concretar el amparo sí puede, en contraste, alterarse en circunstancias excepcionales. El juez puede ajustar la orden original o dictar órdenes adicionales que contribuyan a materializar la protección concedida, si lo hace bajo unos parámetros estrictos, que la jurisprudencia ha sintetizado de la siguiente manera:

(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.

(4) La nueva orden que se profiera debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.[32]

44. Los ajustes de los que puedan ser objeto las órdenes de amparo impartidas en un fallo de tutela estimatorio deben propender, entonces, por la satisfacción del propósito intrínseco al deber que les incumbe a los jueces de tutela respecto del cumplimiento de sus decisiones: la efectividad de los derechos, principios y valores constitucionales. [33]

45. Lo mismo ocurre con las medidas de impulso procesal que les corresponde adoptar al vigilar el cumplimiento de su decisión y con el trámite del incidente de desacato. El uso que el juez haga de tales instrumentos procesales debe orientarse a la consecución de ese objetivo. Los límites de esos poderes, a su turno, están dados por el respeto del debido proceso y del principio de cosa juzgada constitucional, que respecto de la decisión de amparo, es absoluta. La discusión de fondo que cerró el fallo de tutela no puede reabrirse, ni cuestionarse en el marco del cumplimiento. Tampoco pueden alterarse, de forma sustancial, el contenido de las órdenes proferidas.[34]

46. Es el juez de primera instancia, sin embargo, el funcionario competente para adoptar las medidas descritas. Es a él, en efecto, a quien le incumbe hacer cumplir las órdenes de amparo impartidas en las sentencias de tutela, incluso si se trata de decisiones de segunda instancia o de las que profiere esta corporación en sede de revisión. [35]

47. Esa, no obstante, es solo la regla general. La jurisprudencia constitucional ha previsto también la posibilidad de que sea la propia Corte la que asuma la verificación del cumplimiento de sus sentencias, si el juez de primera instancia no adoptó las medidas necesarias para presionar la ejecución de la parte resolutive del fallo de tutela, o si las adoptó, pero estas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar tal objetivo. [36] La competencia de esta corporación frente a la vigilancia del cumplimiento de sus providencias se activa, también, cuando la autoridad desobediente es una alta Corte, o cuando el fallo cuyo acatamiento se persigue impartió órdenes complejas cuya puesta en marcha demanda un seguimiento permanente o la adopción de determinaciones posteriores a las inicialmente previstas.[37]

48. Entonces, en la tarea de verificación al cumplimiento de sus fallos el Tribunal Constitucional cuenta con las herramientas dispuestas en el Decreto 2591 de 1991 para tramitar incidentes de cumplimiento y desacato. El alcance de esos poderes, no obstante,

está determinado por la complejidad de los asuntos materia de seguimiento y por la posición de la Corte como máxima guardiana de la integridad y supremacía de la Carta[38].

49. En esta oportunidad, justamente, la Sala asumió competencia a través de Auto 532 de 2016 para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015. En esa decisión la Corte dictó una serie de órdenes simples y complejas en el marco del estado de cosas inconstitucional en la transición del extinto Instituto de Seguros Sociales a Colpensiones. Al tratarse de un fallo estructural la Sala se referirá brevemente a los instrumentos usualmente empleados por la corporación para efectuar seguimiento al cumplimiento de este tipo de decisiones[39].

50. El estado de cosas inconstitucional es una figura de creación judicial arraigada en la jurisprudencia de esta corporación[40]. Esta clase de procesos se activan cuando en sede de control de revisión el Tribunal Constitucional advierte el incremento extraordinario de demandas de tutela, frente a una o varias entidades públicas o privadas, que invocan la protección de un conjunto de derechos fundamentales en un contexto particularmente grave y prolongado[41].

51. El trámite de un caso estructural se caracteriza por su informalidad y por la textura abierta, compleja, inconclusa y dialógica de sus órdenes de protección[42]. En estos asuntos la Corte analiza si los reclamos judiciales obedecen a una falla estructural de la política pública que vincula la materia, en sus facetas de planeación, ejecución o vigilancia. Si es así, inicia un proceso dialógico con las entidades involucradas en la infracción, los órganos de supervisión y control y las personas afectadas en sus derechos, para adoptar las medidas de protección correspondientes.

52. En esta clase de trámites la adopción de remedios individuales no resulta suficiente para proteger los derechos conculcados, pues además de los problemas de inequidad que se producen entre quienes acuden al juez constitucional y quienes no lo hacen, las fallas estructurales de la política pública pueden imposibilitar su cumplimiento. La Sentencia T-774 de 2015 explicó el asunto en estos términos:

[L]a práctica judicial de este Tribunal ha identificado situaciones en las que la orden de tutela no resulta suficiente para proteger el derecho en el caso concreto, pues la violación se inscribe en un conjunto de fallas estructurales o en un estado de cosas contrario a la Constitución, producto de acciones y omisiones de diferentes entidades que impiden la garantía efectiva de los derechos. Este escenario, además de acreditar una grave violación de derechos fundamentales, incentiva la interposición reiterada y masiva de acciones de

tutela, las cuales por su desproporción pueden impactar negativamente la capacidad de respuesta del aparato judicial [y de la administración], y ocasionar dificultades asociadas a la afectación del principio de igualdad y la pérdida de eficacia del amparo constitucional[43].

53. Al adoptar el remedio judicial la Corte declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional y “ordena a los órganos encargados del diseño y ejecución de la política pública la adopción de las medidas necesarias para revertir la situación de violación masiva de los derechos fundamentales en un escenario determinado”. [44]

54. Así mismo, atendiendo a los amplios efectos que los fallos estructurales comportan para la política pública del sector involucrado y sus destinatarios, sus órdenes deben abrir espacios suficientes de participación ciudadana para su implementación.

55. Aunque la profundidad y el grado de participación dependerá de la complejidad y los efectos esperados del remedio constitucional, el juez debe valorar la necesidad de que las entidades responsables del acatamiento e implementación de las órdenes i) incorporen espacios suficientes de comunicación, audiencia, deliberación, contradicción, consulta e incluso de intervención directa en la toma de decisiones; ii) pongan a disposición de los interesados, de manera activa y oportuna, información completa, veraz, actualizada, transparente, relevante, accesible y comprensible que permita y facilite la participación ciudadana; iii) inviten a participar oficiosamente y directamente a organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de derechos e intereses convergentes a los que son objeto de protección; iv) eviten que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; v) creen espacios para recibir y discutir contrapropuestas ciudadanas, proyectos o documentos de trabajo alternativos a los presentados por la administración; vi) fomenten la divulgación activa, libre, pública y transparente de las actas o documentos de trabajo empleados en los escenarios de discusión y participación ciudadana; vii) ajusten sus mecanismos de participación para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación; viii) difundan amplia y oportunamente las convocatorias de participación ciudadana, las cuales deben ser precisas respecto de su objeto y procedimientos, abiertas, previas, plurales y públicas; ix) impulsen la organización de los ciudadanos en colectivos que permitan potenciar su capacidad de participar e incidir en las etapas de la política pública objeto de implementación; x) sean receptivos, valoren y respondan seriamente las propuestas y aportes de los ciudadanos, de modo que la participación no sea simbólica, formal e intrascendente y xi) tomen en cuenta que los medios tecnológicos no son accesibles para todos, en especial para personas que carecen de habilidades para su uso por factores asociados a su edad, su situación socioeconómica, cultural o funcional.[45]

56. Pese a la informalidad del amparo constitucional y los amplios poderes del juez de tutela la corporación ha precisado, en armonía con el principio de separación de poderes, que “la intervención que realiza el Tribunal es de carácter excepcional, transitorio y limitado a los asuntos que tienen incidencia en la infracción iusfundamental”. [46] Así mismo, ha señalado que “debe ser respetuosa de los espacios de participación y deliberación democrática y de las competencias de los órganos del poder público (Art. 133 C.P.), no obstante las amplias atribuciones y facultades que posee en su condición de juez constitucional. Por ello, al impartir las órdenes de amparo debe actuar con prudencia, examinando su competencia en cada caso y asumiendo una postura dialógica y abierta a los diversos instrumentos empleados por el legislador y la administración pública en el propósito de alcanzar la salvaguarda iusfundamental dispuesta en la respectiva providencia[47]”.

57. Los casos estructurales tramitados al amparo de un estado de cosas inconstitucional requieren un comprometido y constante seguimiento al cumplimiento de sus órdenes por parte de la jurisdicción constitucional, en arreglo a las obligaciones impuestas al juez de tutela en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. La solicitud de informes periódicos de seguimiento, la realización de audiencias públicas y sesiones técnicas informales, la elaboración de indicadores de monitoreo y la adopción de autos de seguimiento son algunos de los instrumentos de verificación empleados por la Corte en esta clase de procesos.

58. Los informes pueden ser periódicos o especiales. Los primeros se presentan de manera habitual de conformidad con la periodicidad que disponga la autoridad judicial (mensual, trimestral o anual). Constituyen una herramienta de medición general y permanente que busca establecer distintos elementos relevantes para el proceso, como por ejemplo la situación de los derechos comprometidos, la capacidad de respuesta instalada de la administración, los esfuerzos o acciones realizadas, los resultados obtenidos con las medidas adoptadas, la persistencia de fallas estructurales, el grado de avance, estancamiento o retroceso en la protección de los derechos conculcados y el grado de acatamiento y efectividad de las órdenes impartidas[48]. Los informes especiales, a su vez, pueden ser solicitados en cualquier tiempo y se dirigen a requerir reportes detallados sobre algún aspecto concreto del proceso o a ampliar la documentación sobre determinados aspectos objeto de seguimiento periódico[49].

59. Las audiencias públicas, entre tanto, son foros amplios de discusión con entrada libre de la ciudadanía, los medios de comunicación y cualquier interesado. En ellas los representantes del Estado, las víctimas, los órganos de control y los expertos que la Corte requiera, presentan su postura sobre el objeto de la convocatoria y realizan las recomendaciones que encuentran pertinente para el trámite de seguimiento. Las audiencias pueden ser citadas para que las entidades involucradas en el proceso rindan cuentas de su gestión y respondan los cuestionamientos del juez constitucional y los intervinientes, o para

analizar puntos generales o específicos de la faceta de la política pública comprometida en la violación masiva y reiterada de derechos fundamentales, el grado de cumplimiento de las órdenes de protección, las barreras que se presentan en la implementación del fallo o el nivel de coordinación de las entidades encargadas de su acatamiento.

60. A su vez, las sesiones técnicas informales pueden ser públicas o privadas. Son espacios reducidos de discusión entre las partes del proceso, los órganos de control encargados del seguimiento al fallo y el juez constitucional. En ellas se dialoga sobre aspectos puntuales y operativos del proceso que son indispensables para la implementación de la sentencia, o sobre las barreras específicas que dificultan el desarrollo normal del trámite[50].

61. Igualmente, en los casos estructurales la Corte suele ordenar la generación de indicadores de seguimiento con un propósito similar al de los reportes periódicos. Esto es, producir información necesaria para el estudio del grado de acatamiento de las órdenes de protección y la identificación del nivel de avance, estancamiento o retroceso de la situación de infracción de los derechos fundamentales implicados[51]. La corporación, siguiendo de cerca los documentos sobre generación de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[52] y los “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” [53], ha establecido tres categorías de indicadores: de estructura, proceso y resultado.

62. Los parámetros de estructura “se ocupan de medir las herramientas con las que cuenta el Estado para asegurar el goce efectivo del derecho. Muestran cómo se organiza el aparato institucional y el sistema normativo para desarrollar y materializar el derecho fundamental”. Por su parte, los indicadores de proceso no se refieren a los “documentos o instrumentos formales de política, a la existencia de planes o programas, sino a las acciones y omisiones concretas que se realicen a partir de tales referentes normativos y administrativos, encaminados a lograr el goce efectivo del derecho”. Estos, “buscan medir la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para asegurar el goce efectivo de un derecho fundamental”. Finalmente, los indicadores de resultado “se ocupan de medir los logros individuales y colectivos que reflejen el grado de goce efectivo de un derecho fundamental en un determinado contexto. Son parámetros que buscan medir el impacto real de las estrategias, los programas y las intervenciones o las omisiones”. [54]

63. Los informes periódicos o especiales, las audiencias públicas, las sesiones técnicas informales y los indicadores de seguimiento constituyen, además, mecanismos de salvaguarda del derecho de acceso a la información e instrumentos que facilitan la participación de las personas en las decisiones que las afectan[55]. Su elaboración o

desarrollo, entonces, debe asegurar el cumplimiento de estos derechos, teniendo en cuenta el efecto que los fallos estructurales aspiran a producir en las políticas públicas.

64. Esto implica, de entrada, que los informes (periódicos y especiales) rendidos por las autoridades públicas, los órganos de control o los particulares que prestan servicios públicos[56], así como los documentos que sirven de sustento a sus intervenciones en las audiencias públicas y sesiones técnicas informales, sean elaborados en condiciones de calidad de modo que su contenido sea transparente, leal, oportuno, objetivo, veraz, completo, reutilizable, procesable y comprensible por el juez constitucional y los interesados[57]. Esos informes deben estar disponibles para las partes y el público en general, y divulgados de forma activa, rutinaria, proactiva, actualizada, accesible y comprensible[58].

65. Las audiencias públicas y las sesiones técnicas informales, a su vez, deben contemplar espacios de participación ciudadana de conformidad con la especial naturaleza de cada uno de esos instrumentos. Debido al carácter difuso que pueden tener los distintos grupos afectados por el fallo, deben ser convocadas a participar en el proceso de implementación organizaciones sociales que, desde diferentes puntos de vista, tengan por objeto la defensa de intereses o derechos convergentes a los que son materia de protección. Para que la participación sea efectiva el desarrollo de estos espacios debe permitir la comunicación, deliberación, contradicción y consulta de los representantes de los distintos sectores (Supra 55).

66. Los indicadores de seguimiento, por último, deben reunir condiciones que aseguren la calidad de la información contenida en ellos. La Sentencia T-774 de 2015 reiteró que “un aspecto relevante para la construcción de indicadores transparentes y con perspectiva de derechos humanos consiste en asegurar la participación de la sociedad civil en la elaboración y análisis de los indicadores”. La participación genera espacios de diálogo y contradicción que permite controlar la calidad de los indicadores, pues su construcción unilateral por la administración podría no contar con incentivos suficientes que permitan la visibilización de la situación real de los derechos involucrados y, en especial, de las violaciones persistentes.

67. Estos instrumentos de seguimiento, junto con los reportes, conceptos y pruebas allegadas al expediente, le permiten a la autoridad judicial dictar autos de seguimiento a través de los cuales califica el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales y, con ello, el nivel de obediencia de la sentencia objeto de verificación. A partir de ese análisis la Corte realiza ajustes a las órdenes de la sentencia, adopta nuevas medidas simples o complejas con el propósito de impulsar el acatamiento del fallo o, llegado el caso, declara el cumplimiento de órdenes particulares o de la sentencia en su conjunto.

68. El análisis que realiza el juez constitucional en el marco del seguimiento al cumplimiento de un fallo no necesariamente debe coincidir con el que efectúan los órganos de supervisión y control, pues los procesos misionales que desarrollan cada una de estas entidades tienen una finalidad y objeto diferente al tramitado por la autoridad judicial. De igual manera, a diferencia de estos últimos las actuaciones de la autoridad judicial, y del juez de tutela en particular, están amparadas por los principios de independencia y autonomía judicial. Los principios de informalidad y efectividad en la protección de los derechos fundamentales, a su vez, le otorgan al juez constitucional una amplia flexibilidad en el recaudo y análisis del material probatorio.

69. Por esa razón, la labor de verificación que incumbe a la autoridad judicial en los casos estructurales no se reduce a constatar si las órdenes que impartió se ejecutaron. Es preciso valorar, además, si su ejecución contribuyó a impulsar el goce efectivo de los derechos conculcados. Su tarea, en otras palabras, consiste en verificar si la infracción o la amenaza iusfundamental fue superada, en el marco de las estrategias, planes, medidas o programas adoptados por la entidad responsable del cumplimiento y de los avances y retrocesos que pudo suponer su gestión de cara al propósito de protección perseguido por el fallo de tutela.[59]

70. La autoridad judicial, en consecuencia, debe determinar el grado de cumplimiento de cada una de las órdenes estructurales y, posteriormente, efectuar un análisis conjunto de la situación para determinar si el nivel de acatamiento alcanzado permitió realizar la protección perseguida por el fallo de tutela.

71. En esa dirección, es preciso reiterar que las órdenes complejas no constituyen un fin en sí mismo sino instrumentos que se dirigen a la materialización de un propósito determinado: la superación de las fallas estructurales que producen una masiva, rutinaria y permanente violación de derechos fundamentales en un contexto dado. La calificación del grado de cumplimiento de las órdenes complejas debe efectuarse atendiendo a esa finalidad. Por ese motivo el carácter abierto, indeterminado y dialógico de esta clase de órdenes no exime a la administración del deber de alcanzar la salvaguarda prodigada, pues ante todo el fallo debe cumplirse de buena fe en el propósito de superar los problemas que inciden en la infracción constitucional.

72. Bajo esos parámetros, el nivel de cumplimiento de una orden compleja puede ser alto, medio, bajo o de incumplimiento. [60] La Sentencia T-388 de 2013[61] precisó que “si el nivel de cumplimiento es alto, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por

protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza”.

73. Igualmente, “en los casos en que el cumplimiento sea medio, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera”. [62]

74. Por el contrario, “en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el ‘marasmo institucional’ pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica.”. [63]

75. Finalmente, debido a que las fallas estructurales se encuentran asociadas a problemas de pasividad, apatía o ineficiencia administrativa o regulatoria, las autoridades accionadas tienen la carga de probar que dicha situación se superó. Como tal propósito demanda la exposición y demostración de los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos, las órdenes sobre las que no obre información de cumplimiento, o en las que esta sea imprecisa o genérica, se tendrán como no satisfechas.

III. DEL ASUNTO CONCRETO

76. En esta oportunidad la Corte Constitucional realizará seguimiento al cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo primera, y de la decisión décimo cuarta, impartidas en la Sentencia T-774 de 2015.

77. Para ello efectuará una síntesis del fallo objeto de seguimiento, sintetizará el propósito general de las órdenes proferidas, analizará el grado de acatamiento de cada una de ellas y, finalmente, adoptará las órdenes de cumplimiento que sean del caso.

La Sentencia T-774 de 2015

78. En el proceso T-3287521 la Corte Constitucional acumuló varios casos en que los demandantes invocaban la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad, lesionados presuntamente por el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombia de Pensiones Colpensiones, al negar el reconocimiento y pago de la pensión que solicitaban.

79. Durante el trámite inicial la Sala Novena de Revisión advirtió la presunta infracción de los derechos fundamentales de i) petición en la faceta de respuesta oportuna, motivada, de fondo y congruente con lo pedido; ii) debido proceso administrativo en la faceta de acceso a una resolución de fondo, motivada, ajustada a derecho y emitida en un plazo razonable; iii) seguridad social en la faceta de acceso a una historia laboral completa, unificada y actualizada; iv) seguridad social en la faceta de acceso a una pensión; v) igualdad en las facetas de protección y trato semejante y protección especial para las personas en circunstancias de debilidad manifiesta; vi) dignidad humana en la faceta de trato digno por parte de las autoridades y vii) acceso a la administración de justicia en la faceta de cumplimiento de las órdenes judiciales en un plazo razonable.

80. Para proteger los derechos de los solicitantes individuales la Corte dictó medidas de protección provisional para cada uno de ellos y le ordenó a Colpensiones que reconociera y pagara la pensión pedida hasta tanto la corporación dictara sentencia de fondo. Empero, toda vez que las medidas cautelares no se cumplieron en el plazo señalado, el Tribunal requirió a la administradora de pensiones para que brindara las explicaciones pertinentes.

81. A la par, la Sala estudió un escrito presentado por el representante del Instituto de Seguros Sociales en el que solicitaba la declaratoria “de un estado de cosas inconstitucional” en esa entidad “en virtud del cual se vieron afectados los derechos fundamentales de los directivos del Instituto”. El interviniente, en consecuencia, pidió la suspensión de las sanciones de arresto y multa impuestas por los jueces de la República por desacato a millares de acciones de tutela.

82. Para analizar la petición la corporación ofició a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que rindieran concepto sobre el particular. Los órganos de control informaron a la Sala una serie de irregularidades del ISS y Colpensiones relativas a la falta de respuesta oportuna y con calidad de las solicitudes pensionales, dificultades en la completitud de las historias laborales, alta judicialización ordinaria y constitucional, caos en el traslado de carpetas prestacionales de una entidad a otra, ausencia de inventarios consolidados sobre trámites pendientes y, en fin, un panorama de ineficiencia e ineficacia en la prestación del servicio público de seguridad social que no había sido superado a pesar de los múltiples requerimientos que los órganos de control habían hecho al Gobierno Nacional.

83. La Corte resolvió la petición del ISS a través de Auto 110 de 2013. La providencia descartó la alegada vulneración de los derechos fundamentales de los servidores públicos de esa entidad, pues ante la ineficiencia de la administración y la constante violación de los derechos fundamentales de los usuarios resultaba legítimo y razonable que estos acudieran a la acción de tutela en busca de protección y, en particular, al incidente de desacato para hacer cumplir las decisiones judiciales que ampararon sus derechos.

84. El Tribunal, sin embargo, advirtió que las violaciones constitucionales causadas a los solicitantes individuales eran semejantes a las denunciadas por los órganos de control y a las confesadas por los representantes del ISS y Colpensiones. La Corte estimó necesario, entonces, adoptar medidas urgentes de protección que salvaguardaran los derechos de las personas que se encontraban en la misma situación de los demandantes originales.

85. La “no intervención” del Tribunal Constitucional en este asunto no era una opción viable por varias razones: i) el elevado número de sentencias de tutela estimatorias revelaba un escenario grave y persistente de violación sistemática de los derechos fundamentales de los usuarios de estas entidades; ii) la acción de tutela había perdido su eficacia ya que la administración no estaba cumpliendo los fallos a pesar de la imposición de sanciones por desacato; iii) pese a los múltiples requerimientos de los órganos de control el Gobierno Nacional no había tomado las medidas necesarias para conjurar la situación; iv) existía un escenario de bloqueo institucional que impedía otorgar protección urgente a los miembros más débiles del grupo afectado; vi) la distribución de la limitada capacidad de respuesta de la administración no obedecía a criterios objetivos y razonables, y dejaba en el “último lugar de la fila” a personas que no contaban con medios o conocimientos suficientes para acudir a la acción de tutela y vii) la falla estructural de la administración de pensiones había imposibilitado el cumplimiento de las órdenes de protección libradas en favor de los demandantes individuales.

86. Por lo tanto, la Corte inició un proceso de intervención judicial a través de la figura del

estado de cosas inconstitucional y tomó una serie de medidas tendientes a revertir la situación de reiterada y masiva lesión ius fundamental.[64] En el trámite la Sala dictó órdenes de variada intensidad y complejidad atendiendo a la dificultad del asunto, el grado de diligencia mostrado por las entidades y la condición de retroceso, estancamiento o avance en la situación de los derechos fundamentales lesionados. La adopción de las órdenes estuvo precedida por el análisis de los informes remitidos por las entidades accionadas, los conceptos de los órganos de control que canalizaban los reclamos ciudadanos y las peticiones particulares que hicieron en el proceso algunas personas afectadas por las actuaciones del ISS y Colpensiones.

87. En total, la Corte profirió siete autos estructurales mediante los cuales realizó una evaluación de la situación y dictó órdenes para corregir la lesión de los derechos fundamentales afectados (A110/13, A202/13, A320/13, A090/14, A259/14, A314/14 y A181/15). Así mismo, expidió otros cinco autos que concretaron las órdenes estructurales y llamaron la atención de las entidades en los eventos en que advirtió retrocesos en el proceso de superación del estado de cosas contrario a la Constitución (A182/13, A130/13, A233/13, A276/13 y A113/14). Finalmente, en dos providencias más convocó a sesiones técnicas informales para discutir aspectos particularmente problemáticos (A028/14 y A088/14). [65]

88. A la postre la Corte suspendió las sanciones por desacato impuestas a los servidores públicos del ISS y Colpensiones. Lo hizo, empero, con el único propósito de modular la coacción que produce el incidente de desacato frente a la administración, en armonía con el principio de equidad ante las cargas públicas[66]. La suspensión se otorgó parcial y gradualmente, y por lapsos predeterminados en atención a los grupos de prioridad que fijó la corporación. Su prórroga, además, estuvo supeditada a la demostración de esfuerzos y resultados suficientes encaminados a la superación del escenario de masiva violación constitucional[67]. La decisión, por último, dejó a salvo la competencia de los órganos de supervisión y control para que adoptaran las decisiones disciplinarias, fiscales y correctivas pertinentes. [68]

89. La Sentencia T-774 de 2015 realizó seguimiento a la situación de los derechos fundamentales de los afectados. La Corte contrastó el panorama inicial con el que existía al momento de proferir la sentencia. Ese estudio la llevó a constatar una notable mejoría en la protección de las garantías constitucionales. También advirtió el restablecimiento de las propiedades de efectividad e inmediatez de la acción de tutela y el desbloqueo de las actuaciones de la junta administrativa de Colpensiones, pues junto con la presidencia de la entidad desplegaron un importante conjunto de medidas presupuestales, operativas y técnicas que permitieron ampliar la capacidad de respuesta, mejorar la calidad de las decisiones prestacionales y brindar una atención más digna a sus afiliados.

90. Por ese motivo, el fallo declaró superado el estado de cosas inconstitucional verificado a partir del Auto 110 de 2013. La corporación precisó, sin embargo, que ello no significaba “que se suprimieron las violaciones a los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad. Lo que constata la Sala es que actualmente no se reúnen las condiciones dispuestas en la jurisprudencia para continuar la intervención judicial en la operación de Colpensiones a través de la figura del estado de cosas inconstitucional, cuyo carácter es excepcional, intenso y transitorio”.

91. En particular, el Tribunal expresó su preocupación por la situación que había encontrado al inicio del proceso. Recordó que “el elevado número de solicitudes y sentencias con plazos fuera de término del ISS y Colpensiones impactó profundamente la vida de miles de familias colombianas que no pudieron contar con una respuesta oportuna a su solicitud y, eventualmente, con un ingreso producto del reconocimiento de una pensión, la reliquidación de una prestación, el pago de una indemnización sustitutiva o la entrega de un auxilio funerario”.

92. Así mismo, reprochó que esta situación se hubiera presentado a lo largos de varios años “máxime si el ordenamiento jurídico dotó a la Superintendencia Financiera de Colombia de herramientas para efectuar una férrea vigilancia del administrador del régimen de prima media en sus funciones de asegurar el reconocimiento de prestaciones económicas, cumplimiento de fallos judiciales, recaudo y cobro oportuno de aportes impagos y aseguramiento de la completitud de la historia laboral de los afiliados”.

93. Señaló, finalmente, que aunque “la mayor parte de estos casos fueron resueltos al amparo del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte, existen miles de personas que fallecieron esperando una contestación de la administración. Fue la situación de por lo menos 2.674 peticionarios que murieron sin obtener respuesta alguna por parte del ISS o Colpensiones, según una depuración de solicitudes pendientes de atención que realizó esta última en octubre del año 2013[69]. Estas cifras, de por sí dramáticas, son marginales, puesto que no comprenden las peticiones y sentencias vencidas durante décadas de operación del ISS ni las que día a día, a pesar de los grandes avances, continúan sobrepasando los términos legales de respuesta en la nueva administradora del régimen de prima media. Tampoco toman en cuenta las dificultades que soportó el proceso de transición del ISS a Colpensiones, pues ni siquiera al momento de iniciar la liquidación las entidades tenían certeza del inventario de procesos, pese a lo cual el Gobierno Nacional puso en funcionamiento la nueva entidad y ordenó la supresión definitiva del ISS”.

94. Por estas razones la Sala estimó necesario impartir ordenes encaminadas a corregir las fallas residuales persistentes y adoptar medidas de no repetición de la situación de masiva,

reiterada y grave lesión de los derechos fundamentales de los afiliados al régimen de prima media administrado por Colpensiones.

Las órdenes de corrección y no repetición impartidas en la Sentencia T-774 de 2015. El seguimiento a su cumplimiento.

95. La Sala precisa que la calificación del grado de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-774 de 2015 se realizará sin perjuicio de las actuaciones de inspección, control y vigilancia que debe efectuar el regulador de pensiones, de la dirección de la política pública que le compete al Ministerio del Trabajo y de la responsabilidad que le atañe a dichas entidades, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el aseguramiento del correcto funcionamiento del sistema de pensiones.

96. Por esa misma razón esta decisión no vinculará tampoco los juicios disciplinarios o fiscales que eventualmente lleven a cabo los entes competentes en la materia. El análisis que acá se realiza se enmarca en el escenario de verificación al cumplimiento de las órdenes que la Sentencia T-774 de 2015 estimó necesario impartir para evitar la repetición de los factores que dieron origen al estado de cosas inconstitucional advertido a partir del Auto 110 de 2013.

Las órdenes de corrección de la situación

97. Esta clase de órdenes se propusieron corregir las fallas residuales relacionadas con la calidad de los actos administrativos, la completitud de las historias laborales, el acatamiento de los fallos judiciales y la priorización de los casos urgentes. De este grupo hacen parte las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.

Las órdenes de supervisión, información y participación

98. Según se reiteró en esta providencia los remedios estructurales no tienen por objeto sustituir a la administración y al legislador en sus funciones legal y constitucionalmente establecidas. La competencia de la Corte se activa cuando constata la existencia de fallas estructurales en alguna de las facetas de la política pública respectiva, lo cual ocasiona la masiva, reiterada y prolongada infracción de los derechos fundamentales y da lugar, en

consecuencia, a la interposición de un elevado número de acciones de tutela (Supra 50).

99. En el presente caso la intervención de la Corte se gestó luego de constatar que se reunían las condiciones necesarias para la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en la transición del administrador del régimen de prima medida con prestación definida. La Sala destacó cómo las acciones y omisiones del Instituto de Seguros Sociales, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Administradora Colombiana de Pensiones, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ocasionaron la violación masiva y reiterada de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media con prestación definida.

100. Eran estas entidades las responsables de adoptar de oficio las medidas necesarias para revertir la grave situación que se estaba presentando en la administradora de pensiones. Su falta de diligencia, empero, produjo un inusitado aumento en el número de acciones de tutela contra el ISS y Colpensiones que ocasionó la generación de un estado de cosas contrario a la Constitución. Fue en ese contexto que la Corte Constitucional, en sede de revisión, inició la intervención judicial e impartió las medidas que encontró necesarias para conjurar la grave afectación ius fundamental.

101. La Sala reprochó que las fallas estructurales se hubieran generado y extendido durante décadas de funcionamiento del ISS, sin que las entidades competentes hubieran adoptado las medidas necesarias para conjurarlas y evitar la prolongada situación de infracción constitucional. En contraste, con el objeto de que la situación que afectó a miles de familias a lo largo de varios años no se repitiera nuevamente, la Corte tomó medidas para fortalecer la participación ciudadana en la fiscalización de la administración de pensiones del régimen de prima media, potenciar el rol de los órganos de supervisión y control, mejorar el proceso de rendición de cuentas de estas entidades y proveer información e indicadores suficientes para la realización transparente de estas tareas.

102. De este grupo hacen parte las órdenes quinta, sexta, séptima, octava, novena y décima primera. En ese sentido la Corte ordenó i) la creación de indicadores de seguimiento sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios y el estado de la entidad; ii) la generación de un sistema de almacenamiento y difusión de información relevante sobre el funcionamiento del régimen de prima media; iii) la presentación de informes anuales de gestión a cargo de Colpensiones y la Superintendencia Financiera de Colombia; iv) la realización de una audiencia pública anual para la presentación de los mencionados informes anuales y v) la elaboración de un informe con perspectiva de verdad histórica sobre los elementos que ocasionaron el escenario de masiva y reiterada violación de los derechos fundamentales de los afectados.

103. El cumplimiento de estas órdenes se supeditó a la realización de un amplio proceso participativo con los representantes de los usuarios de la entidad, los sectores académicos con intereses convergentes en la gestión del sistema de pensiones y los órganos de supervisión y control. Con este preámbulo, la Sala reseñará cada una de las órdenes estructurales y efectuará seguimiento a su cumplimiento.

El seguimiento al cumplimiento de la orden primera. Componente de calidad de los actos administrativos y completitud de la historia laboral al momento de proferir la decisión prestacional.

104. La orden primera le impuso tres obligaciones a Colpensiones. Asegurar la calidad de los actos administrativos prestacionales, garantizar la completitud de la historia laboral al momento de tomar la decisión pensional y superar las dificultades presentes en el proceso de acatamiento de los fallos judiciales represados. Debido a la íntima conexión entre las dos primeras obligaciones la Sala las analizará de manera conjunta. Posteriormente, revisará el último componente de la orden primera.

105. Para que un acto administrativo prestacional cuente con calidad debe realizar la faceta sustancial del derecho fundamental de petición, contar con una historia laboral completa y actualizada, y ajustarse formal y materialmente al ordenamiento jurídico.[70] Lo anterior de acuerdo con la postura que adoptó la Sala en relación con esta materia.

106. La petición, entonces, debe ser resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido. La historia laboral que soporta la decisión debe contar con todos los periodos causados por el afiliado, sin que sea posible oponer la existencia de barreras administrativas que impidan el traslado de los aportes o la existencia de periodos adeudados por el empleador. El trámite y fondo del asunto, finalmente, debe respetar el ordenamiento jurídico y, en particular, los precedentes judiciales.

107. A partir de la intervención iniciada a través de Auto 110 de 2013 los órganos de supervisión y control reportaron a la Corte que las decisiones prestacionales de la administradora de pensiones no contenían fundamentos jurídicos suficientes para establecer si se dictaron conforme a derecho, negaban pensiones previamente reconocidas, decidían sobre pretensiones distintas a las formuladas, desconocían las sentencias que condenaron al pago de las prestaciones, se fundaban en historias laborales incompletas, no valoraban las pruebas allegadas al expediente, no practicaban pruebas de oficio cuando

advertían incertidumbre sobre la materia objeto de decisión, no reconocían el pago de retroactivos, modificaban unilateralmente lo resuelto en decisiones anteriores, concedían recursos no pedidos y aplicaban de manera errada las normas jurídicas que regían el caso.

108. La Sentencia T-774 de 2015, luego de estudiar el grado de cumplimiento de las órdenes de protección provisional dictadas sobre esta materia y los informes allegados por los órganos de supervisión y control, advirtió una mejora sustancial en la situación y destacó los avances de Colpensiones en este frente. Esos mismos informes, sin embargo, precisaron que persistían algunas prácticas preocupantes.

109. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, recriminó la existencia de decisiones que no satisfacían la faceta sustancial del derecho de petición, conceptos internos contradictorios que dificultaban la determinación de la norma aplicable, complicaciones en las resoluciones procesadas a través del sistema de decisión automático y problemas graves en la completitud de la historia laboral de los afiliados. En el mismo sentido, la Superfinanciera resaltó debilidades en la calidad de los actos administrativos e inconsistencias que impedían reflejar las semanas efectivamente cotizadas por los afiliados.

110. El fallo, en consecuencia, ordenó a Colpensiones adoptar las medidas necesarias para superar definitivamente los problemas presentes en la calidad de los actos administrativos prestacionales y en la completitud de las historias laborales. Esto, en armonía con las instrucciones que dictara la Superintendencia Financiera de Colombia y las recomendaciones que efectuara la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.[71]

111. El 02 de noviembre de 2016, con el objeto de efectuar seguimiento al cumplimiento de esta orden, la Corte solicitó informes a Colpensiones y a los órganos de supervisión y control vinculados al proceso. También invitó a participar a las universidades que rindieron concepto en el proceso y a varios sindicatos. Los centros académicos y los representantes de los trabajadores, sin embargo, se abstuvieron de participar.[72]

Intervención de la Contraloría General de la República

112. A través de oficio del 15 de diciembre de 2016 el contralor delegado para el sector social José Antonio Soto Murgas informó a la Sala que por medio de informe de auditoría financiera y de gestión de Colpensiones para la vigencia 2015 dio cumplimiento a lo

ordenado por la corporación. El informe al que alude la Contraloría fue enviado a esta corporación el 24 de junio de 2016.

113. El documento, titulado “Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015”, responde al Auto 181 de 2015 y a la Sentencia T-774 de 2015 en las cuales se solicitó a ese órgano de control fiscal acompañar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en el proceso[73].

114. En desarrollo de esa auditoría la Contraloría estableció 35 hallazgos administrativos. De estos, trece tienen posible alcance disciplinario, uno cuenta con solicitud de proceso administrativo sancionatorio y otro más fue trasladado a la Superintendencia Financiera por competencia. El órgano de control fiscal calificó la gestión y los resultados de Colpensiones con 48.785 puntos, correspondiente a concepto desfavorable.

115. En lo que atañe a la calidad de los actos administrativos el órgano de control no se refirió en profundidad a los elementos sustantivos del derecho fundamental de petición o al respeto del precedente judicial. Lo hizo, en cambio, a la falta de completitud de las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media.

116. El documento señaló que al ser procesadas las historias laborales por el liquidador automático de pensiones se presenta un error en el sistema. Dicha situación, en criterio de la Contraloría, “no solamente confirma las deficiencias estructurales de la administración en cuanto a la coherencia que debe existir en el proceso, que incluye diferentes áreas y sistemas para el manejo de la información de cada caso particular, sino que es un indicador de deficiencias en el sistema utilizado por Colpensiones como administradora del RPM, para el reconocimiento de la pensión, lo cual incide en la gran cantidad de PQR, y demandas que demuestran la deficiente gestión como Administradora, con repercusiones financieras en los resultados parafiscales”.

117. El órgano de control manifestó que en el aplicativo “consulta de historia laboral”, puesto a disposición del grupo auditor, presenta “inconsistencias con respecto a los certificados que muestran el estado actual de cada afiliado a Colpensiones”. Para la Contraloría, “la situación descrita constituye factor determinante para afirmar que este sistema de información de la entidad no es confiable, generando incertidumbre acerca de la completitud de la historia laboral de cada uno de los afiliados a Colpensiones, lo cual incide directamente cuando se solicite alguna de las prestaciones económicas a que se tiene derecho”.

118. El Contralor se pronunció, además, sobre otros problemas presentes en las historias laborales de los afiliados de Colpensiones. Según la entidad, “No se ha obtenido la completitud de las historias laborales y en consecuencia no se ha garantizado que el expediente prestacional y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales, como lo indica la misma entidad en sus informes. Continúan presentándose fallas en los sistemas operativos que impiden a Colpensiones tener información concreta y tampoco se han corregido las fallas de manera global o estructural, de manera que se solucione en su totalidad las solicitudes y no sólo por demanda individual de los usuarios caso por caso”.

Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

119. El 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia Gerardo Hernández Correa informó a la Corte que a partir del seguimiento adelantado a una muestra de actos administrativos de Colpensiones detectó algunas deficiencias que impactan la calidad de los mismos, por lo que requirió la implementación de medidas para subsanarlas.

120. Manifestó que en atención a esa solicitud Colpensiones adoptó medidas que han permitido superar algunas de las debilidades detectadas. Entre ellas destacó la modificación del procedimiento de reconocimiento de servidores públicos para la inscripción en nómina de pensionados, ajustes al aplicativo liquidador para el reconocimiento de los retroactivos, adopción de algunos planes de trabajo que corrigen parcialmente la actualización de las historias laborales, expedición de circulares que fijan los criterios y precisiones jurídicas para la aplicación del régimen de transición, capacitación a analistas y revisores, verificación de decisiones por primero y segundo revisor, así como la creación del grupo de auditoría de la línea manual cuya finalidad es revisar de manera aleatoria algunas prestaciones reconocidas.

121. De igual manera precisó que si bien Colpensiones continúa orientando sus esfuerzos a mejorar algunas de las deficiencias que afectan la calidad de los actos administrativos, la entidad aún se encuentra desarrollando los respectivos planes de trabajo dispuestos por la Superintendencia con ocasión del monitoreo que viene realizando.

122. El Superintendente puntualizó que las acciones implementadas y los planes de trabajo desarrollados por Colpensiones para solucionar las debilidades detectadas por ese organismo de vigilancia y control han permitido que la entidad logre mejoras significativas

en la calidad de las decisiones prestacionales.

Intervención de la Defensoría del Pueblo

123. El 16 de noviembre de 2016 el Defensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret Mosquera informó a la Sala que a través de las solicitudes que recibe diariamente ha podido constatar que los problemas relacionados con la calidad de los actos administrativos de Colpensiones se siguen presentando, aunque, en menor medida.

124. Indicó que “algunos actos administrativos de reconocimiento continúan siendo proyectados sin atender a los requisitos mínimos que deben contener los mismos, específicamente sin indicar motivos suficientes o citar las normas en las que se fundamentan, lo que conlleva a la alta judicialización de las decisiones, un grave detrimento patrimonial al Estado y desgaste administrativo para la administración de justicia, lo que desencadena en injusticia social, toda vez que los usuarios en muchas oportunidades fallecen sin lograr gozar de su derechos pensionales”.

125. No obstante, el Defensor también sostuvo que ha venido realizando seguimiento permanente a los procesos y directrices de funcionamiento de la entidad, a la aplicación de la normatividad para el reconocimiento y pago de prestaciones, y en especial a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Ese ejercicio le ha permitido advertir “que Colpensiones ha venido cumpliendo en aproximadamente el 85% frente a las obligaciones legales que le han sido atribuidas, tales como el mejoramiento de la calidad de los actos administrativos, reconocimientos de pensiones en un menor tiempo, respuesta de fondo de los derechos de petición y corrección de las historias laborales, lo que favorece en la disminución de los recursos de ley, tutelas, demandas administrativas laborales y ordinarias”.

Intervención de la Procuraduría General de la Nación

126. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal intervino por medio de escrito del 31 de enero de 2017. El documento resaltó las dificultades que soportaron los usuarios del régimen de prima media durante la transición del ISS a Colpensiones.

127. Luego de reseñar los principales problemas que se presentaron al inicio del proceso manifestó que a partir del año 2015 la Delegatura a su cargo observó “un cambio positivo respecto de la corrección de las inconsistencias de los actos administrativos señaladas en etapas anteriores, toda vez que a través de las diferentes mesas técnicas llevadas a cabo por la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y todas las áreas de Colpensiones, se corrigieron los vicios en la expedición de los actos administrativos, sustanciando y motivando los respectivos actos, analizando de fondo la petición y los documentos que se aportan al mismo y en general estructurando en debida forma el acto administrativo de decisión pensional”.

128. Pese a esto, expresó que “aún se registran quejas de los usuarios y de los jueces de la república, ya que es necesario el cumplimiento a los precedentes jurisprudenciales, tanto en sede administrativa como su defensa jurídica y en general el acatamiento de manera estricta al ordenamiento jurídico”. Frente a la historia laboral señaló que se han presentado avances importantes, “teniendo en cuenta que el proceso se automatizó y esto hace que la atención de las quejas y solicitudes de corrección de historia laboral sea ágil y más segura, ya que dicho sistema emite alertas cuando la inconsistencia no se puede corregir automáticamente, evento en el cual pasa a un analista para hacerlo de forma manual”.

129. Del mismo modo, indicó que Colpensiones atendió el requerimiento que realizó para crear una auditoria de calidad frente a las quejas elevadas por los usuarios con ocasión de los actos administrativos que negaron una prestación económica. Por último, expresó que “de acuerdo con nuestro registro de quejas, observamos, que las decisiones se están proyectando en término; los actos administrativos se proyectan con alta calidad”.

Intervención de Colpensiones

130. En escrito del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones manifestó que la entidad adoptó quince medidas para superar los problemas presentes en la calidad y completitud de las historias laborales al momento de decidir un acto administrativo prestacional. Precisó que la entidad continúa con la implementación y desarrollo de nuevas acciones, herramientas y funcionalidades para mejorar progresivamente la calidad de los mismos, permitiendo que el control en el proceso de decisión sea permanente.

131. En concreto, enunció y explicó las siguientes medidas: creación y expedición de un manual unificado de decisión, expedición del instructivo unificado de calidad en la emisión de los actos administrativos, expedición de circulares y directrices conjuntas encaminadas al

cumplimiento de la calidad en las decisiones, elaboración de un manual de requerimientos internos para la gerencia nacional de reconocimiento, mejoras en el liquidador automático de pensiones, ampliación de los parámetros en el liquidador de pensiones para definir casuísticas que se someten a una segunda revisión, creación de un nuevo control sistematizado denominado “auditoría correctiva”, socialización y capacitación de las medidas y desarrollos adoptados para mejorar la calidad de los actos administrativos, desarrollos en las herramientas de gestión utilizadas para determinar la trazabilidad de la información que se administra en los procesos de la entidad, formulación de un nuevo modelo de medición de la calidad de los actos administrativos, realización de un proceso de estandarización de las radicaciones de prestaciones económicas de los riesgos de pensión, auditoría al proceso de solicitud de investigaciones administrativas, verificación de la historia laboral en el momento de radicación de la solicitud de reconocimiento pensional, mejoramiento del proceso de respuesta a los requerimientos de corrección de historia laboral efectuado por los analistas y verificación de las historias laborales con dos meses de anticipación al término del proceso de reconocimiento pensional.

132. La entidad, seguidamente, presentó los resultados que obtuvo sobre la calidad de los actos administrativos con las medidas implementadas. Para el efecto, a partir del modelo de medición de calidad que incorporó en su gestión, señaló que de una muestra de 10.886 actos administrativos auditados alcanzó 97.33% puntos de calidad en los componentes de claridad, suficiencia, veracidad y congruencia[74]. Ese nivel de avance, en su opinión, permitiría dar por cumplida la orden de la Corte.

El grado de cumplimiento de la orden primera (i)

133. La Corte declarará cumplida la orden primera en los componentes de calidad de los actos administrativos y completitud de las historias laborales al momento de proferir la decisión prestacional, por las siguientes razones.

134. Colpensiones anunció una serie de medidas que permiten advertir el propósito de organizar el aparato institucional y la normatividad interna de la entidad de manera que los sistemas de cómputo y los analistas cuenten con criterios uniformes de decisión y calidad de los actos administrativos prestacionales.

135. Así, el Manual Unificado de Decisión contiene la descripción del procedimiento que se debe adelantar al momento de atender una solicitud de reconocimiento e incluye normas, conceptos y lineamientos unificados de decisión que deben ser consultados obligatoriamente por el personal de reconocimiento. El Instructivo Unificado de Calidad, a su

vez, establece una guía metodológica acerca de los aspectos de calidad de la decisión que necesariamente deben ser tomados en consideración por los analistas y los auditores de calidad. La entidad reportó, igualmente, la expedición de circulares periódicas que permiten actualizar los estándares normativos y de calidad de los actos administrativos prestacionales.

136. La Sala destaca, en el mismo sentido, la implementación de instrucciones relativas a la verificación oficiosa de la solicitud pensional y sus anexos desde el mismo momento de la radicación, con miras a otorgar un tiempo prudencial para que el afiliado los aporte, sin perjuicio de la continuación del proceso de reconocimiento. En ese instante también se efectúa una revisión oficiosa de la historia laboral con el peticionario para que este realice las solicitudes de corrección pertinentes.

137. Colpensiones, además, informó a la Corte sobre la adopción del Manual de Requerimientos Internos. A través de este documento se dictan instrucciones para que los analistas soliciten oficiosamente pruebas o correcciones de historia laboral con el objeto de contar con información necesaria para el proferimiento del acto administrativo. Aunado a esto, la entidad señaló que pese a la revisión inicial de la historia laboral, efectúa un nuevo análisis dos meses antes de vencer el término dispuesto para la respuesta pensional.

138. Estas acciones, en criterio de la Sala, permiten inferir la realización de esfuerzos importantes encaminados a la corrección de los problemas de calidad más protuberantes en los actos administrativos. Y, aunque estas actuaciones por sí solas no son indicativas de una mejora real en la calidad de las decisiones prestacionales, resultan armónicas con las observaciones de progreso en la materia que hicieron la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

139. El Superintendente reseñó las medidas adoptadas por Colpensiones e insistió en que algunas de estas acciones aún se están implementando. Indicó, igualmente, que observó la existencia de esfuerzos encaminados a la corrección de las fallas presentes en la calidad de los actos administrativos y la completitud de la historia laboral. Con estas acciones, en su opinión, Colpensiones “ha logrado mejoras significativas en la calidad de las decisiones prestacionales”.

140. La Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, por su parte, resaltó la superación de problemas determinantes en la sustanciación de los actos administrativos pensionales. En su criterio, el estudio de fondo y congruente de la petición, su motivación suficiente y el análisis de los documentos aportados por los solicitantes,

repercutieron en una mejora en la calidad de las decisiones prestacionales. La Procuradora puntualizó, finalmente, que “los actos administrativos se proyectan con alta calidad”.

141. El Defensor del Pueblo, no obstante sus apreciaciones iniciales sobre la persistencia de dificultades en la calidad de los actos administrativos de Colpensiones, reconoció una disminución en su gravedad y subrayó mejoras en este frente.

142. En lo que atañe al informe de la Contraloría General de la República cabe precisar que buena parte de sus reproches se dirigen a los problemas estructurales de la historia laboral que surgieron en la administración del ISS y no necesariamente al estado del reporte de cotizaciones al momento de proferir el acto prestacional. Esa distinción es relevante pues la Corte diferenció entre las dificultades existentes en la generalidad de historias laborales de los afiliados y las presentes al instante de adoptar las decisiones pensionales.

143. En efecto, toda vez que al inicio el proceso la capacidad instalada de Colpensiones no era suficiente para corregir las fallas estructurales de la historia laboral, la Corte le permitió a la entidad concentrar sus esfuerzos iniciales en la resolución de las dificultades de las personas que están en trámite de pensión o próximos a pensionarse. Las fallas estructurales, por su parte, fueron objeto de atención en la orden segunda de la Sentencia T-774 de 2015 cuyo grado de cumplimiento será analizado más adelante. Será en ese marco que la Sala tendrá en cuenta las apreciaciones del órgano de control fiscal sobre esa materia.

144. Cabe precisar, en todo caso, que el informe de la Contraloría cubre la actuación de la administradora de pensiones durante la vigencia del año 2015 y no alcanza a recoger las acciones que planeó y materializó con posterioridad a la comunicación de la sentencia proferida por esta corporación. Por el contrario, para la Sala son especialmente relevantes los conceptos de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría General de la Nación. La primera, por tratarse del órgano técnico encargado de la supervisión y vigilancia de Colpensiones. La segunda, por cuanto la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social realizó seguimiento constante al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte y efectuó semanalmente reuniones técnicas con los representantes de Colpensiones con el objeto de analizar la calidad de los actos administrativos y recomendar los ajustes pertinentes.

145. Así las cosas, la Sala considera que la orden primera, en sus componentes de calidad de los actos administrativos y completitud de la historia laboral al momento de la decisión prestacional, fue cumplida. Las dificultades que subsisten, en criterio de la Corte,

corresponden al desempeño ordinario de la administradora de pensiones. Esos problemas, al no tener una connotación extraordinaria, no serán objeto de análisis por parte de esta corporación.

146. Por lo tanto, las medidas de corrección permitentes deberán ser adoptadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, Colpensiones y su junta directiva, integrada por la Ministra de Trabajo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente de la administradora de pensiones, en cumplimiento de sus funciones misionales ordinarias.

El seguimiento al cumplimiento de la orden primera. Componente de superación de los problemas presentes en el acatamiento de las sentencias ordinarias que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación.

147. El lento avance en el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos (en adelante fallos ordinarios) que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica fue una de las principales dificultades que observó la Sala a partir de la expedición del Auto 110 de 2013.

148. A lo largo del proceso se presentaron problemas en i) la identificación de las sentencias pendientes de acatamiento; ii) el acceso a los procesos judiciales que respaldaban la providencia; iii) el acatamiento congruente de los fallos de acuerdo con lo ordenado por la autoridad judicial; iv) el ingreso a nómina de pensionados de los demandantes y v) el reporte a la Corte de las acciones y resultados alcanzados en la superación de la falla estructural.

149. La Sentencia T-774 de 2015 destacó los avances, que luego de varios autos de seguimiento y múltiples observaciones de los órganos de supervisión y control, se presentaron en este frente. Ese panorama permitió advertir una mejora en la situación de los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso de los afiliados del ISS y Colpensiones que aguardaban el cumplimiento de sus fallos estimatorios.

150. No obstante, la Corte se abstuvo de dar por cumplida la orden de protección provisional que había impartido en esta materia, pues al final del proceso la tendencia, que mostraba una notable mejoría en el asunto, se rompió abruptamente. En su lugar, el fallo ordenó a Colpensiones adoptar las medidas necesarias para superar definitivamente los problemas presentes en el cumplimiento de esta clase de sentencias.

151. Para acreditar el obedecimiento de esta orden la administradora de pensiones informó a la Sala la adopción de seis medidas: reparto focalizado de sentencias judiciales para que los encargados de gestionar el desarchivo del proceso contaran con metas específicas y un mecanismo organizado de búsqueda, gestiones ante la rama judicial con el fin de obtener el acceso a las bodegas que almacenan los procesos judiciales archivados, desarrollo de un plan piloto con el fin de obtener de manera prioritaria las sentencias que han sido objeto de trámite de tutela, requerimiento de órganos de control o alguna otra situación que amerite su atención prioritaria, cumplimiento de sentencias en copia simple en casos excepcionales, cierre de procesos de acatamiento cuando el solicitante no aporta la documentación necesaria para el reconocimiento y pago de la prestación y, finalmente, contacto telefónico con el usuario en los casos en que este pide el acatamiento de un fallo sin anexar la documentación pertinente.

152. Seguidamente Colpensiones presentó un reporte denominado “Estado de los fallos judiciales relacionados exclusivamente con prestaciones pensionales”. El mismo se encuentra dividido en tres columnas: identificación de fallos condenatorios, alistamiento de fallo para su cumplimiento y cumplimiento de fallos alistados. A partir del mismo sostuvo que “en relación con las sentencias pendientes de alistamiento y cumplimiento relacionadas en el cuadro anterior, con corte 30 de noviembre se encuentran pendientes de alistamiento 9.612 sentencias lo que corresponde a una disminución del 9.30%, que corresponde a 986 sentencias...”.

153. La administradora señala que 2.921 sentencias no han podido ser cumplidas porque no cuentan con las piezas procesales para el efecto y 2.758 porque el solicitante no allegó la información completa o lo hizo en copia simple. Otras 2.262 se encuentran en estudio de seguridad pero se encuentra pendiente la determinación de su autenticidad. La entidad consideró que estas cifras permiten advertir que el grado de acatamiento de la orden proferida por la Corte es alto.

El grado de cumplimiento de la orden primera (ii)

154. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden primera por las siguientes razones.

155. La Sentencia T-774 de 2015 indicó que Colpensiones registraba 28.451 fallos

judiciales pendientes de acatamiento de un total de 128.135 identificados con corte a noviembre de 2015. Esto suponía, en consecuencia, que el 22.2% del total de fallos estaba pendiente de atención. En esta ocasión la entidad afirma que hasta el 30 de noviembre de 2016 identificó 166.397 sentencias condenatorias de las que habría acatado 150.865. Por lo tanto, restaría por cumplir cerca de 15.532 fallos judiciales correspondiente al 9.4% del total.

156. Estos resultados muestran un avance en la superación de los problemas presentes en el trámite de acatamiento de los fallos ordinarios, pues no obstante el aumento de nuevos fallos por cumplir la entidad logró reducir el saldo de los mismos.

157. Pese a esto, para la Sala resulta preocupante la existencia de un remanente significativo de fallos pendientes de solución. Esta situación no deja de ser problemática ya que las personas que se encuentran pendientes del acatamiento de sus fallos estimatorios soportaron un tiempo de espera considerable habida cuenta del transcurso del trámite administrativo inicial y el proceso judicial posterior.

158. Más allá de las acciones puntuales reseñadas por Colpensiones en su último reporte, la Corte no observa la existencia de un plan específico dirigido a revisar el proceso de acatamiento de fallos ordinarios con miras a eliminar o flexibilizar las barreras que impiden dar celeridad a la satisfacción de las órdenes judiciales. Tampoco observa una proyección de la fecha en que el saldo disminuirá hasta encontrarse al día.

159. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden primera (ii)

160. En armonía con lo expuesto la Sala le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise detalladamente el procedimiento de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios que emplea Colpensiones e imparta las instrucciones necesarias para dar celeridad a dicho trámite.

161. La Superintendencia deberá tener en cuenta, a su vez, que si bien la protección de los

recursos fiscales del sistema de pensiones y la seguridad de las operaciones de la entidad son objetivos valiosos, las personas que aguardan el cumplimiento de una prestación económica reconocida en una sentencia han soportado amplios periodos de espera derivados de los trámites administrativos y judiciales. La efectividad de sus derechos, por lo tanto, no puede estar supeditada a trámites administrativos complejos que a la postre configuren barreras de acceso a la prestación y al cumplimiento material de las decisiones de los jueces de la República.

162. Por último, toda vez que en el informe de auditoría la Contraloría General de la República aludió a la elevada judicialización en Colpensiones y señaló falencias en la gestión de defensa judicial de esa entidad, en la información y control de los títulos judiciales, y en el pago de estos últimos, la Corte le remitirá copia de la auditoría a la Superintendencia Financiera de Colombia para que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise la situación y adopte, de ser el caso, los correctivos pertinentes. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que la Superintendencia viene adelantando la sobre la materia.

El seguimiento al cumplimiento de la orden segunda. Los problemas estructurales presentes en las historias laborales administradas por Colpensiones.

163. Durante el trámite del estado de cosas inconstitucional en el tránsito del ISS a Colpensiones los órganos de supervisión y control reportaron a la Corte la existencia de un complejo problema en la completitud de las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media administrado durante décadas por el Instituto de Seguros Sociales.

164. Pues bien, en la historia laboral de un afiliado se consignan los aportes realizados, los tiempos laborados, el ingreso base de cotización, el nombre del empleador y otros datos relevantes. La historia laboral, de este modo, constituye el principal insumo para establecer si una persona reúne los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico para tener acceso a las prestaciones que otorga el sistema general de pensiones.[75]

165. Es esa la razón por la que las dificultades en esta materia tienen relevancia constitucional, pues inciden en la realización de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, entre otros. La persistencia de esta clase de problemas, además, promueve la interposición recurrente de acciones de tutela como lo constató la Sala a lo largo del proceso.

166. La Corte, consciente de que la complejidad del asunto impedía que Colpensiones adoptara un remedio estructural definitivo en el corto plazo, dictó medidas de protección en dos escenarios. En el primero, relativo al momento en que se profiere el acto administrativo que resuelve una petición pensional, la corporación le ordenó a la entidad que tomara las decisiones pertinentes para “garantizar que el expediente prestacional, y en particular la historia del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales”. Esa orden, junto con otras relativas a la misma materia, fue dictada como medida cautelar y, posteriormente, reiterada en la Sentencia T-774 de 2015 con carácter definitivo.

167. Fue sobre esa orden que la Sala realizó seguimiento anteriormente y anunció que declararía su cumplimiento, ya que advirtió la concreción de medidas importantes que permiten mitigar las consecuencias que los problemas estructurales de la historia laboral producen frente a las decisiones pensionales (Supra 133).

168. El segundo escenario alude, justamente, a la resolución de los problemas estructurales frente a las personas que aún no han solicitado el reconocimiento y pago de una prestación económica. A lo largo del trámite la Sala tuvo conocimiento de la existencia de graves fallas en la completitud de las historias laborales. La Contralora General de la República Sandra Morelli Rico, por ejemplo, calificó la situación de “aterradora” en la sesión técnica del 15 de julio del 2014. En su opinión el Estado debía adoptar una solución global y definitiva, pues el costo y desgaste del aparato administrativo y judicial en la resolución caso a caso podría tener un valor incluso más elevado que el correspondiente al reconocimiento de una pensión mínima a los afectados.

169. La Contralora señaló que Chile atravesó por una situación similar y, en lugar de reconstruir los expedientes y las historias laborales individualmente, reconoció una moratoria general y otorgó a las poblaciones de bajos recursos un año de aportes pensionales, presumiendo la causación de esos periodos.

170. La Administradora Colombiana de Pensiones, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia, señalaron también la presencia de problemas en la historia laboral de los afiliados al régimen de prima media, derivados de la deficiente gestión en este frente por parte del Instituto de Seguros Sociales.

171. Así las cosas, a la par de las órdenes dictadas para garantizar la completitud de las cotizaciones al instante de proferir la decisión prestacional, la Corte le ordenó cautelarmente

a la Superintendencia Financiera de Colombia que impartiera las instrucciones necesarias para que Colpensiones corrigiera la situación estructural, y le ordenó a esta última atender oportunamente las directivas del órgano de supervisión y control. La Corte, así mismo, le impuso a la Superintendencia la presentación de informes mensuales sobre su gestión en esta materia.

172. La Sentencia T-774 de 2015, teniendo en cuenta que esta situación no se había superado, y que la misma comprometía la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, le ordenó a estos órganos que en el marco de sus atribuciones y competencias adoptaran las medidas necesarias para corregir los problemas presentes en la completitud de las historias laborales de los afiliados de Colpensiones, tomando en consideración las recomendaciones que efectuaran la Superintendencia Financiera de Colombia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.[76] Pasa la Sala a realizar seguimiento al cumplimiento de esta orden.

Intervención de la Contraloría General de la República

173. En el “Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015” presentado por la Contraloría General de la República el 24 de junio de 2016 a esta corporación, el órgano de control fiscal señaló que la confiabilidad de la información que reposa en las historias laborales administradas por Colpensiones es baja. Preciso, sin embargo, que la mayor parte de las solicitudes de corrección son presentadas por los analistas de la entidad al momento de estudiar el reconocimiento de una prestación pensional.

174. La Contraloría resaltó dos hipótesis de inclusión fraudulenta de semanas en la historia laboral de los afiliados de Colpensiones. Esa situación, en concepto de la entidad, muestra la existencia de fallas estructurales en la política de seguridad y protección de las historias laborales. Sostuvo que “Lo ocurrido evidencia ausencia de controles del riesgo, lo cual permitió la manipulación de historias laborales. Llama la atención que posterior al reconocimiento y pago de las prestaciones, y no en forma previa, el LOG de auditoría fue observado, inoportunidad que impidió prevenir el fraude. Aunque Colpensiones revocó las resoluciones de reconocimiento, ya se habían pagado por nómina las pensiones del RPM reconocidas por el régimen de transición dentro de los plazos establecidos en la ley incluyendo mesadas atrasadas. Se resalta la incoherencia que presenta la gestión de Colpensiones cuando en algunos casos que niegan el derecho a la pensión cuando es demostrable y los reclamantes tienen que acudir a las instancias judiciales, contrario a los casos observados en los cuales las pensiones fueron diligentemente reconocidas y pagadas tomando como base el número de semanas incluidas fraudulentamente en las historias

laborales”.

175. Así mismo, el organismo manifestó que “Por información suministrada por Colpensiones ante requerimiento de la Contraloría General de la República, se establecieron 174 casos de historias laborales, donde presuntamente se materializó el reconocimiento de una pensión, con base en adición irregular de semanas en las historias laborales de los afiliados a Colpensiones, cuyo monto así pagado, asciende a la suma de \$6.028 millones”. Más adelante señaló que “no se evidencia seguimiento y control sobre el estado de cada uno de los casos detectados, por lo cual es necesario recurrir a distintas bases, dependencias y sistemas de información para verificar y consolidar la información relativa a la totalidad de casos, lo cual genera incertidumbre acerca del control que pueda tener la entidad sobre los casos detectados y los nuevos que puedan presentarse”.

176. La Contraloría observó, además, “que en los reportes de lo denominado por Colpensiones “resumen de semanas cotizadas por el empleador”, no se explica claramente al lector lo consignado en dicho resumen con el objeto de que los consumidores financieros, en éste caso los aportantes, tengan claridad total de sus semanas; los parámetros deben ser exactos y explicados al lector para que el mismo pueda entender lo que le reporta Colpensiones, máxime cuando la entidad solicita que cada afiliado revise su historia laboral. Lo anterior ocasiona desgaste y riesgo para la corrección exacta de las semanas”.

177. La Contraloría sostuvo, igualmente, que Colpensiones infringe lo dispuesto en el artículo 2.c de la Ley 1328 de 2009 y en el artículo 4.j del Decreto 1377 de 2013, pues si bien “publica un documento denominado “lectura del reporte”, no entrega “información útil al afiliado respecto a los parámetros definidos para el cálculo y equivalencia exacta en semanas (número de semanas que contiene un mes), con el objeto de que tanto el administrador Colpensiones, como el usuario y dueño de la información, ejerza un control estricto sobre las mismas, aunado a que tampoco define los periodos de tiempo tomados para los reportes (meses, trimestres, semestres), observándose desorganización en la presentación del reporte, lo cual hace dispendioso para el afiliado la verificación de los datos; por otra parte, no se explica al usuario claramente las situaciones presentadas en su historia laboral en las cuales les aparece 0 en el total de semanas, situación que siendo responsabilidad del administrador es trasladada al afiliado”.

178. En el mismo sentido la Contraloría precisó que la administradora de pensiones tiene la obligación de realizar las acciones necesarias para actualizar la historia laboral de sus afiliados. Sin embargo, estableció que “hay 251.849 microfichas que recibió Colpensiones por parte del ISS, cuya utilización para cumplir este fin, es un proceso lento y poco controlado, observándose que la entidad no ha encontrado la forma de bajar la totalidad de la información de las microfichas a un medio legible y práctico para su lectura y utilización.

Esta situación genera que Colpensiones no cuenta con información consistente y confiable para realizar correcciones de historias laborales de los afiliados, lo cual incumple una de las funciones básicas de la entidad tal como lo es la actualización de historia laboral, y pone en riesgo el efectivo reconocimiento de derechos pensionales”.

179. El aplicativo de consulta de historia laboral, finalmente, “muestra inconsistencias con respecto a los certificados que muestran el estado actual de cada afiliado a Colpensiones”. El órgano de control puntualiza que “La situación descrita constituye factor determinante para afirmar que este sistema de información de la entidad no es confiable, generando incertidumbre acerca de la completitud de la historia laboral de cada uno de los afiliados a Colpensiones, lo cual incide directamente cuando se solicite alguna de las prestaciones económicas a que se tiene derecho”.

Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

180. El 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia Gerardo Hernández Correa informó a la Sala que existen inconsistencias que no permiten reflejar en la historia laboral de los afiliados de Colpensiones el total de semanas efectivamente cotizadas. Al respecto enumeró las siguientes situaciones.

181. Falta de novedades de ingreso, cambio de salario, retiro y cambio de sistema. Esta irregularidad no permite acreditar todos los ciclos cotizados entre los años 1967 y 1994.

182. Falta de carga de las novedades con “no correlacionadas”. La entidad no explicó a qué se refiere esa dificultad, pero indicó que la misma no permite totalizar los periodos cotizados entre los años 1967 y 1994. Actualmente subsisten 20.4 millones de novedades que no han sido cargadas a la base de datos de Colpensiones.

183. Carga de periodos en la historia laboral tradicional que no corresponden al respectivo afiliado. Señaló que esta problemática se identificó en vigencia del ISS cuando en la actualización masiva de la historia laboral se ejecutaron procesos de correlación que agregaron información que no correspondía en algunas historias laborales. La Superintendencia advirtió esa problemática a Colpensiones pero la entidad no procedió a corregirla. A septiembre de 2016 se identificaron 314.515 casos en que se decidió la procedencia de una prestación económica con historias laborales que presentan este problema.

184. Cotizaciones efectuadas para trabajadores sin afiliación. La Superintendencia indicó que detectó esta irregularidad en vigencia del ISS. Aseguró que aún existe un gran número de aportes que no cuentan con afiliación. Esa situación, puntualizó, no permite cargar las semanas aportadas en la historia laboral.

185. Carencia de aportes de “no vinculados” devueltos por los fondos privados de pensiones. Se trata de cotizaciones realizadas por empleadores al régimen de ahorro individual sin tener en cuenta que la persona se trasladó a Colpensiones.

186. Falta de inclusión en la historia laboral del tiempo de servicio prestado por trabajadores que no cotizaban en el régimen de prima media. Esta problemática se presenta frente a los afiliados que laboraron en entidades que no cotizaron al ISS antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993. Estos periodos solo se tienen en cuenta una vez el afiliado presenta una solicitud de prestación económica y reporta en los formatos diseñados y autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los tiempos laborados en la entidad pública.

187. De otra parte, la Superintendencia informó que en el proceso de inspección llevado a cabo encontró que Colpensiones no da inicio a las acciones de cobro extrajudicial dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual el aportante entró en mora. En atención a la solicitud que el órgano regulador efectuó para subsanar esa irregularidad la administradora de pensiones implementó acciones de cobro conforme a diferentes criterios respecto de los universos de empleadores, el monto de la deuda y la antigüedad de la misma.

188. Igualmente, reseñó que Colpensiones no realiza acciones de cobro como seguimiento a la gestión efectuada por los terceros contratados para el efecto, como tampoco de los aportes dejados de pagar antes del año 1995. Esta situación es preocupante por cuanto para el periodo 1967 a 1994 la gestión de la deuda se encontraba afectada por el bajo nivel de información de empleadores, datos de localización, homologación entre el número de identificación tributaria y el número patronal que empleaba el ISS, entre otros aspectos. Esas dificultades reducen la posibilidad de normalizar la cartera, ya que de 360.350 empleadores solo se tiene información suficiente para realizar acciones de cobro a 1800, es decir, al 0.5% del total de morosos.

189. La Superintendencia afirmó, por último, que si bien es cierto Colpensiones ha venido realizando diversos esfuerzos que han logrado avances importantes en la completitud de las

historias laborales, y actualmente se encuentra desarrollando varios planes de trabajo con el mismo propósito, a la fecha aún persisten inconsistencias que afectan la conformación de la historia laboral.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

190. El 15 de noviembre de 2016 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte en la Sentencia T-774 de 2015 desarrolló las siguientes acciones.

191. Creó una comisión que dictará los lineamientos y políticas en materia de unificación de historias laborales. Afirma que como consecuencia de un estudio solicitado por esa cartera se llegó a la conclusión que “actualmente en Colombia no existe una política unificada en cuanto a la producción y gestión de información de historias laborales. Ese vacío genera impactos importantes dentro de los procesos pensionales, incluyendo por ejemplo, la correcta determinación y reconocimiento de una pensión, la liquidación de responsabilidades en la financiación de una pensión y el impacto macrofiscal de las mismas”. En razón de ello el ministerio está trabajando en una propuesta de decreto que permitirá la creación de la Comisión Intersectorial de Historias Laborales, con el fin que este ente centralice las políticas en esta materia y coordine con los demás actores e interesados las acciones y procedimientos a seguir para lograr la unificación de la historia laboral.

192. El ministerio diseñará e implementará un software que permita a las entidades empleadoras la certificación de los tiempos laborados por servidores públicos antes del 1° de abril de 1994. Actualmente existe un proceso que genera demoras en el trámite de reconocimiento pensional, así como en el pago de los bonos pensionales. En razón de ello, y con el fin de satisfacer más eficientemente las necesidades de los actores del sistema, está trabajando en dos escenarios: i) la proyección de un decreto que facilite la implementación de una herramienta tecnológica que, a su vez, certifique electrónicamente los periodos objeto de traslado y permita la consulta de los mismos a través de una base de información unificada y ii) el desarrollo del software para los efectos señalados en el punto anterior.[77]

Intervención del Ministerio de Trabajo

193. El 18 de noviembre de 2016 la ministra de trabajo Clara López Obregón informó a la

Sala las medidas que ha tomado para el efectivo cumplimiento de la orden contenida en el numeral décimo primero de la Sentencia T-774 de 2015.

194. Al respecto indicó que actualmente no existe información consolidada en relación con las historias laborales de los afiliados que laboraron en entidades que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de una pensión. En consecuencia, las personas deben desplazarse a cada una de las entidades en donde laboraron para obtener la información y reportarla al organismo que resolverá su solicitud de pensión, como por ejemplo, Colpensiones. Aunado a ello, los afiliados no cuentan con un mecanismo que facilite la revisión de la historia laboral y de las solicitudes de corrección de la misma, de tal forma que pueda agilizar el trámite pensional.

195. Indicó que, por lo anterior, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha liderado un proyecto de unificación de historia laboral dirigido a la solución de la problemática actual. La propuesta busca consolidar la historia laboral de los afiliados de tal forma que i) las entidades que resuelven la petición pensional puedan obtener la información para el trámite de reconocimientos de manera ágil y oportuna; ii) las entidades que certifican los tiempos laborados puedan hacerlo de manera electrónica y eficiente y iii) los ciudadanos con anterioridad al cumplimiento de los requisitos para pensión puedan consultar su historia laboral, reportar los tiempos faltantes y solicitar las correcciones que se requieran a la administradora de pensiones que resolverá la petición de pensión.

196. Para lograr dicho objetivo, la ministra señaló que durante el año 2016 su cartera celebró un convenio interadministrativo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para desarrollar el software y ampliar el ambiente de producción del hardware. Para el efecto transfirió \$306.500.000 por cuanto el aplicativo será administrado por la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda. Seguidamente, el Ministerio de Trabajo se refirió a los proyectos de decreto que reseñó la cartera de Hacienda en su intervención y precisó que el plan tiene un valor estimado de 4.000 millones de pesos.

197. Finalmente, indicó que de manera paralela ha venido trabajando con Colpensiones y los fondos privados de pensiones en un proyecto de decreto que modifique la forma en que se efectúa la imputación de pagos a la historia laboral, como quiera que con la legislación actual cualquier corrección relacionada con una de las personas incluidas en una planilla de pago afecta a todas las que están en la misma. Esto genera movimientos constantes en la historia laboral de los afiliados e incertidumbre frente a los derechos y prestaciones que puedan reclamar.

Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones

198. En escritos del 12 de diciembre de 2016 y el 20 de enero de 2017 el presidente de Colpensiones rindió el informe solicitado. La Sala dividirá su intervención en tres partes: problemas de información de las historias laborales, problemas de deuda patronal y recapitulación de las medidas adoptadas.

Problemas de información de las historias laborales

199. El presidente de Colpensiones señaló que la entidad adoptó las medidas y acciones necesarias para corregir los problemas presentes en la completitud de las historias laborales de sus afiliados. Indicó que la entidad partió por identificar las irregularidades que tienen incidencia en la completitud de la historia laboral. Luego, determinó las medidas procedentes y estableció los cronogramas para su implementación.

200. Colpensiones precisó que esta labor demanda un tiempo prolongado, pues es un asunto complejo que busca corregir los problemas de información acumulados durante más de 50 años de gestión del ISS. Esa tarea, además, requiere el concurso de los ciudadanos, los fondos privados de pensiones, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros actores del sistema.

201. La entidad señaló que en países con sistemas pensionales más avanzados, como España y Uruguay, las correcciones y la completitud de las historias laborales tomó más de una década. En España, por ejemplo, el gobierno realizó un proceso de normalización a mediados de los años 80's con el objeto de unificar las historias laborales que se encontraban en poder de cada provincia.

202. De este modo, durante una década el estado español desarrolló un conjunto de medidas a partir de las cuales dio firmeza a la información de las historias laborales. Entre otras, señaló las siguientes: i) adelantó el acopio y centralización de la información que se encontraba dispersa en cada una de las provincias; ii) una vez centralizó la información llevó a cabo un proceso de transcripción en medios físicos; iii) realizó una campaña desde el gobierno central con gran despliegue de publicidad con el fin de lograr una actualización de la información con los ciudadanos; iv) a través de las instituciones de seguridad social envió las historias laborales a los afiliados. Si dentro del plazo definido por la ley no se informaba desacuerdo alguno u observaciones respecto de la información, la misma se

entendía aprobada. Si por el contrario se presentaban diferencias, objeciones u observaciones, la situación se discutía ante la jurisdicción y v) entendiendo que la reconstrucción del 100% de la información no resultaba posible-dado que los registros en algunos casos eran ilegibles y no era posible su convalidación, o habían desaparecido, entre otras situaciones-, estableció periodos de gracia inferidos que compensaron la información que pudiera resultar faltante en las historias laborales.

203. El interviniente señaló que Uruguay, por su parte, enfrentó un problema similar en la década de los 90's. Con la reforma pensional de 1995 empezó un largo trabajo para completar las historias laborales a través de la actualización de lo que el Banco de Previsión Social llamó "registros de historia laboral". Esta tarea se demoró entre una década y década y media. El procedimiento de normalización se efectuó por medio del registro de historia laboral y el recaudo de pruebas testimoniales.

204. A partir del anterior relato el presidente de Colpensiones sostuvo que la experiencia de estos dos países muestra que alcanzar la completitud de la historia laboral es una tarea de mediano plazo que necesita el concurso de varias entidades, no solo de Colpensiones. Aseguró, sin embargo, que esta tarea ya fue iniciada por la entidad.

205. En consecuencia, enunció las medidas que tomó la administradora. Destacó, entre otras, las siguientes: i) automatización de procesos tendientes a lograr la completitud de la historia laboral; ii) incremento del personal necesario para el proceso; iii) creación de grupos de trabajo con tareas específicas y iv) ampliación de turnos de trabajo y de la capacidad instalada. Adicionalmente, la entidad precisó que cuenta con varios proyectos en curso con el fin de continuar el proceso de completitud de las historias laborales. Mencionó estos: a) el proyecto de digitalización y digitación de la información residente en microfichas que contienen los datos del periodo comprendido entre 1967 y 1994[78] y b) el proyecto de visualización de tiempos cotizados por servidores públicos antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993[79].

206. El interviniente señaló que también ha desarrollado diversas acciones con los ciudadanos para que puedan contar con información adecuada al momento de solicitar su pensión. Entre esas acciones resaltó: i) entrega del extracto de historia laboral a los afiliados con el fin de promover su participación activa en el mantenimiento de la calidad de la información; ii) asesoría personal en las oficinas de Colpensiones donde se le indica al afiliado el estado actual de su historia laboral, con el fin de que valide el número de semanas cotizadas y de ser necesario radique una solicitud de corrección y iii) publicación, en diciembre de 2016, de un nuevo reporte de historia laboral más claro y sencillo, donde se brinda un resumen de la información, en particular, cuánto tiempo ha cotizado, cuánto tiempo hace falta para pensionarse, así como el total consolidado de semanas de las

empresas en las que trabajó.

Problemas de deuda patronal

207. De otra parte, el presidente de Colpensiones se refirió al proceso de recuperación de los aportes pensionales adeudados a la entidad. Manifestó que en octubre de 2012, cuando Colpensiones inició su operación, uno de los principales retos que asumió fue el de generar las condiciones para poder administrar las obligaciones por concepto de cotizaciones a la seguridad social.

208. Explicó que si bien el extinto ISS hizo entrega de las bases de datos misionales en las cuales históricamente se había registrado el recaudo de aportes y las afiliaciones del régimen, Colpensiones encontró que los niveles de calidad y consistencia de esa información eran muy bajos. La nueva administradora, además, no contaba con herramientas que permitieran identificar los saldos de las obligaciones por concepto de aportes a la seguridad social de una manera global y sistematizada, y tampoco contaba con sistemas que permitieran adelantar gestiones de cobro en las diferentes etapas persuasivas y coactivas.

209. Por esta razón, la entidad enfocó sus primeros esfuerzos en desarrollar aplicativos que permitieran administrar la información de cartera de manera consolidada y automática para, posteriormente, adelantar la gestión de cobro respectivo.[80] Indicó que actualmente trabaja con dos conceptos de deuda por aportes: i) la “deuda real” y ii) la “deuda presunta”. La primera, a su vez, está compuesta por el denominado “debido cobrar” correspondiente al período 1967-1994, y la “autoliquidación” que corresponde al sistema que empezó a operar desde 1995.

210. El “debido cobrar” es la denominación que dio a la deuda real comprendida entre los años 1967 y 1994, período en el cual operaba el esquema de recaudo por facturación. En esa época los empleadores privados y públicos tenían la obligación de reportar a la entidad la información del trabajador para que el ISS procediera a facturar los montos por cotizaciones obligatorias. Cuando la factura no era pagada la entidad generaba una deuda a cargo del empleador y la registraba en el aplicativo “debido cobrar”. El monto de la deuda real por este concepto asciende, actualmente, a 95.810 millones de pesos.

211. De acuerdo con la entidad la principal característica de esta deuda es su longevidad, pues los montos tienen una antigüedad de entre 18 y 51 años. Esto hace extremadamente

difícil, en opinión de la administradora, el cobro y la recuperación de la cartera, pues la mayoría de empresas que originaron esta deuda están liquidadas y desaparecieron del ámbito económico. Esta deuda, además, se encuentra afectada por el bajo nivel de información sobre los empleadores, los datos de localización de los mismos y falta de homologación entre el número de identificación tributaria y el número patronal del período tradicional. Estas dificultades, entonces, reducen la posibilidad de cobro efectivo.

212. Pese a esto, el interviniente aseguró que Colpensiones realizó procesos de depuración y homologación de información para establecer segmentos de empleadores ubicables, respecto de los que es posible obtener alguna efectividad en el cobro. En una primera etapa obtuvo información suficiente para realizar acciones de cobro a cerca de 1800 empleadores. De este grupo se inició la gestión de cobro a 507 empleadores, obteniendo respuesta únicamente de 16 de ellos.

213. El representante de la entidad señaló que para fortalecer las gestiones de cobro del “debido cobrar” se encuentra en desarrollo un plan de mejoramiento con la Contraloría General de la República, cuyos avances son reportados periódicamente a esa entidad. Ese plan incluye estas acciones: definición de políticas de cobro y reglas de negocio, realización de gestiones de cobro sobre segmentos de empleadores identificados, desarrollo de herramientas de depuración de nombres y números de identificación patronales para ampliar el universo de empresas a las cuales se les puede ejercer acciones de cobro y formulación de reglas de tratamiento contable.

214. Así mismo, la administradora precisó que cuando recibe solicitudes de personas que requieren ajustes sobre los periodos registrados en el debido cobrar procede a efectuar procesos puntuales de recaudo. La entidad, de otra parte, ofrece una alternativa a los ciudadanos afectados por deudas de empresas que ya no existen, a través de un trámite denominado “recuperación de semanas”, el cual le permite al interesado pagar los aportes que la extinta empresa adeuda, previa demostración del vínculo laboral que se tuvo.[81]

215. De otra parte, la entidad explicó que la “deuda real posterior a 1994” se refiere a la causada en vigencia del sistema de autoliquidación. Señaló que con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 se cambió la forma de hacer el recaudo de aportes a la seguridad social pasando de un esquema de facturación a uno de autoliquidación. Puntualizó que el valor de la deuda real por este concepto asciende, actualmente, a 568.038 millones de pesos.

216. La entidad señaló que si bien el ISS entregó la base de datos y la documentación correspondiente al recaudo recibido hasta septiembre de 2012, la información no contempla

reglas de validación que permitan identificar en forma rápida las inconsistencias. En criterio de la administradora el valor de la deuda se ve afectada por errores o inconsistencias generadas en la elaboración manual de las autoliquidaciones por parte del empleador, o en la mala grabación manual de los datos por parte del ISS. Esta situación no fue corregida en su momento y por tanto hoy en día es difícil detectar estas inconsistentes a través de procesos masivos. La entidad afirmó que solamente el empleador puede identificar estas inconsistencias y corregirlas.[82]

217. Pese a esto, Colpensiones aseguró que para atender estos problemas robusteció la infraestructura tecnológica y mejoró la capacidad de procesamiento a través de sistemas diseñados para poner al día los temas de imputación de pagos.[83]

218. Finalmente, en lo que tiene que ver con la “deuda presunta”, el presidente de Colpensiones indicó que esta corresponde a un concepto al que si bien se le dio esa connotación, en realidad se trata de inconsistencias en la información recibida del ISS. De este modo, en la práctica esta deuda se puede depurar en más del 95%, de acuerdo con los pilotos y ejercicios que la entidad ha adelantado con diferentes empleadores.[84]

219. El interviniente aclaró que aunque en algunas ocasiones la deuda presunta puede obedecer a la omisión en el pago de aportes, en la gran mayoría de casos se trata de novedades de retiro que al no ser reportadas por el empleador no permite establecer la terminación de la relación laboral. También puede tratarse de errores o inconsistencias de la información registrada en las bases de datos y por tanto es el empleador el llamado a revisar la información para determinar los errores que debe corregir.[85]

220. Colpensiones explicó que la depuración de la información que afecta la deuda presunta se enfoca en dos líneas. Una primera parte la hace mediante procesos masivos de depuración diseñados de acuerdo a las casuísticas que identifica. Esta acción le permite adoptar decisiones y corregir errores cuando encuentra que no existe riesgo de afectar la información de los afiliados. También puede ajustar procesos o adoptar nuevas reglas de negocio que permiten cambiar la forma de calcular la deuda mejorando los resultados y entregando a los empleadores estados de deuda más depurados. Este tipo de decisiones permitió que la deuda disminuyera en un 50%.

221. En relación con la otra línea de acción, el interviniente precisó que no obstante los esfuerzos que adelanta para depurar la deuda presunta, se presentan inconsistencias que solo el empleador puede resolver, y además está en la obligación de hacerlo, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 (sic) que establece la responsabilidad exclusiva en cabeza del aportante de las consecuencias derivadas de la no presentación de las declaraciones de autoliquidación de aportes o de errores en esta.[86]

Recapitulación de las medidas adoptadas

222. Colpensiones informó que viene desarrollado diferentes estrategias de normalización y cobro de la cartera de aportes. Señaló que para ello avanzó en la depuración de los estados de cuenta de los empleadores con el fin de contar con información que permita determinar la deuda que posteriormente será objeto de cobro persuasivo y coactivo. De otra parte, realizó acciones tendientes al cobro y recaudo de los aportes que se adeudan a la entidad.

223. En este sentido, indicó que las principales acciones adelantadas son las siguientes: i) procesos internos de depuración de deuda en la información, en los aplicativos de recaudo y en la bodega de datos; ii) impulso, promoción y capacitación para el manejo del portal web del aportante[87]; iii) cobro temprano a través de recordatorios de pago[88] y iv) cobro persuasivo con la participación de las áreas de la entidad que son responsables de este proceso[89].

224. De acuerdo con Colpensiones estas acciones hacen parte de diferentes planes que cuentan con fechas y metas específicas que han sido puestas en conocimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia. Aunado a ello, la administradora presentó a su Junta Directiva en el mes de noviembre de 2016 el plan general de cobro a la totalidad de los aportantes que tienen deuda con la entidad. Este plan contempla acciones que ya iniciaron su ejecución y que se extienden hasta el mes de julio de 2018.

225. De otra parte, indicó que desde el mes de junio del año 2016 adelanta un proyecto de fortalecimiento de la gestión de cobro y recaudo que incluye la clasificación y segmentación de los empleadores con mayor deuda y viabilidad de localización para iniciar las gestiones de cobro y normalización de cartera. El universo inicial identificando es de 31.000 empleadores adicionales a los que en este momento se les ha iniciado la gestión de normalización y cobro.

226. Sobre estos empleadores, asevera la entidad, realizó una revisión de la información de los pagos y deudas. Encontró que presentan problemas de pago de aportes sin afiliación, sin registro de relación laboral, y pagos realizados por diferentes tipos de documento. Por lo tanto, se ejecutaron correcciones de información y procesos masivos de creación de relaciones laborales, de manera previa a la gestión de cobro, que a la fecha se ha realizado a 26.242 empleadores.

227. Lo anterior, en criterio del presidente de Colpensiones, evidencia que la entidad cuenta con planes, actividades concretas y fechas de implementación de las medidas. Estas, contemplan diferentes grados de avance, sus metas son medibles y se reportan periódicamente la Superintendencia Financiera y a los órganos de control.

El grado de cumplimiento de la orden segunda

228. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden segunda por las siguientes razones.

229. A partir de las intervenciones surtidas en el proceso la Sala encuentra la realización de acciones importantes encaminadas al cumplimiento de la orden de corrección de los problemas estructurales presentes en las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida. En particular, las entidades han efectuado un diagnóstico de las principales dificultades y enunciado los planes dispuestos para la superación de los mismos. En definitiva, reportan las siguientes dificultades:

Problemas estructurales de la historia laboral de los afiliados al régimen de prima media administrado por Colpensiones

1.

Baja confiabilidad de la información que reposa en las historias laborales.

2.

Fallas de seguridad en la protección de las historias laborales.

3.

Ausencia de claridad y suficiencia en el reporte de semanas cotizadas.

4.

La historia laboral no incluye novedades de ingreso y retiro laboral, cambio de salario del trabajador y cambio de régimen pensional en los ciclos causados entre los años 1967 y 1994.

5.

La historia laboral no incluye cerca de 20.4 millones de novedades indeterminadas.

6.

La historia laboral cuenta con cambios o modificaciones que no corresponden al respectivo afiliado.

7.

Existen cotizaciones que no se han incluido en la historia laboral, ya que el trabajador no cuenta con afiliación al régimen de pensiones.

8.

Existen cotizaciones devueltas del régimen de ahorro individual que no han sido incluidas en la historia laboral.

9.

Falta incluir en la historia laboral periodos causados por trabajadores que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 no cotizaban en el régimen de prima media administrado por el ISS.

10.

Colpensiones no inicia oficiosamente las acciones de cobro dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que el aportante entra en mora.

11.

Colpensiones no realiza acciones de cobro como seguimiento a la gestión efectuada por terceros contratados para el efecto.

12.

Colpensiones no ha recaudado coactivamente los aportes adeudados por valor de 95.810 millones de pesos correspondientes a los años 1967 a 1994.

13.

Colpensiones no ha recaudado coactivamente los aportes adeudados por valor de 568.038 millones de pesos correspondiente al año 1995 en adelante.

14.

La historia laboral genera deuda presunta por errores en el reporte de cotización o por falta de comunicación de retiro del trabajador.

230. Pese a que Colpensiones, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público refirieron la planeación de medidas dirigidas a superar las fallas presentes en la materia, la Corte no declarará cumplida la orden bajo análisis hasta tanto las referidas acciones se concreten y, en particular, hasta que se reporten los resultados que las mismas han tenido en la calidad y completitud de las historias laborales. La Sala, en su lugar, declarará el cumplimiento en grado medio de esta orden por las siguientes razones.

231. Los ministerio de hacienda y trabajo solo se refirieron a las acciones desplegadas para superar la falla estructural ubicada en el numeral 9 del anterior cuadro, esto es, la relativa a inclusión en la historia laboral de los periodos causados por el trabajador ante empleadores que no estaban obligados a aportar al ISS antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. No reportaron, de este modo, las medidas que debieron adoptar para corregir los restantes problemas existentes en las historias laborales de los afiliados y para evitar que los mismos se repitan nuevamente.

232. Tampoco informaron medidas encaminadas a superar las dificultades estructurales de recaudo advertidas por Colpensiones, como por ejemplo, la existencia de un sistema que permite el diligenciamiento inadecuado de los formatos de liquidación de aportes. El ministerio de trabajo, en particular, no señaló qué medidas ha tomado para prevenir, solucionar y sancionar los incumplimientos de los empleadores que afectan la historia laboral de los trabajadores; entre ellas, la evasión o pago tardío de aportes y el reporte inconsistente de aportaciones en las planillas dispuestas para el efecto.

233. Colpensiones, a su vez, trasladó a los empleadores y trabajadores la responsabilidad que le compete al Estado en la administración diligente y oportuna de la historia laboral de los afiliados. De esta manera, si bien anuncia medidas encaminadas a la recuperación de la deuda real y la depuración de la deuda presunta, señaló que el éxito de su gestión depende de la ubicación de información sobre el empleador, la aportación de pruebas sobre la vinculación laboral, los extremos de la relación, la existencia actual de la empresa morosa e incluso la buena voluntad de los empleadores por cuanto se trata de inconsistencia que solo pueden resolver ellos.

234. Para la Sala esta postura no es admisible pues una vez el trabajador o el empleador reportan la afiliación a la entidad, esta tiene la carga de velar por el recaudo oportuno y correcto de los aportes, iniciar las acciones de cobro persuasivo o coactivo en los casos de mora, advertir al empleador y al trabajador las inconsistencias en el diligenciamiento de los formularios o la falta de pago de los aportes, y trasladar al Ministerio del Trabajo la información sobre el empleador incumplido, para que este tome las medidas del caso, sin perjuicio de las acciones que deba emprender la administradora de pensiones.

235. Colpensiones manifestó que en los casos en que no es posible recuperar la cartera por la desaparición de la empresa, ofrece una alternativa a los afiliados consistente en el pago de los aportes por parte del trabajador, siempre y cuando demuestre el vínculo laboral que tuvo con el empleador moroso. Si bien esa alternativa podría resultar aceptable para personas con ingresos medios o altos con capacidad de pago que cuentan con las respectivas certificaciones laborales, es inadmisibles para los trabajadores de ingresos bajos o para aquellos que debido a la antigüedad de la relación y la liquidación de la empresa no tienen la posibilidad de allegar las pruebas solicitadas.

236. El plan propuesto por Colpensiones en esta materia contradice, además, los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de oponer al afiliado las fallas de la entidad en la administración y recaudo de los aportes. Lesiona, así mismo, el precedente constitucional sobre mora patronal. La Sentencia T-079 de 2016 recogió la jurisprudencia sobre esta materia y precisó que:

No son los afiliados, sino las administradoras de pensiones, las que cuentan con las herramientas necesarias para perseguir el pago de los aportes pensionales adeudados por los empleadores;

La mora patronal es, por lo tanto, inoponible al trabajador. El hecho de que un empleador haya retrasado el pago de las cotizaciones no conduce a excluir dichos periodos de la historia laboral ni a denegar, sobre ese supuesto, el reconocimiento de pensión de vejez.

La cotización y el derecho a la pensión se causan en la medida en que el trabajador haya prestado el servicio. Si acreditó los requisitos de edad y semanas de cotización, adquiere el derecho a la pensión, al margen de que existan aportes pendientes de pago.

La renuencia de una entidad administradora a contabilizar cierta cantidad de aportes sobre el supuesto de que no han sido cancelados por el empleador, de que fueron pagados de forma extemporánea o de que tienen el carácter de deuda incobrable constituye una infracción de su deber de consignar información veraz y completa en las historias laborales y genera, además, la infracción de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de quien reclama la pensión.

237. De esta manera, si bien se trata de un problema complejo cuya solución requiere el concurso de los empleadores y los afiliados, Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, no pueden trasladar al trabajador las consecuencias nocivas de la falta de gestión diligente y oportuna del ISS y Colpensiones. El caso chileno referido por la Contraloría General de la República, así como el de España y Uruguay indicados por el presidente de Colpensiones, dan cuenta de la necesidad de que el Estado adopte correctivos en los que asuma su parte de responsabilidad por la deficiente gestión de las historias laborales de los afiliados.

238. Por estos motivos la Sala adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden segunda

239. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia ajusten los planes de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 dirigidos a la corrección de los problemas presentes en la completitud de las historias laborales y el recaudo de los aportes a pensión adeudados, tomando en cuenta los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de trasladar al afiliado las deficiencias del Estado en la administración de las historias laborales y las consecuencias de la mora patronal. En particular, deberán tener en cuenta lo señalado en los fundamentos 137 a 153 de la parte motiva de la Sentencia T-774 de 2015, en armonía con lo señalado en la Sentencia T-079 de 2016 sobre la misma materia.

240. La Corte le ordenará al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia revisen el sistema de recaudo de aportaciones a la seguridad social en pensiones frente a los problemas sobre la materia reportados por Colpensiones, y efectúen los ajustes pertinentes para superar dichas dificultades. Para el efecto, dentro del mes siguiente a la

comunicación de esta providencia Colpensiones deberá presentar un informe detallado a dichas entidades en relación con las situaciones relacionadas con el sistema de recaudo que contribuyen a obstaculizar la pronta corrección de las historias laborales, la recuperación coactiva de los aportes correspondientes a la deuda real y la constante causación de la deuda presunta. La administradora, así mismo, efectuará las recomendaciones que estime pertinentes para solucionar la situación e impedir que la misma se vuelva a repetir.

241. La Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia tomen las medidas necesarias para adoptar un modelo operativo que permita i) identificar oportunamente los empleadores o afiliados independientes que incumplen las obligaciones de pago de aportes pensionales y diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de aportes obligatorios a pensión, y para ii) realizar oportunamente las reconvenciones o imponer las sanciones del caso a los empleadores o aportantes independientes incumplidos en esta materia.

242. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para informar colectiva y ampliamente a sus afiliados i) los problemas que se están presentando en las historias laborales administradas por la entidad; ii) la probabilidad de que su historia laboral se haya visto afectada por las fallas estructurales; iii) las acciones que tomó la entidad para solucionar esos problemas y la fecha probable de culminación de las tareas; iv) los canales que tiene al alcance el afiliado para expresar sus observaciones y quejas ante Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

243. La Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes para que Colpensiones i) traslade oportunamente al Ministerio del Trabajo las novedades sobre empleadores incumplidos en el pago oportuno de aportes pensionales o diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de recaudo de las cotizaciones a seguridad social en pensiones, para que este tome los correctivos pertinentes o imponga las sanciones del caso; ii) sin perjuicio de las acciones de cobro persuasivo y coactivo que realice, informe inmediatamente al afiliado la falta de pago de sus aportes para el periodo respectivo de cotización. Lo anterior, sin importar si se trata de un afiliado dependiente o independiente y iii) informe al asegurado cuando la afiliación entre en estado inactivo por falta de cotización y las consecuencias de esa situación para el posterior reconocimiento de una pensión.

244. Esto, sin perjuicio de las demás medidas que estas entidades deberán tomar de buena fe y oficiosamente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral décimo primero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden tercera. Cumplimiento oficioso de fallos judiciales.

245. La Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptara las medidas necesarias para cumplir de manera permanente, expedita y oficiosa las sentencias ordinarias y contencioso administrativas (en adelante fallos ordinarios) que se profirieron en contra de la entidad una vez fuera notificada la respectiva decisión y siempre que esta quedara ejecutoriada.

246. Durante el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió un inusitado cúmulo de fallos ordinarios proferidos en contra del ISS y Colpensiones, incumplidos, incluso, durante varios años. La corporación consideró grave esa situación, pues afectaba a personas vulnerables que habían soportado amplios periodos de espera derivados del procedimiento administrativo inicial y el posterior proceso judicial. Para evitar que esa circunstancia se volviera a repetir la Sala profirió la mencionada orden de cumplimiento oficioso de fallos judiciales ordinarios que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica.

247. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

248. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, expresó que a través de abogados externos realiza seguimiento diario a las sentencias que se profieren en los diferentes despachos del país. Esa medida busca la obtención de la sentencia en el tiempo en que fue proferida, evitando el archivo del proceso por parte del despacho judicial y el inicio de procesos ejecutivos que traen como consecuencia el cumplimiento forzado de la prestación.

249. Indicó que la entidad implementó una herramienta tecnológica que permitirá el seguimiento a cada una de las etapas del proceso de cumplimiento de sentencias y que

agilizará el alistamiento de las mismas. La implementación de la medida tuvo como propósito eliminar el proceso manual y minimizar los errores en la captura de la información, la validación previa de las piezas procesales necesarias para el cumplimiento (con el fin de evitar devoluciones por parte del área encargada del acatamiento) y finalmente la trazabilidad de cada una de las etapas del proceso.

250. El interviniente calificó el grado de cumplimiento de la orden como alto atendiendo a las cifras de obtención diaria de sentencias, pues con corte a 30 de noviembre de 2016 incorporó al proceso de cumplimiento 15.019 sentencias de las 18.286 que se habían proferido contra la entidad durante ese año.

El grado de cumplimiento de la orden tercera

251. La Sala declarará el cumplimiento medio de la orden tercera por las siguientes razones.

252. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control expresan su posición frente a uno de los problemas más graves y recurrentes durante la gestión del ISS y la transición a Colpensiones, y proponen los ajustes necesarios para evitar la repetición de la situación.

253. Las medidas anunciadas por Colpensiones son de carácter coyuntural y no permiten advertir su vocación de permanencia. Al tratarse de una orden de no repetición la entidad tenía la carga de acreditar la incorporación de un modelo de cumplimiento oficioso de fallos judiciales con carácter permanente a través de la normatividad pertinente.

254. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden tercera

255. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden tercera contenida en el numeral décimo segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia.

256. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden tercera contenida en el numeral décimo segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y para acatar las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

257. Sin perjuicio de lo expuesto, Colpensiones deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden cuarta. Priorización de solicitudes urgentes.

258. Durante el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió que la administradora no contaba con un mecanismo de priorización de solicitudes pensionales de las personas más vulnerables, que permita resolver su solicitud en arreglo al principio de especial protección constitucional dispuesto en el artículo 13 superior. La ausencia de este mecanismo impidió atender los reclamos de los sectores más vulnerables durante el tiempo que permaneció el bloqueo institucional de la entidad.

259. En el Auto 110 de 2013 la Corte ordenó, como medida cautelar, priorizar la atención de las personas que cotizaron sobre un salario mínimo, las mayores de 74 años de edad, las menores de edad y las que padecían una enfermedad catastrófica o contaban con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%. Finalizado el estado de cosas inconstitucional, y por tanto el escenario de parálisis que soportó la entidad, la Corte estimó prudente mantener la priorización de las solicitudes prestacionales de las personas que padecían una profunda vulnerabilidad fisiológica y, por ende, de una merma importante en su expectativa de vida. Lo anterior, sin perjuicio de la atención de los sectores vulnerables que la entidad considerara apropiado priorizar.

260. En consecuencia, la Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones que, dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptara las medidas necesarias para priorizar la atención de las solicitudes de prestaciones económicas y cumplimiento de fallos judiciales de las personas que soportaban enfermedades catastróficas o similares.

261. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

262. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en su intervención del 12 de diciembre de 2016 señaló que a través de sus puntos de atención dispuso un trámite denominado "Recepción de Documentos Adicionales-Enfermedades Catastróficas". Por medio de este recibe, como anexo a la solicitud, la declaración juramentada del petitionario en donde informa que padece una enfermedad catastrófica o similar. Esta medida aplica para los siguientes trámites: solicitudes de reconocimiento, cumplimiento de fallos judiciales, corrección de historia laboral y peticiones, quejas y reclamos. Lo anterior, con la finalidad de que estos sean atendidos en forma prioritaria.

263. El interviniente indicó que la entidad, producto de la priorización ordenada en el Auto 110 de 2013 sobre ese mismo grupo poblacional, había implementado desde el 26 de junio de 2014 las funcionalidades que garantizaban la identificación y priorización de la atención de las solicitudes de personas que manifestaban padecer de una enfermedad catastrófica o similar. Para el efecto desarrolló una herramienta adicional y complementaria que permite priorizar la remisión de la respuesta al ciudadano.

264. El representante de la entidad asegura que estas medidas tienen vocación de permanencia y podrán, según las necesidades del servicio, ser adaptadas o modificadas para continuar mejorando la atención de esta población vulnerable. Como resultado de esta acción Colpensiones ha atendido en forma prioritaria 1.194 solicitudes con corte al 30 de noviembre de 2016, lo cual corresponde al 98,3% de un total de 1.215 casos que han sido radicados.

El grado de cumplimiento de la orden cuarta

265. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden cuarta por las siguientes razones.

266. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control expresan su posición frente a uno de los problemas más graves y recurrentes durante la gestión del ISS y la transición a Colpensiones, y proponen los ajustes necesarios para evitar la repetición de la situación.

267. La Sala considera que las medidas anunciadas por Colpensiones son de carácter coyuntural y no permiten advertir su vocación de permanencia. Al tratarse de una orden de no repetición la entidad tenía la carga de acreditar la incorporación de un modelo de priorización con carácter permanente. Colpensiones, sin embargo, se limitó a señalar las medidas puntuales que ha tomado sobre este aspecto, sin advertir la inclusión a largo plazo del mecanismo de priorización ordenado.

268. De igual modo, la entidad no indicó los tiempos de respuesta que aplica a las solicitudes prioritarias frente a las que no tienen esa connotación. Esa omisión impide analizar si en realidad las acciones señaladas satisfacen la orden de priorización dispuesta por la Corte. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden cuarta

269. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden cuarta contenida en el numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia.

270. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento

efectivo a lo dispuesto en la orden cuarta contenida en el numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y para acatar las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

271. Sin perjuicio de lo expuesto Colpensiones deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden quinta. La formulación de indicadores sobre la situación actualizada de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones.

272. El acceso a información pública “cumple al menos tres funciones esenciales en el ordenamiento jurídico i) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; ii) es instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y iii) asegura la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.”.[90]

273. El derecho al acceso a la información pública en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales incorpora la obligación de producir indicadores que permitan identificar el estado de los derechos y los avances o retrocesos en su grado de realización. De este modo, la Relatoría Especial para la Libertad de expresión ha puntualizado que “El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe sobre los “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, la CIDH señaló que, “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad. En el mismo documento, la CIDH recordó que, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea

posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos”. La CIDH asimismo ha señalado que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados”.[91]

274. La Sentencia T-774 de 2015 constató que Colpensiones no contaba con indicadores que mostraran el estado de las solicitudes pensionales, el cumplimiento de los fallos judiciales, la calidad de los actos administrativos prestacionales, el pago efectivo de las prestaciones y las acciones de cobro persuasivo y coactivo de aportes. La Sala estimó que estos indicadores eran indispensables para que los ciudadanos y los órganos de supervisión y control contaran con información clara, precisa y actualizada sobre la materia, con miras a efectuar procesos participativos y fiscalizadores de la gestión de la entidad, y para evitar que se repitiera el escenario que originó la intervención del Tribunal a expensas de la figura del estado de cosas inconstitucional.

275. Por ese motivo, en armonía con lo dispuesto en el Auto 182 de 2013, le ordenó a la administradora de pensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia implementara en su portal de internet un sistema permanente de indicadores con enfoque de derecho fundamental que reflejara la oportunidad y calidad de los procesos de i) resolución de solicitudes de prestaciones económicas; ii) cumplimiento de fallos de tutela, ordinarios y contencioso administrativos; iii) notificación de actos administrativos prestacionales; iv) inclusión en nómina y pago efectivo de prestaciones económicas; v) corrección y completitud de la historia laboral; vi) calificación de la pérdida de capacidad laboral y vii) requerimiento y cobro coactivo de cotizaciones insolutas.

276. La entidad debía, además, seguir las siguientes pautas en el cumplimiento de la orden: a) aplicar los principios de pertinencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, claridad, oportunidad, transparencia, calidad, publicidad, contradicción, actualidad, trato preferente e incluyente de sectores marginados y participación ciudadana más amplia posible; b) abarcar todas las prestaciones económicas consagradas en el régimen de prima media; c) garantizar la presentación de información desagregada según tipo de prestación, género, edad, localización geográfica del solicitante y demás aspectos relevantes; d) incorporar al indicador de calidad de los actos administrativos prestacionales los elementos que integran la faceta sustantiva del derecho fundamental de petición, el respeto de los precedentes judiciales, la corrección jurídica de la resolución, la identificación de causales de negación de prestaciones económicas, la enumeración de las pensiones negadas y reconocidas por tipo de riesgo y el monto de la mesada pensional; e) ubicar el enlace de ingreso a los indicadores de forma permanente en la página de inicio del portal de internet de Colpensiones en un sitio de fácil visibilidad y acceso y f) actualizar los datos mensualmente.

277. De igual modo, para acatar esta orden la entidad debía agotar el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

278. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, calificó el cumplimiento de esta orden en grado alto. En comunicación del 12 de diciembre de 2016 señaló que la entidad adaptó los indicadores dispuestos con ocasión del acatamiento del Auto 182 de 2013 que ordenó a Colpensiones la generación de instrumentos de seguimiento a su actividad.

279. De este modo, precisó que la administradora diseñó y desarrolló una zona pública del sistema permanente de indicadores a través de la plataforma Veraz, la cual contiene los parámetros pedidos por la Corte. La misma se encuentra disponible desde el mes de noviembre de 2016 en la página web de inicio de Colpensiones.

280. Pues bien, revisada la página web de la entidad la Sala encuentra la inclusión del vínculo “indicadores institucionales” en la parte inferior derecha de la misma. Esta dirige a un panel de indicadores históricos y mensuales.[92]

281. Los indicadores históricos están titulados de esta manera:

Indicadores históricos

1

Actos administrativos de cumplimiento de sentencias incluidos en nómina

2

Actos administrativos de cumplimiento de sentencias notificados

3

Actos administrativos de cumplimiento de sentencias proferidos

4

Actos administrativos de prestaciones notificados

5

Citas efectivas

6

Dictámenes de PCL emitidos sobre citas efectivas

7

Dictámenes de PCL notificados

8

Historias laborales corregidas

9

Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias PQRS resueltas

10

Prestaciones económicas reconocidas

11

Recursos decididos que generan cambio de decisión

12

Recursos interpuestos

13

Reiteración de corrección de historia laboral

14

Sentencias identificadas listas para iniciar proceso de cumplimiento

15

Solicitudes de reconocimiento de prestaciones con término legal cumplido resueltas

16

Trámites de tutelas con hecho superado

17

Trámites de tutelas con posibilidad de cumplimiento con hecho superado

282. Los indicadores mensuales, entre tanto, fueron denominados así:

Indicadores mensuales

1

Actos administrativos de prestaciones notificados mensualmente;

2

Actos administrativos de reconocimiento de prestaciones incluidos en la nómina mensualmente

3

Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias resueltas mensualmente

4

Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias resueltas mensualmente de manera oportuna

5

Prestaciones económicas reconocidas mensualmente

6

Reiteraciones de CHL sobre trámites atendidos mensualmente

7

Trámites de corrección de historia laboral resueltos mensualmente

8

Trámites de tutelas con hecho superado mensualmente

El grado de cumplimiento de la orden quinta

283. La Sala declarará el cumplimiento medio de la orden quinta por las siguientes razones.

284. En primer lugar, el proceso de adopción de los indicadores de seguimiento fue realizado sin contar con el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite es fundamental, ya que es en ese escenario que se debió discutir la pertinencia y alcance de los indicadores así como su forma de presentación.

285. Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte considera que la entidad presentó indicadores innecesarios y otros que no fueron solicitados. De esta manera, i) los indicadores históricos sobre actos administrativos de cumplimiento de sentencias proferidos y notificados es redundante, ya que los mismos están contenidos en el indicador de esa clase de resoluciones bajo la denominación “incluidas en nómina”; ii) el indicador histórico sobre trámites de tutelas con posibilidad de cumplimiento con hecho superado es redundante por cuanto debe estar contenido en la presentación del componente de tutelas cumplidas y pendientes de cumplimiento (trámites de tutela con hecho superado) y iii) los indicadores históricos y mensuales sobre peticiones, quejas y reclamos no fueron ordenados por la Corte, son innecesarios y van en desmedro de la claridad que debe tener dicho reporte.

286. Adicionalmente, i) los indicadores mensuales se encuentran desactualizados, pues solo recogen el comportamiento de la entidad hasta el mes de diciembre de 2016; ii) no se advierten indicadores que señalen cuántas solicitudes de prestaciones económicas con términos vencidos se encuentran pendiente de decisión y los meses de atraso de las mismas; iii) el indicador de reconocimiento y negaciones pensionales no se encuentra discriminado por clase de prestación; iv) no se advierte indicador sobre el número de sentencias estimatorias de tutela proferidas mensualmente en contra de la entidad y el saldo pendiente de acatamiento[93]; v) no se advierte indicador sobre el número de sentencias estimatorias ordinarias proferidas mensualmente en contra de la entidad y el saldo pendiente de acatamiento[94]; vi) no se advierte indicador sobre cobros persuasivos y coactivos realizados por la entidad mensualmente, el monto de la cartera pendiente de recaudo y la antigüedad de la misma; vi) no se advierten planes para desarrollar indicadores desagregados según prestación, género, edad o ubicación geográfica del solicitante; vii) no se advierten causales de negación de prestaciones y viii) no existen indicadores de calidad de los actos administrativos de conformidad con los parámetros señalados en la sentencia.

287. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden quinta

288. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden quinta contenida en el numeral décimo cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

289. En el mismo término, Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden sexta. Informe periódico anual sobre la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones.

290. Como medida de no repetición la Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones presentar anualmente un informe, en audiencia pública, sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad.

291. En el cumplimiento de esa orden la administradora debía seguir las siguientes instrucciones: a) el informe sería expuesto por el presidente de Colpensiones en audiencia pública con participación efectiva de los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y los usuarios de la entidad. Colpensiones debía definir las pautas para la convocatoria oportuna de los intervinientes, su número y dispondría un espacio suficiente para que estos presentaran sus observaciones; b) la fecha anual de presentación del informe y realización de la audiencia se definiría en el protocolo que la entidad debía elaborar para dar cumplimiento a esta orden; c) el documento analizaría la evolución de los resultados arrojados por los indicadores de seguimiento dispuestos en la sentencia, reflejaría los esfuerzos y resultados de la entidad en la realización de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad y reconocería de forma expresa, clara y transparente las vulneraciones ius fundamentales existentes, junto

con las medidas planeadas y ejecutadas para superar la situación; d) el texto mostraría la condición operativa, financiera y fiscal de la entidad, los problemas de funcionamiento existentes y las medidas tomadas para superarlos, los objetivos y metas trazadas para el año siguiente de operaciones y la capacidad instalada para la realización de las metas; e) un mes antes de la exposición en audiencia pública del informe la entidad lo publicaría en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso para ser consultado por usuarios e interesados. En el mismo término, la entidad remitiría copia del mismo a los órganos de supervisión y control y a las personas designadas para representar los derechos e intereses de los usuarios de la entidad para que realizaran las observaciones y recomendaciones que encontraran pertinentes en la audiencia pública.

La orden también precisó que “Colpensiones publicitará ampliamente el lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia por los medios que considere pertinentes durante la semana previa a su realización y permitirá el ingreso de público hasta completar el aforo. La audiencia se transmitirá en vivo por el portal web de la entidad y una grabación íntegra de esta se alojará de forma permanente en el sitio de divulgación de información de que trata la orden séptima de esta providencia, junto con las observaciones escritas que presenten los intervinientes”.

292. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

293. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en su intervención del 12 de diciembre de 2016 señaló que para dar cumplimiento a la orden realizaría la respectiva convocatoria pública. Manifestó que la audiencia pública se llevaría a cabo el 2 de marzo de 2017 de 9:00 a. m. a 11:00 a. m. en “el Compensar Av. 68 o en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, de acuerdo a disponibilidad”.

294. Indicó que la entidad convocaría telefónicamente a 150 personas entre vinculados, empleadores, pensionados, prepensionados, ahorradores BEPS, funcionarios y personal del sector académico. Precisó que los participantes se elegirían aleatoriamente de la base de datos de Colpensiones. A la misma se invitaría a los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia.

295. La convocatoria se publicaría en la página web principal de la entidad con los datos de

la audiencia. La agenda de la audiencia sería la siguiente:

Hora

Actividad

8:00 a.m. 9:00 a.m.

Apertura, ingreso e inscripción de participantes a la audiencia

9:00 a.m. 9:45 a.m.

Presentación informe anual sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad

9:45 a.m. 10:30 a.m.

Recepción y solución de preguntas

10:30 a.m. 10:45 a.m.

Evaluación de la audiencia

10:45 a.m. 11:00 a.m.

Refrigerio y salida de participantes

296. El presidente de Colpensiones expresó que el 2 de febrero de 2017 se publicaría el informe anual sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad en el portal de Colpensiones. El documento se ubicaría dentro de la sección “Seguimiento Corte Constitucional”, en el menú “Nuestra Entidad” y a partir de esa fecha estaría disponible para ser consultado por el público en general.

297. Manifestó que el jueves 2 de marzo de 2017 se realizaría un streaming en vivo de la audiencia pública, el cual estaría disponible en la página web de la entidad. El interviniente indicó que realizaría una campaña de divulgación en diferentes medios para informar los avances de Colpensiones en cuanto a los derechos fundamentales de los usuarios en un término no mayor a una semana, después de la audiencia. Finalmente, en el portal web se publicarían las preguntas y respuestas que surgieron durante la audiencia, con el fin de mantener informados a los ciudadanos.

El grado de cumplimiento de la orden sexta

299. La Corte declarará el incumplimiento de la orden sexta por las siguientes razones.

300. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control debían expresar su posición sobre las condiciones que debería reunir el informe anual de Colpensiones, la metodología de realización de la audiencia pública y la escogencia de los intervinientes e interesados.

301. El plan presentado por Colpensiones no permite la participación efectiva de los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y los usuarios de la entidad. En efecto, Colpensiones únicamente invitaría a estas personas a formar parte del público y abriría un espacio para preguntas y observaciones por parte de ellos. Ese mecanismo en modo alguno representa un instrumento de participación efectiva de estos actores, pues no contempla un espacio predefinido para que los mencionados representantes, en igualdad de condiciones, formulen con tiempo suficiente sus observaciones y recomendaciones sobre la situación de Colpensiones.[95]

302. La convocatoria a la audiencia pública que señala Colpensiones dista de ser abierta y pública. Para que esta cumpla sus objetivos debe difundirse ampliamente a través de los medios apropiados para ello, como por ejemplo radio, televisión y/o prensa, redes sociales, etc. Si bien la entidad tiene la potestad de escoger aleatoriamente la cantidad de asistentes, debe informar al público en general la existencia de la audiencia para que los interesados expresen su intención de participar en ella. Los criterios de selección de los participantes deben ser claros, expresos, públicos y previos a la escogencia de los mismos.

303. El espacio señalado por Colpensiones para la publicación previa del informe anual en su página web no reúne las exigencias dispuestas en la Sentencia T-774 de 2015, pues su ruta de acceso es compleja y no es visible fácilmente. El documento debe estar ubicado, como lo señaló el fallo, en “un lugar de fácil visibilidad y acceso para ser consultado por usuarios e interesados”. De este modo, su ubicación lejana de la página de inicio comporta, en opinión de la Corte, un desconocimiento de los requisitos consagrados en la orden sexta de la sentencia.

304. En todo caso, consultada la ruta de acceso señalada por Colpensiones, la Sala no advierte documento alguno que represente un informe anual con las condiciones requeridas en la Sentencia T-774 de 2015.

305. La Sala considera particularmente grave la conducta asumida Colpensiones en el cumplimiento de esta orden, ya que se advierte el ánimo de reducir el alcance de la misma y burlar, en última instancia, la protección concedida por esta corporación. La orden, en opinión de la Sala, es suficientemente clara y permitía su acatamiento en los términos dispuestos en el fallo.

306. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden sexta

307. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden sexta contenida en el numeral décimo quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

308. Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden séptima. Sistema de divulgación de información relevante sobre el funcionamiento de Colpensiones y la situación del régimen de prima media.

309. Esta orden protegió los derechos fundamentales a la información y participación de los usuarios de Colpensiones. Buscó, así mismo, fortalecer el papel de los órganos de supervisión y control y otorgar publicidad a sus decisiones sobre el funcionamiento de la

administradora de pensiones con el objeto de evitar la repetición de las circunstancias que dieron origen al estado de cosas inconstitucional verificado al inicio del proceso.

310. Para el efecto la Corte le ordenó a la entidad que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia implementara en su portal de internet un sistema permanente, serio, público y confiable de alojamiento, divulgación y descarga de información relevante para los usuarios del régimen de prima media. El espacio debía tener un entorno ordenado y amigable con el usuario, y actualizarse mensualmente.

311. En él se incluirían por lo menos los siguientes documentos: a) las observaciones, requerimientos o informes relacionados con el funcionamiento de la entidad o la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media que presentara la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o la Defensoría del Pueblo; b) la legislación, proyectos, estudios o documentos de trabajo referidos al funcionamiento o reforma de Colpensiones, el régimen de prima media o el programa BEPS, para lo cual la entidad requerirá de oficio el envío de los mismos; c) los documentos relevantes de planeación, ejecución de políticas públicas, fiscalización y operación o funcionamiento de Colpensiones; d) copia de la sentencia proferida en el proceso de la referencia, sus autos estructurales y los informes periódicos y especiales rendidos por Colpensiones y el ISS en liquidación, los reportes presentados en el proceso por la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; e) los estudios o documentos de trabajo sobre el funcionamiento de Colpensiones, el régimen de prima media o el programa BEPS que presentaran los usuarios de la entidad, los sindicatos, los sectores sociales y los grupos académicos interesados en el funcionamiento del régimen de prima o el programa BEPS. Para el efecto Colpensiones debía definir las pautas de transparencia, calidad, rigor y admisibilidad de los textos, respetando en todo caso el derecho a la participación, información y libertad de expresión de los interesados y f) los demás textos que determinara la entidad.

312. Para acatar esta orden Colpensiones debía agotar el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

313. En comunicación del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones calificó el grado de acatamiento de esta orden como alto. Señaló que el espacio fue creado y ubicado en la sección “Transparencia y acceso a la información pública” en la página de inicio de la entidad.

314. Colpensiones señaló que estableció un diseño amigable con el usuario que permite un mejor acceso a la información disponible. Precisó que la sección se organizó en 13 nódulos donde se agrupan por temas los contenidos más relevantes que la entidad ha publicado en el portal web, centralizando la información y logrando mayor visibilidad.

315. La entidad argumentó que se encuentra en proceso de recopilación y publicación de la información ordenada en la Sentencia T-774 de 2015. Específicamente indicó que está realizando los requerimientos pertinentes de los documentos relacionados con procedimiento para participación en formulación de políticas públicas, informes de defensa judicial, informes de supervisión de contratación, registro de activos de información, esquema de publicación de información, registro de publicaciones y costos de reproducción.

316. La Sala observa que, en efecto, en la página web de inicio de Colpensiones se ubicó un vínculo denominado "Transparencia y acceso a la información pública".[96] El mismo permite el ingreso a 14 secciones: guía de acceso a información pública, mecanismos de contacto, formulación participativa, información de interés, estructura orgánica y talento humano, normativa, presupuesto, planeación, control, informes Corte Constitucional, contratación, trámites y servicios, instrumentos de la gestión de información pública y petición, quejas, reclamos y sugerencias.

El grado de cumplimiento de la orden séptima

317. La Sala declarará el incumplimiento de la orden séptima por las siguientes razones.

318. El vínculo presentado por Colpensiones no reúne las condiciones de acatamiento de la orden séptima de la Sentencia T-774 de 2015, pues no contiene toda la información ordenada en el fallo. Los documentos existentes, además, están incorporados en archivos con títulos extensos y su presentación, igualmente, es confusa.

319. Ese espacio, en todo caso, no surtió el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resultaba fundamental, ya que es en ese escenario que se debió discutir el diseño del sitio, la clase de documentos concretos que se debían alojar en el mismo, las pautas que deberían seguir los particulares para ingresar estudios sobre el régimen de prima media, entre otras cuestiones.

320. Así mismo, el vínculo referido por Colpensiones contiene una pestaña que redirecciona al usuario solo al espacio destinado a la publicación de las providencias dictadas en este proceso y los informes presentados por los órganos de control y las entidades accionadas en el marco del mismo. El espacio, por tanto, no contiene las observaciones, requerimiento e informes relacionados con el funcionamiento de la entidad o la protección de los derechos fundamentales de los usuarios distintos a los presentados en el proceso de la referencia por los órganos de supervisión y control.

321. La Sentencia T-774 de 2015 fue clara en señalar que la incorporación de los informes de estas entidades no se reducía a los formulados en el marco de este trámite, sino a cualquier documento en el que dichas autoridades hicieran referencia a los derechos de los usuarios y al funcionamiento de Colpensiones. El espacio señalado por Colpensiones, en fin, no contiene los restantes documentos cuya incorporación ordenó la Corte. La actuación de la entidad, en realidad, comporta un abierto desconocimiento a lo resuelto sobre la materia en la Sentencia T-774 de 2015.

322. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden séptima

323. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

324. Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

325. La Corte le ordenará al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la

Contraloría General de la República que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta sentencia, establezcan un protocolo de actuación permanente que le permita, a la respectiva entidad, remitir a la Administradora Colombiana de Pensiones, oficiosamente, los informes y documentos de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior dentro del mes siguiente a la fecha en que estos se produzcan.

El seguimiento al cumplimiento de la orden octava. Informe con perspectiva de verdad histórica.

327. La Sentencia T-774 de 2015 juzgó inadmisibles la situación de violación sistemática, reiterada y masiva de los derechos fundamentales de los usuarios del ISS y Colpensiones que propició la intervención extraordinaria de esta corporación a través de la figura del estado de cosas inconstitucional.

328. A partir de las intervenciones realizadas por las accionadas, los órganos de supervisión y control y los usuarios de la entidad, la Sala advirtió que la misma se gestó a lo largo de varios años de funcionamiento del ISS y durante la entrada en operación de Colpensiones. Los graves problemas presentes en la gestión de las historias laborales de los afiliados, el deficiente recaudo coactivo de los aportes adeudados a los trabajadores, el elevado volumen de peticiones prestacionales sin responder y fallos judiciales sin cumplir, junto con los extensos términos de espera que debieron soportar los solicitantes, denotaban una total despreocupación por la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad.

329. Esa situación, en opinión de la Sala, ameritaba una respuesta proporcional a la dimensión del problema. Para ello era necesario que los afectados conocieran la verdad sobre las circunstancias históricas que produjeron la violación, así como los responsables de la misma con miras a adoptar las medidas necesarias para evitar su repetición.

330. Por ese motivo, la Corte le solicitó a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, dentro del año siguiente a la comunicación de la sentencia, elaboraran conjuntamente un informe con perspectiva de verdad histórica que i) estableciera las causas que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones; ii) determinara la tipología y magnitud de las violaciones ius fundamentales; iii) identificara los responsables administrativos que por acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo en

operación; iv) recogiera testimonios de los afectados y sus familias reseñando cómo la vulneración impactó su calidad de vida; v) efectuara una presentación de los casos más emblemáticos y vi) realizara ante el Gobierno Nacional las recomendaciones que consideraran pertinentes para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones.

331. En la preparación y presentación del informe estos organismos debían tomar las medidas necesarias para permitir la participación efectiva de representantes de los usuarios y de sectores académicos con intereses convergentes en la materia. El documento final debía ser presentado en la forma pública que los órganos de control consideraran pertinente y una copia del mismo debía ser remitida a Colpensiones para que fuera alojado de forma permanente en su portal de información.

332. Pues bien, en relación con el cumplimiento de esta orden el 16 de noviembre de 2016 el Defensor del Pueblo informó que tomó la iniciativa de reunir a las entidades involucradas con el fin de proponer un cronograma de trabajo para el cumplimiento del informe requerido por la Corte Constitucional.

333. Señaló que para ello se realizó una reunión el 15 de junio de 2016. “Esta reunión convocada por la Defensoría del Pueblo, contó con la participación de representantes de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, allí se llegó a una serie de compromisos, entre ellos, la elaboración de una política pública y recomendaciones, así como la elaboración de informes individuales sobre la orden ya citada”. El interviene indicó que debido a la complejidad de la orden elaboró un proyecto de investigación para abordar cada uno de los aspectos propuestos por la Corte, con el objeto de consolidar un informe con perspectiva de verdad histórica y para conocer las fortalezas y debilidades del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

334. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal, a su turno, el 31 de enero de 2017 remitió a la Corte un documento denominado “Informe con perspectiva de verdad histórica Sentencia T-774 de 2015”. El texto está dividido en doce partes: presentación; antecedentes históricos que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios de Colpensiones; gestiones en la segunda etapa de Colpensiones año 2013 a 2014; gestiones año 2015 a la fecha tercera etapa de Colpensiones; consideraciones de la procuraduría delegada para asuntos del trabajo y seguridad social, como posibles causas que generaron la vulneración por parte del ISS y de Colpensiones de los derechos fundamentales de los afiliados; tipología y magnitud de la violación de los derechos fundamentales; responsables administrativos que por acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo operando;

testimonios de los afectados y sus familias y cómo la vulneración afectó su calidad de vida; presentación de los casos más emblemáticos; recomendaciones al Gobierno Nacional para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones y; finalmente, bibliografía. La Contraloría General de la República, por su parte, se abstuvo de dar respuesta a la petición de la Corte.

El grado de cumplimiento de la orden octava

336. La Corte comprende que bajo el rol tradicional que desempeña la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en nuestro sistema jurídico, la solicitud elevada por la Corte Constitucional resulta novedosa. Sin embargo, la misma se hizo atendiendo al principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público, y sobre todo al destacado papel que desempeñaron los órganos de supervisión y control en el proceso a través de su mediación con los ciudadanos y su preocupación constante por el correcto funcionamiento de Colpensiones y la atención urgente a los afectados.

337. El documento presentado por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social supone un esfuerzo importante en la búsqueda de esa verdad histórica que se propuso alcanzar la Corte, en el marco de las órdenes de no repetición adoptadas en el fallo que declaró superado el estado de cosas inconstitucional en la transición del ISS a Colpensiones. Este trabajo, sin embargo, no refleja totalmente los criterios que dispuso la corporación en el fallo.

338. En particular, el mismo i) no fue presentado de manera conjunta y pública por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; ii) al establecer los antecedentes históricos de la situación únicamente refiere y explica los oficios que remitió la Procuraduría a los responsables de la gestión del ISS y Colpensiones; iii) enuncia los derechos fundamentales lesionados y su fuente normativa, pero no expone la magnitud de las violaciones (personas afectadas, gravedad de la infracción, consecuencias, etc.); iv) no recoge testimonios de los afectados ni presenta casos emblemáticos y v) no contempló los espacios participativos dispuestos en la orden.

339. Por estos motivos la Corte declarará el cumplimiento bajo de la orden octava y adoptará las medidas que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden octava

340. La Sala requerirá a los mencionados órganos de control para que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia, den cumplimiento a lo dispuesto en la orden octava de la Sentencia T-774 de 2015, contenida en el numeral décimo séptimo de esa providencia.

341. Para el efecto, como medida de cumplimiento, la Corte le solicitará a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación que, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, establezcan un plan para dar cumplimiento al requerimiento de la Corte, fijen el cronograma de actuaciones respectivo y adopten las medidas necesarias para impulsar la elaboración y presentación pública del informe con perspectiva de verdad histórica de que trata la Sentencia T-774 de 2015, de acuerdo con los parámetros señalados en la misma.

342. El informe se deberá presentar dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia.

El seguimiento al cumplimiento de la orden novena. El escenario participativo para la discusión e implementación de las órdenes dictadas a Colpensiones.

343. La Sentencia T-774 de 2015 resaltó que el artículo 2° de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. El Preámbulo y el artículo 1° de la Carta, igualmente, consagran la participación como elemento esencial del orden constitucional vigente. El artículo 3 superior, a su vez, señala que el pueblo ejerce la soberanía en forma directa o por medio de sus representantes, en tanto que el artículo 40 constitucional precisa que “Todo ciudadano tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

344. En armonía con lo expuesto, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 define la participación como la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. Mientras que el artículo 13 literal “o” de la Ley 100 adicionado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, señala que “El sistema general de pensiones propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles”.

345. La Observación General 19 del Comité DESC, entre tanto, ha señalado que “cuando los planes de seguridad social, ya sean contributivos o no contributivos, son administrados o controlados por terceras partes, los Estados Partes conservan la responsabilidad de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible. Para impedir estos abusos, debe establecerse un sistema regulador eficaz, que incluya [i] una legislación marco, [ii] una supervisión independiente, [iii] una auténtica participación pública y [iv] la imposición de sanciones en caso de incumplimiento”.

346. Bajo ese marco, y teniendo en cuenta que esta corporación ha precisado que las decisiones de carácter estructural deben garantizar la participación efectiva de los afectados en las decisiones de cumplimiento de la sentencia[97], el fallo le ordenó a Colpensiones elaborar un protocolo de actuación que permitiera el cumplimiento, con carácter permanente, de las órdenes tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, proferidas en esa sentencia. La Sala precisó que, sin perjuicio de la discrecionalidad con que cuenta esa entidad para dar cumplimiento a las órdenes del fallo, dentro del mes siguiente a su comunicación debía tomar las medidas necesarias para solicitar y permitir la participación efectiva de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, los representantes de colectivos que defienden los derechos e intereses de los usuarios, y de sectores académicos reconocidos que trabajen asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social en pensiones.

347. Para el efecto, Colpensiones debía conformar una mesa de trabajo con el número de participantes que estimara conveniente para discutir la implementación de las anotadas órdenes. Igualmente, la Sala puntualizó que los proyectos de protocolo de actuación mediante los que la entidad diera cumplimiento a cada una de esas órdenes debían ser publicados en la página web de Colpensiones durante dos semanas en un sitio de fácil visibilidad y acceso. En ese periodo, la entidad debía invitar a la ciudadanía e interesados a revisar los documentos y efectuar las observaciones que consideraran pertinentes. Vencido ese plazo, Colpensiones debía responder a los cuestionamientos.

348. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en el primer informe periódico trimestral del 12 de junio de 2016 manifestó que para dar cumplimiento a esta orden realizaría un conversatorio para analizar la situación actual de la entidad y los retos que implican el cumplimiento de las órdenes impuestas. Posteriormente, establecería diferentes mesas de discusión.

349. La entidad indicó que para la conformación de las mesas de trabajo se debía considerar que los actores tienen posiciones, intereses y formaciones distintas, lo que hacía que sus aportes pudieran ser aprovechados con mayor efectividad si trabajaban de manera separada. Consideró adecuado, por lo tanto, instalar inicialmente tres mesas de trabajo: una con los entes de control, otra con la academia, y otra con las organizaciones que representan los intereses de los usuarios de la entidad.

350. En relación con la mesa de los entes de control indicó que teniendo en cuenta que ya contaba con una mesa técnica con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y comisiones especiales de la Contraloría y la Superintendencia Financiera, decidió que el trabajo de estas mesas se orientara a la discusión de los planes de acción propuestos por Colpensiones. El moderador sería un funcionario de la entidad, y se realizarían dos sesiones de trabajo, una de exposición por parte de Colpensiones y otra de retroalimentación por parte de los entes de control.

351. Para la mesa academia, por su parte, propuso invitar a las universidades que han participado con su opinión en temas pensionales ante la Corte Constitucional, mediante dos representantes por cada institución, para trabajar aspectos puntuales de interés mutuo. El moderador sería un funcionario de la entidad, y se realizarían dos sesiones de trabajo, una de exposición de las temáticas para la disertación académica, y otra para la recepción de los aportes de las universidades.

352. Frente a la mesa de la sociedad civil señaló que, debido a la complejidad de los actores, resultaba pertinente contratar un moderador externo que propusiera una metodología adecuada para enfocar debidamente la discusión y garantizar que la participación fuera efectiva. La entidad precisó que se proponía invitar a dos representantes por cada una de las organizaciones más representativas de la sociedad civil que defendieran los intereses de los usuarios de Colpensiones, y que sostenían en ese momento mesas de trabajo con la entidad.

353. Colpensiones indicó que los grupos estarían conformados por representantes de las siguientes entidades:

Entes de control

Academia

Sociedad Civil

Procuraduría

Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario

Confederación Democrática de Pensionados

Defensoría del Pueblo

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia

Confederación General del Trabajo CGT

Superfinanciera

Departamento de derecho laboral de la Universidad Pontificia Javeriana

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT

Consejo Superior de la Judicatura

Econometría

Confederación de Trabajadores de Colombia CTC

Fedesarrollo

Dejusticia

354. Posteriormente, en su reporte del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones manifestó que hechos sobrevinientes y una mejor planeación generaron retraso en el cumplimiento de esta orden. Señaló que el 15 de noviembre de 2016 se realizó el conversatorio anunciado, en el contexto del Observatorio Iberoamericano de Protección de la Vejez Capítulo Colombia.

355. El objeto del evento, fue propiciar un encuentro dialógico entre los diversos actores que han sido protagonistas del levantamiento del estado de cosas inconstitucional, que permitiera identificar cuáles fueron las claves que llevaron a su superación, qué se espera

para que no se caiga en un escenario de repetición y cómo las lecciones aprendidas pueden resultar un ejemplo para otros procesos similares que se están llevando a cabo y que aún no logran llegar a un escenario de superación.

356. Sostuvo que para alcanzar este objetivo se realizaron dos tipos de acciones. En primer lugar, se efectuaron dos intervenciones explicando los aspectos técnicos de la figura del estado de cosas inconstitucional, y en especial del caso Colpensiones. Posteriormente, se realizó un panel conformado por Mauricio Olivera, Presidente de Colpensiones, Rafael Pardo, Ministro del Trabajo en la época en que se definió el traslado del ISS a Colpensiones, Juan Carlos Henao, rector de la Universidad Externado de Colombia y Alan Jara, director de la Unidad de Víctimas. Este Panel fue moderado por Juan Carlos Cortes, director de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, capítulo Colombia, y el objetivo fue generar un espacio de discusión en torno a preguntas fundamentales sobre el proceso que llevó a la declaratoria y levantamiento del ECI en Colpensiones. A este espacio, según el interviniente, fueron invitados representantes de los órganos de control, la sociedad civil y la academia.

357. En esa línea, precisó que para dar cumplimiento a la orden de la Corte se establecieron unas pautas conceptuales y técnicas para la socialización y ajuste del protocolo, así como el cronograma que constituye la hoja de ruta a seguir. De este modo, el presidente de la entidad refirió la existencia de tres etapas: i) socialización del proyecto de protocolo de actuación vía web[98]; ii) socialización del protocolo de actuación en mesa de trabajo[99] y iii) ajuste del protocolo de actuación.[100] La entidad presentó el siguiente cronograma:

Componente I. Socialización del proyecto de protocolo de actuación vía web

Fecha

Publicación en la página web de Colpensiones del protocolo de actuación.

12 de diciembre de 2016 a 15 de enero de 2017

Organización y análisis de las observaciones recibidas frente al protocolo de actuación.

12 de diciembre de 2016 a 22 de enero de 2017

Publicación de documento con respuesta a observaciones

Componente II. Socialización del protocolo de actuación en mesa de trabajo

Fecha

Invitaciones a Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia Financiera de Colombia, representantes de colectivos que defiendan los derechos e intereses de los usuarios de la entidad y sectores académicos reconocidos que trabajen asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social en pensiones para el desarrollo de la mesa de trabajo

9 de diciembre de 2016

Definición de metodología de desarrollo de mesa de trabajo

10 a 21 de enero de 2017

Preparación administrativa y logística de mesa de trabajo

17 a 31 de diciembre de 2017

Realización de mesa de trabajo

Semana del 6 al 10 de febrero de 2017

Componente III. Ajuste del protocolo de actuación

Fecha

Ajustes del protocolo de actuación con base en insumos y observaciones recibidas en página web y en la mesa de trabajo

13 a 28 de febrero de 2017

Publicación de protocolo de actuación ajustado en página web

1 de marzo de 2017

358. En segundo lugar, el documento presentó los proyectos de protocolo elaborados por Colpensiones para dar cumplimiento a las órdenes sometidas a ese trámite.

El grado de cumplimiento de la orden novena

359. La Corte declarará el incumplimiento de la orden novena por las siguientes razones.

360. Pese a que Colpensiones refirió, en sus informes periódicos y especiales, un plan de acción para dar cumplimiento a esta orden, el mismo en ningún momento se ejecutó.

361. La entidad no efectuó una convocatoria abierta y pública invitando a participar en el proceso de implementación de las órdenes de la sentencia. En consecuencia, esta no se difundió ampliamente por los medios pertinentes para ese propósito como, por ejemplo, radio, televisión, prensa, redes sociales, carteles de información en las oficinas de Colpensiones y/o invitación expresa y escrita a organizaciones con intereses convergentes a los que son objeto de discusión e implementación. Lo anterior pese a que la sentencia dispuso que la convocatoria debía realizarse dentro del mes siguiente a la comunicación del fallo.

362. Si bien Colpensiones plantea circunstancias especiales que impidieron ejecutar la orden en los términos dispuestos en la sentencia, no refiere ninguna situación particular que justifique su afirmación.

363. Los protocolos de actuación presentados por la entidad no satisfacen los requisitos formales y materiales impuestos en el fallo, pues i) no se discutieron y elaboraron en el marco de la mesa de trabajo dispuesta en la providencia; ii) no están contenidos en una decisión jurídica de la entidad que los incorpore permanentemente a su modelo de operación con carácter obligatorio; iii) no establece los responsables de su ejecución y seguimiento y iv) no consagran fechas de realización o procedimientos precisos que activen el deber de actuar cuando se presente la hipótesis correspondiente, entre otras cuestiones.

364. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden novena

365. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

366. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia establezca la metodología necesaria para dar cumplimiento a la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Esas pautas deben ser discutidas, en el mismo término, con la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social. En particular, deberán analizar i) las medidas pertinentes para realizar una convocatoria amplia, suficiente, plural, abierta y pública en el proceso participativo; ii) la forma de elegir a los representantes de los usuarios y de los sectores académicos; iii) el número de participantes o representantes; iv) los espacios e instrumentos específicos de participación, su fecha de instalación y duración; v) el cronograma de actuaciones y vi) los derechos y deberes de los participantes.

367. Colpensiones deberá realizar la convocatoria a participar en el espacio de implementación de la Sentencia T-774 de 2015 dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia. La misma deberá ser amplia, suficiente, plural, abierta y pública. Se difundirá por los medios apropiados para el efecto, por ejemplo, radio, televisión y/o prensa, redes sociales, oficinas de la entidad, invitación escrita a sectores académicos y organizaciones que representan los derechos de los trabajadores.

El seguimiento al cumplimiento de la orden décima primera. Informe periódico anual sobre las actuaciones de la Superintendencia Financiera de Colombia frente a Colpensiones.

368. Según se expuso en líneas precedentes en el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió que la Superintendencia Financiera de Colombia, en su condición de un órgano regulador de la actividad de las administradoras de pensiones, fue una de las causantes de la situación que dio origen al estado de cosas inconstitucional en la transición del ISS a Colpensiones.

369. En particular, el elevado número de peticiones pensionales sin resolver, la cantidad de sentencias ordinarias y fallos de tutela sin acatar, la inexistencia de un inventario consolidado de solicitudes y fallos judiciales pendientes de atención, los amplios periodos de espera que soportaron los reclamantes, los graves problemas en la completitud de las

historias laborales, la defectuosa calidad de los actos administrativos y los enormes valores adeudados por aportes sin cobro coactivo del ISS, entre otros problemas, dan cuenta de la deficiente gestión del ente supervisor de la materia.

370. La Sentencia T-774 de 2015, sin embargo, reconoció que a partir de la intervención del Tribunal Constitucional y la vinculación al proceso, el órgano de vigilancia emprendió acciones encaminadas a subsanar las fallas presentes en la materia y a verificar el acatamiento de las órdenes impartidas en el proceso constitucional.

371. Por lo tanto, comprendiendo el rol esencial de la Superfinanciera en la correcta operación de Colpensiones y la responsabilidad que le asiste en verificar el respeto de los derechos de los usuarios de la misma, la Corte le ordenó, como medida de no repetición, que en la audiencia pública de que trata la orden sexta de la sentencia, presentara un informe anual sobre las actuaciones realizadas en sus funciones de supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones. En el reporte debía pronunciarse, en especial, sobre el reconocimiento oportuno y con calidad de las prestaciones, el cobro de cotizaciones adeudadas y la completitud de la historia laboral de los afiliados, sin perjuicio de los demás aspecto objeto de supervisión. La entidad debía, finalmente, dictar las instrucciones pertinentes para que Colpensiones publicara el informe en su portal de información.

372. En la intervención del 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia sostuvo que “en consideración a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, esta Superintendencia le manifiesta que en la correspondiente audiencia pública procederá a rendir el respectivo informe anual, en el cual se describirán las diferentes actuaciones adelantadas ante Colpensiones relacionadas entre otras cosas, con la completitud de las prestaciones económicas y el cobro de cotizaciones adeudadas”.

El grado de cumplimiento de la orden décima primera

373. La Corte declarará el incumplimiento de la orden décima primera por las siguientes razones.

374. En opinión de la Sala la respuesta de la Superfinanciera resulta insuficiente para dar por cumplida la orden, ya que no precisa las medidas que adoptó para dar pleno acatamiento a la misma. En efecto, la presentación de un informe como el solicitado por la

Corte comporta que el órgano de vigilancia establezca un plan de trabajo que le permita verificar permanentemente el estado de los componentes objeto de supervisión para, posteriormente, realizar un informe en las condiciones de calidad ordenadas en el fallo. Esas actuaciones, como lo deja ver la respuesta de la entidad, no se han realizado.

375. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden décima primera

376. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia establezca un protocolo de actuación permanente que le permita efectuar un seguimiento constante a la actividad de Colpensiones para efecto de dar cumplimiento a la orden décima primera contenida en el numeral décima novena de la parte resolutive de la sentencia.

377. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte le ordenará a Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

El seguimiento al cumplimiento de la decisión décimo cuarta. Exhorto a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

378. En el trámite del Auto 181 de 2015, proferido en vigencia del estado de cosas inconstitucional del ISS y Colpensiones, el presidente de esta última entidad informó a la Corte que algunos jueces de tutela desconocían la jurisprudencia constitucional alusiva al trámite y decisión de los incidentes por desacato. En particular, allegó al expediente tres sentencias de tutela proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y una del Consejo de Estado en las que se dejaron sin efecto providencias que negaron el levantamiento de la sanción impuesta por desacato a los servidores público de esa entidad, pese a que habían acreditado el cumplimiento pleno del respectivo fallo de tutela[101].

379. La Sala estimó que la situación señalada por Colpensiones, y verificada en los fallos de tutela que protegieron los derechos de los servidores públicos de la entidad, resultaba problemática en tanto i) infringía la jurisprudencia constitucional sobre trámite incidental de desacato; ii) vulneraba los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de los servidores públicos de Colpensiones y iii) erosionaba la efectividad del remedio constitucional adoptado en el proceso, el cual permitía modular la coacción que producía la sanción por desacato.

380. Por lo tanto, como medida de protección, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el trámite incidental de desacato e impartió las instrucciones procedentes para resolución de los mismos. En ese sentido, dispuso lo siguiente:

153. En conclusión, (i) la figura del cumplimiento es de carácter principal y oficioso, mientras que el desacato es subsidiario; (ii) para imponer sanciones en el trámite incidental de desacato el juez debe establecer la responsabilidad objetiva y subjetiva del incidentado; (iii) para determinar la responsabilidad subjetiva del incidentado, se debe verificar que el desobedecimiento de la orden de tutela es producto de una conducta caprichosa o negligente de este; (iii) corresponde al incidentado informar al juez las medidas desarrolladas para alcanzar la satisfacción del fallo, así como las razones precisas que en el caso concreto han impedido el cumplimiento de la orden de tutela, evitando justificaciones vagas o genéricas que no tengan relación con la situación específica del demandante; (iv) de manera concomitante con el trámite de desacato, el juez debe dictar las medidas de cumplimiento que sean del caso, con el objeto de remover los obstáculos que impidan el acatamiento del fallo y; (v) en el supuesto en que el juez haya adelantado todo el procedimiento incidental y decidido sancionar por desacato al responsable, éste podrá evitar que se materialice la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor. De este modo, si se verifica el cumplimiento del fallo luego de consultada y confirmada la sanción, el juez de primera o única instancia deberá declarar inmediatamente el cumplimiento de la sentencia y revocar o dejar sin efecto la sanción impuesta y las actuaciones que dependan de ella, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte y la competencia asignada por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que dispone que este “mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que ya se hubieren ejecutado.

154. Bajo tal óptica, la Sala dispondrá que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron responder una petición prestacional o acatar una sentencia judicial, deberán aplicar las pautas jurisprudenciales sintetizadas en el numeral 153 de la parte motiva de esta providencia.

381. En arreglo a lo expuesto, la Sentencia T-774 de 2015 exhortó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que aplicaran lo dispuesto en el numeral 153 literal "(v)" de la parte motiva del Auto 181 de 2015 en armonía con el numeral octavo de la parte resolutive de esa providencia, al efectuar el cobro coactivo de las sanciones por desacato impuestas en contra de los servidores públicos de Colpensiones entre la fecha de proferimiento del Auto 110 del 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015.

382. Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, mediante escrito del 06 de septiembre de 2016 el presidente de Colpensiones solicitó la apertura de incidente de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 con el propósito de que se adoptaran las medidas necesarias para materializar las directrices sobre sanciones por desacato fijadas en el Auto 181 de 2015.

383. Por medio Auto 532 de 2016 la Corte asumió competencia provisional para constatar el acatamiento de la Sentencia T-774 de 2015. En la misma, ordenó suspender el cobro persuasivo y coactivo de las multas que se impusieron por desacato a los servidores de Colpensiones entre el 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015 y remitió copia de la petición a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que, de encontrarlo pertinente, se pronunciaran sobre la solicitud.

384. La Contraloría señaló que se abstenía de emitir concepto, pues ejercía control fiscal sobre esa materia frente a Colpensiones. El Ministerio del Trabajo, por su parte, coadyuvó la solicitud. Las restantes entidades no se pronunciaron en relación con la petición de Colpensiones.

385. Bajo esa óptica, la Sala estima necesario confirmar con carácter definitivo la medida cautelar dictada en el Auto 532 de 2016 por las siguientes razones.

386. La suspensión parcial de sanciones por desacato a los servidores públicos de

Colpensiones, y la revocatoria de las que se hubieran consultado (bajo la condición de que el fallo se hubiere cumplido), tuvo diferentes propósitos: i) modular la coacción que produce la sanción por desacato sobre la entidad, en armonía con el principio de equidad ante las cargas públicas, de modo que esta se concentrara en el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos a favor de personas profundamente vulnerables o que aguardaban el reconocimiento de una prestación prioritaria como la pensión; ii) aminorar la carga operativa de Colpensiones para que, a la par de la ampliación progresiva de su capacidad de respuesta, acatara adecuadamente los fallos pendientes y iii) incentivar el cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por la Corte, pues la suspensión de sanciones por desacato solo se otorgaba transitoria y parcialmente cuando la entidad demostraba la realización de esfuerzos significativos en el cometido de alcanzar la superación del estado de cosas inconstitucional.

387. Pues bien, el remedio constitucional cumplió su propósito, pues Colpensiones superó el estado de cosas contrario a la Constitución, en tanto redujo a mínimos históricos el número de peticiones pendientes y fallos judiciales ordinarios por cumplir, mejoró la calidad de los actos administrativos prestacionales, dignificó la atención de los afiliados en las oficinas de la entidad, incentivó la afiliación al régimen de prima media, redujo significativamente la interposición de nuevas acciones de tutela en su contra así como el saldo de fallos de tutela por acatar, disminuyó el déficit presupuestal de la entidad para el año 2016 producto del ingreso de aportes de los nuevos afiliados, y mejoró la confianza y percepción de los usuarios en la gestión de la entidad, entre otros logros.

388. De igual modo, la Sentencia T-774 de 2015 “archivó el trámite incidental de desacato iniciado en el numeral quinto de la parte resolutive del Auto 259 de 2014 en contra de Mauricio Olivera González en su condición de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones, pues las acciones desplegadas por la entidad y los resultados obtenidos a lo largo del proceso evidencian la ausencia de responsabilidad subjetiva en el incumplimiento parcial de las órdenes de calidad de los actos administrativos y cumplimiento de fallos judiciales dictadas en los Autos 110 y 320 de 2013, 259 de 2014 y 151 de 2015”.

389. Pese a lo expuesto, subsisten situaciones en la que los jueces de la república han mantenido la ejecución de las sanciones por desacato proferidos durante la vigencia del estado de cosas inconstitucional, aún cuando la entidad hubiere acreditado que dio cumplimiento al fallo de tutela. La razón de las autoridades para negar la revocatoria de la sanción obedece a una cuestión formal: la providencia que profirió la sanción fue confirmada por el superior en sede de consulta.

390. La Sala ya explicó, en tesis acogida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, que el propósito de la sanción es alcanzar el

cumplimiento del fallo, y que el juez de primera o única instancia tiene competencia para adoptar las medidas necesarias para alcanzar dicho cometido, incluso dejando sin efecto la sanción por desacato cuando ha verificado el obediencia material del amparo. El Auto 181 de 2015 reiteró dicha tesis y exhortó a los jueces de la república a aplicarla al resolver sanciones por desacato frente a los servidores de Colpensiones.

391. Así las cosas, toda vez que persisten situaciones de inaplicación de las pautas dispuestas en el Auto 181 de 2015, la Sala adoptará medidas extraordinarias encaminadas a alcanzar el cumplimiento efectivo de su jurisprudencia sobre la materia, suspendiendo definitivamente el cobro persuasivo y coactivo de las sanciones por desacato impuestas frente a los servidores públicos de Colpensiones durante la vigencia del estado de cosas contrario a la Constitución.

392. Esta medida, en criterio de la Corte, no impone una carga desproporcionada a los accionantes que cuentan con fallos de tutela estimatorios, pues la decisión no cobijará el fondo de lo resuelto en las sentencias proferidas en ese periodo. De esta manera, los peticionarios que eventualmente no hayan visto restablecido sus derechos, podrán iniciar nuevo incidente de desacato, el cual se resolverá según las reglas ordinarias del trámite incidental previstas en el ordenamiento jurídico, en el término de 10 días dispuesto en la sentencia C-367 de 2014, atendido a la finalización de las medidas de excepción adoptadas durante la vigencia del estado de cosas contrario a la Constitución y la recuperación de la capacidad operativa de Colpensiones.

393. El Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial adoptarán las medidas para dar cumplimiento a lo resuelto en esta providencia. En el evento que existan autoridades judiciales que insistan en la ejecución de las sanciones proferidas en ese periodo, le informaran lo resuelto por esta corporación para que, de encontrarlo pertinente, inicien nuevo trámite incidental de desacato contra Colpensiones para alcanzar el efectivo acatamiento del respectivo fallo estimatorio.

Las medidas para impulsar el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015.

394. De acuerdo con el seguimiento realizado en esta providencia la Sala adoptará las siguientes decisiones.

395. La Corte le solicitará al Procurador General de la Nación y a la Defensoría Delegada

para Asuntos Constitucionales y Legales que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo octavo del referido fallo.

396. La Corte le solicitará a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad de Antioquia, a la facultad de derecho de la universidad ICESI, a la escuela de derecho de la Universidad Eafit, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, si lo encuentran procedente, rindan concepto a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo primera, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octava y décimo noveno de la parte resolutive del referido fallo. Y para que expresen lo que encuentre pertinente frente a los exhortos realizados en los numerales vigésimo primero y vigésimo séptimo de la parte resolutive de dicha sentencia.

397. La Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe ante el juez de primera instancia, por separado, sobre i) las acciones planeadas y ejecutadas para el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta providencia, ii) los recursos dispuestos para el efecto, iii) las fechas o cronograma de realización de los planes y iv) los responsables de implementar las acciones. En la misma fecha las entidades remitirán copia de los informes a Colpensiones para ser incorporados en el espacio web de que trata el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

398. La Corte le advertirá a Colpensiones sobre su deber de mantener activo y actualizado el espacio web de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre el cumplimiento de la referida providencia.

399. En particular, deberá continuar publicando los informes allegados al proceso con posterioridad a la comunicación de la sentencia por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los representantes de los usuarios de Colpensiones y los sectores académicos de que trata el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

400. La Corte impartirá las demás órdenes específicas relacionadas en esta providencia.

401. Por último, la Corte remitirá el expediente de cumplimiento de la referencia al Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín para que asuma el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015, de conformidad con lo consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.-DECLARAR cumplida la orden primera en el componente de calidad de los actos administrativos y completitud de las historias laborales al momento de proferir la decisión prestacional, contenida en el numeral décimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 104 a 146).

SEGUNDO.-DECLARAR el cumplimiento parcial en grado medio de la orden primera en el componente de superación de los problemas presentes en el acatamiento de las sentencias ordinarias que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación, contenida en el numeral décimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (147 a 162).

TERCERO.-DECLARAR el cumplimiento parcial en grado medio de las órdenes segunda, tercera, cuarta y quinta, contenidas en los numerales décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 163 a 289).

CUARTO.-DECLARAR el cumplimiento parcial en grado bajo de la orden octava, contenida en el numeral décimo séptimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (327).

QUINTO.-DECLARAR el incumplimiento de las órdenes sexta, séptima, novena y décimo primera, contenidas en los numerales décimo quinto, décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (290 a 326).

SEXTO.-ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise detalladamente el procedimiento de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios que emplea Colpensiones e imparta las instrucciones necesarias para dar celeridad a dicho trámite.

La Superintendencia deberá tener en cuenta que si bien la protección de los recursos fiscales del sistema de pensiones y la seguridad de las operaciones de la entidad son objetivos valiosos, las personas que aguardan el cumplimiento de una prestación económica reconocida en una sentencia han soportado amplios periodos de espera derivados de los trámites administrativos y judiciales. La efectividad de sus derechos, por lo tanto, no puede estar supeditada a trámites administrativos complejos que a la postre configuren barreras de acceso a la prestación y al cumplimiento material de las decisiones de los jueces de la República (Supra 147 a 161).

SÉPTIMO.-REMITIR a la Superintendencia Financiera de Colombia el Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015 radicado en esta corporación el 12 de julio de 2016. Lo anterior, para los efectos dispuestos en la parte motiva de esta providencia (Supra 162).

OCTAVO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia ajusten los planes de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 dirigidos a la corrección de los problemas presentes en la completitud de las historias laborales y al recaudo de los aportes a pensión adeudados, tomando en cuenta los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de trasladar al afiliado las deficiencias del Estado en la administración de las historias laborales y las consecuencias de la mora patronal. En particular, deberán tener en cuenta lo señalado en los fundamentos 137 a 153 de la parte motiva de la Sentencia T-774 de 2015, en armonía con lo señalado en la Sentencia T-079 de 2016 sobre la misma materia (Supra 163 a 244).

NOVENO.-ORDENAR al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia revisen el sistema de recaudo de aportaciones a la seguridad social en pensiones frente a los problemas sobre la materia reportados por Colpensiones, y efectúen los ajustes pertinentes para superar dichas dificultades (Supra 163 a 244).

DÉCIMO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia presente un informe al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con las situaciones relacionadas con el sistema de recaudo que contribuyen a obstaculizar la pronta corrección de las historias laborales, la recuperación coactiva de los aportes correspondientes a la deuda real y la constante causación de la deuda presunta. La administradora efectuará las recomendaciones que estime pertinentes para solucionar la situación e impedir que la misma se vuelva a repetir (Supra 163 a 244).

DÉCIMO PRIMERO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia tomen las medidas necesarias para adoptar un modelo operativo que permita i) identificar oportunamente los empleadores o afiliados independientes que incumplen las obligaciones de pago de aportes pensionales y diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de aportes obligatorios a pensión, y para ii) realizar oportunamente las reconvenciones o imponer las sanciones del caso a los empleadores o aportantes independientes incumplidos en esta materia (Supra 163 a 244).

DÉCIMO SEGUNDO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta

providencia adopte las medidas necesarias para informar colectiva y ampliamente a sus afiliados i) los problemas que se están presentando en las historias laborales administradas por la entidad; ii) la probabilidad de que su historia laboral se haya visto afectada por las fallas estructurales; iii) las acciones que tomó la entidad para solucionar esos problemas y la fecha probable de culminación de las tareas y iv) los canales que tiene al alcance el afiliado para expresar sus observaciones y quejas ante Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social (Supra 163 a 244).

DÉCIMO TERCERO.-ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes para que Colpensiones i) traslade oportunamente al Ministerio del Trabajo las novedades sobre empleadores incumplidos en el pago oportuno de aportes pensionales o diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de recaudo de las cotizaciones a seguridad social en pensiones, para que este tome los correctivos pertinentes o imponga las sanciones del caso; ii) sin perjuicio de las acciones de cobro persuasivo y coactivo que realice, informe inmediatamente al afiliado la falta de pago de sus aportes para el periodo respectivo de cotización. Lo anterior, sin importar si se trata de un afiliado dependiente o independiente y iii) informe al asegurado cuando la afiliación entre en estado inactivo por falta de cotización y las consecuencias de esa situación para el posterior reconocimiento de una pensión (Supra 163 a 244).

DÉCIMO CUARTO.-ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden tercera y cuarta contenida en los numerales décimo segundo y décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia (Supra 245 a 271).

DÉCIMO QUINTO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las órdenes tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima contenidas en los numerales décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

Colpensiones, en el mismo término, deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la

parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 245 a 326 y 343 a 367).

DÉCIMO SEXTO.-ORDENAR al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta sentencia establezcan un protocolo de actuación permanente que le permita, a la respectiva entidad, remitir a la Administradora Colombiana de Pensiones, oficiosamente, los informes y documentos de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior dentro del mes siguiente a la fecha en que estos se produzcan (Supra a 309 a 325).

DÉCIMO SÉPTIMO.-SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia den cumplimiento a lo dispuesto en la orden octava de la Sentencia T-774 de 2015 contenida en el numeral décimo séptimo de esa providencia.

Para el efecto, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, estas entidades establecerán un plan para dar cumplimiento al requerimiento de la Corte, fijarán el cronograma de actuaciones respectivo y adoptarán las medidas necesarias para impulsar la elaboración y presentación pública del informe con perspectiva de verdad histórica de que trata la Sentencia T-774 de 2015, de acuerdo con los parámetros señalados en la misma (Supra 327 a 342).

DÉCIMO OCTAVO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

Para el efecto, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia Colpensiones establecerá la metodología necesaria para efectuar la convocatoria de que trata esa orden. Esas pautas deberán ser discutidas, en el mismo término, con la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

En particular, las entidades deberán analizar i) las medidas pertinentes para realizar una convocatoria amplia, pública, plural, abierta y suficiente en el proceso participativo; ii) la forma de elegir a los representantes de los usuarios y de los sectores académicos; iii) el número de participantes o representantes; iv) los espacios e instrumentos específicos de participación, su fecha de instalación y duración; v) el cronograma de actuaciones y vi) los derechos y deberes de los participantes.

Colpensiones deberá realizar la convocatoria a participar en el espacio de implementación de la Sentencia T-774 de 2015 dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia. La misma deberá ser amplia, suficiente, plural, abierta y pública. Se difundirá por los medios apropiados para el efecto, por ejemplo, radio, televisión y/o prensa, redes sociales, oficinas de la entidad e invitación escrita a sectores académicos y organizaciones que representan los derechos de los trabajadores (Supra 343 a 367).

DÉCIMO NOVENO.-ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

Con ese propósito, dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, la Superintendencia Financiera de Colombia establecerá un protocolo de actuación permanente que le permita efectuar un seguimiento constante a la actividad de Colpensiones para efecto de dar cumplimiento a la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 368 a 377).

VIGÉSIMO.-CONFIRMAR con carácter definitivo la medida cautelar dictada en el numeral segundo de la parte resolutive del Auto 532 de 2016 por las razones expuestas en esta providencia (Supra 378 a 393).

VIGÉSIMO PRIMERO.-SOLICITAR al Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo resuelto en el numeral vigésimo de la parte resolutive de esta providencia. Así mismo, en el evento que existan autoridades judiciales que insistan en la ejecución de las sanciones por desacato proferidas entre el 05 de junio del año 2013 y el 11 de marzo del año 2016, le informaran lo resuelto por esta corporación para que, de encontrarlo pertinente, inicien nuevo trámite incidental de desacato contra Colpensiones para alcanzar el efectivo

acatamiento del respectivo fallo estimatorio (Supra 378 a 393).

VIGÉSIMO SEGUNDO.-SOLICITAR al Procurador General de la Nación y a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo octavo del referido fallo (Supra 147 a 326 y 343 a 377).

VIGÉSIMO TERCERO.-SOLICITAR a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad de Antioquia, a la facultad de derecho de la universidad ICESI, a la escuela de derecho de la Universidad Eafit, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, si lo encuentran procedente, rindan concepto a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno de la parte resolutive del referido fallo. Y para que expresen lo que encuentre pertinente frente a los exhortos realizados en los numerales vigésimo primero y vigésimo séptimo de la parte resolutive de dicha sentencia (Supra 147 a 377).

VIGÉSIMO CUARTO.-ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe ante el juez de primera instancia, por separado, sobre i) las acciones planeadas y ejecutadas para el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta providencia, ii) los recursos dispuestos para el efecto, iii) las fechas o

cronograma de realización de los planes y iv) los responsables de implementar las acciones. En la misma fecha las entidades remitirán copia de los informes a Colpensiones para ser incorporados en el espacio web de que trata el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

VIGÉSIMO QUINTO.-ADVERTIR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones sobre su deber de mantener activo y actualizado el espacio web de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre el cumplimiento de la referida providencia.

En particular, deberá continuar publicando los informes allegados al proceso con posterioridad a la comunicación de la sentencia por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los representantes de los usuarios de Colpensiones y los sectores académicos de que trata el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

VIGÉSIMO SEXTO.-SOLICITAR a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales y a la Contraloría General de la República que dentro del marco de sus atribuciones y competencias efectúen seguimiento constante al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-774 de 2015 y a las impartidas en esta providencia. En particular, la Superfinanciera deberá dictar las instrucciones y recomendaciones que encuentre pertinente para el efecto.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.-REMITIR el expediente de cumplimiento de la referencia al Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín para que asuma el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015, de conformidad con lo consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, publíquese en la relatoría de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento
Auto 266/09

Referencia: Evaluación de la AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS por parte del Director de ACCION SOCIAL en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento, celebrada el 10 de julio de 2009, y formulación de preguntas a ser resueltas por el Director de Acción Social y las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD-.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil nueve (2009)

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus Autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

I. Que 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] En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la Sentencia T-025 de 2004, numerosos Autos de cumplimiento de las órdenes y medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

II. Que la Sala Plena de esta Corporación asumió el seguimiento a la ejecución de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento, para lo cual creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual mantendrá la competencia para tal efecto hasta la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

III. Que mediante el Auto 225 de 2009, la Sala Especial de Seguimiento citó, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-ACCION SOCIAL-, Doctor LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZABAL, a una RENDICIÓN DE CUENTAS EN AUDIENCIA PÚBLICA, a realizarse el día viernes 10 de julio de 2009, en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia, de 8:00 AM a 5:00 PM, para presentar un informe detallado y pormenorizado acerca del cumplimiento de ACCION SOCIAL hasta el 10 de julio de 2009, respecto de los componentes de registro de población desplazada, atención humanitaria de emergencia, fortalecimiento de la capacidad institucional, y coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, así como en relación con cada una de las órdenes emitidas por la Corte.

A través del mismo Auto la Sala invitó a participar en la AUDIENCIA PÚBLICA de RENDICIÓN DE CUENTAS por parte del Director de ACCION SOCIAL ante la Sala Especial de Seguimiento, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, con el fin de que intervinieran en dicha Audiencia Pública. Así mismo, la Sala invitó a participar a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR-.

Igualmente, la Sala invitó a participar a un representante de algunas organizaciones, que de manera periódica han enviado informes de evaluación a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tales como: Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Comisión Intereclesial Justicia y Paz, AFRODES, Plan Internacional, Consejo Noruego para Refugiados, Pastoral Social de la Iglesia Católica, ONIC, AICO, y Programa PAIS de la Universidad de los Andes.

Finalmente, la Sala invitó a un delegado de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, de las Mesas Departamentales de Población Desplazada de Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Santander, Tolima, y de las Mesas Distritales o Municipales de Bogotá, Cali, Medellín, Pasto, Barranquilla y Cartagena.

IV. Que mediante el Auto del seis (06) de julio de dos mil nueve (2009), la Sala Especial de Seguimiento fijó la agenda y metodología para el desarrollo de la AUDIENCIA PÚBLICA de RENDICIÓN DE CUENTAS. En dicha providencia la Sala decidió que durante la sesión de la mañana la Sala recibiría los informes por parte del Director de Acción Social, de conformidad con el orden temático, cronológico y de acuerdo con el cuestionario formulado por la Corte en el Auto en mención. Así mismo, la Sala fijó espacios para la realización de preguntas por parte de los magistrados de la Sala Especial de Seguimiento, así como por parte del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR-, y la Comisión Colombiana de Juristas. La Sala determinó igualmente que durante la sesión de la mañana, los demás participantes en la Audiencia podrían entregar por escrito preguntas, observaciones o comentarios, para que al finalizar la sesión de la tarde, pudieran algunas de ellas, ser respondidas oralmente en la audiencia por el Director de Acción Social, o en caso contrario, ser contestadas por escrito por el Director de Acción Social dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la Audiencia.

En la misma providencia, la Sala decidió que en la sesión de la tarde intervendrían en un primer bloque de intervenciones: el Señor Procurador General de la Nación, el Señor Defensor del Pueblo, el Señor Contralor General de la República, y la Comisión de Seguimiento. Luego de la intervención de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento, la Sala determinó que podrían intervenir, ya sea oralmente o si lo prefieren por escrito, los representantes de las organizaciones sociales que fueron invitadas y que han acompañado a la población desplazada en el seguimiento de los autos de la Corte. Con posterioridad a las intervenciones de las organizaciones, la Sala determinó que se

presentarían algunas preguntas de los asistentes a la Audiencia para ser respondidas por el Director de Acción Social. Para finalizar la Audiencia, la Sala decidió otorgarle la palabra al Representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, para que presentara sus observaciones y recomendaciones sobre el avance del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

V. Que tal y como lo expresara la Sala de Seguimiento al momento de la apertura de la Audiencia, los objetivos de dicha Audiencia fueron:

(i) Manifestar públicamente la importancia que para la actual Corte Constitucional tiene el fenómeno del desplazamiento forzado en el país y el compromiso en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte, hasta alcanzar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, razón por la cual la Sala Plena de esta Corporación asumió el seguimiento a la ejecución de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento, creando para tal fin una Sala Especial de Seguimiento;

(ii) Realizar la valoración del cumplimiento de las funciones que le competen en forma directa a Acción Social en materia de registro, atención humanitaria de emergencia-AHE-, fortalecimiento de la capacidad institucional y coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada;

(iii) Dar impulso a la aplicación de los instrumentos de seguimiento y coordinación, así como al ajuste metodológico para garantizar la coherencia, conducencia e integralidad de la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado;

(iv) Valorar los avances, retrocesos y obstáculos que se vienen presentando respecto de los ajustes, reformulación e implementación de cada uno de los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada, así como en relación con la atención al enfoque diferencial. De esta manera, a la Sala le interesaba evaluar:

(A) El avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, de conformidad con los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada adoptados por la Corte mediante la el Auto 116 de 2008.

(B) El avance en el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte a partir de la constatación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004- en particular en el Auto 008 de 2009-relativas a:

- a) el proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan de fortalecimiento de la capacidad institucional
- b) el diagnóstico y definición de los lineamientos de la reformulación de la política de vivienda para la población desplazada.
- c) el diagnóstico y definición de los lineamientos de la reformulación de la política de tierras
- d) la política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada
- e) la incidencia directa de Acción Social en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada
- f) acerca de la certificación de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional, y certificación del desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada
- g) informe sobre el diseño de un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población
- h) al diseño del mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada

(C) El avance en la coordinación con las entidades territoriales, de conformidad con la responsabilidad de coordinación que le compete a ACCION SOCIAL en virtud de la Ley 1190 de 2008 y de lo ordenado mediante el Auto 007 de 2009.

(D) El avance en la superación de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada-Auto 011 de 2009-

(E) El avance en la atención diferencial y la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, de la siguiente manera:

- a) mujeres-Auto 092 de 2008 y Auto 237 de 2008-,
- b) niños, niñas, y adolescentes-Auto 251 de 2008-,
- c) personas y pueblos indígenas-Auto 004 de 2009-,
- d) población afrodescendiente-Auto 005 de 2009-,
- e) personas con discapacidad-Auto 006 de 2009-,

VI. Que la AUDIENCIA PÚBLICA de RENDICIÓN DE CUENTAS, efectivamente se llevó a cabo el día viernes 10 de julio de 2009, de 8:00 AM a 7:30 PM, de conformidad con la agenda y los criterios metodológicos fijados por la Corte.

VII. Que durante el desarrollo de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas la Sala Especial de Seguimiento, recibió la siguiente información del Director de Acción Social, de los organismos de control, de la Comisión de Seguimiento, de las organizaciones nacionales e internacionales invitadas que trabajan en defensa de los derechos de la población desplazada y que constantemente presentan ante la Corte informes de seguimiento, y las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados ACNUR, informes que la Sala se permite sinterizar de la siguiente manera:

1. INFORMES PRESENTADOS POR EL DIRECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

1.1 Balance general

Durante la sesión de rendición de cuentas, en la primera parte de la misma, relativa al balance general, el Director de Acción Social, hace énfasis en la naturaleza endémica e histórica del fenómeno del desplazamiento, y en los problemas estructurales que existen para la superación del fenómeno. Subraya el hecho que la entidad que representa ha realizado una desviación de recursos para atender la fase de atención humanitaria de emergencia, y menciona algunas irregularidades que se vienen presentando en las declaraciones.

Específicamente en el tema de registro, comenta que para superar el subregistro se ha capacitado al Ministerio Público en la toma de declaraciones en 541 municipios, se ha garantizado la inscripción en el RUPD de acuerdo a la normatividad y la jurisprudencia vigente, teniendo hoy 3.115.266 personas incluidas, y se ha caracterizado mediante visita de operadores a 106.607 hogares. Comenta también que persisten problemas de subregistro, en Santa Marta, Soacha y Bogotá.

Particularmente, en el tema de atención humanitaria de emergencia, comenta que la sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional y la sentencia del 12 de junio de 2008, radicado No. 20020-0036 del Consejo de Estado, ha generado un aumento desorbitado de solicitudes en las prórrogas de esta fase de atención. Así mismo, afirma que esta situación ha conllevado a un retroceso en la atención a nuevas familias desplazadas, no por ausencia de presupuesto o por fallas en la atención, sino por la avalancha de solicitudes de atención.

En cuanto la asignación presupuestal comenta que se pasó de \$126.650.000.000 en el 2008 a \$190.477.729.600 en el presente año. Afirma que el objetivo de Acción Social es que la atención humanitaria de emergencia no sea meramente asistencialista sino que se logren generar soluciones duraderas para la población en condición de desplazamiento.

Afirma que en el presente, el 85% de las personas desplazadas tienen cobertura en salud. Comenta como crítica, que en materia de atención a las mujeres desplazadas se genera un conflicto presupuestal, ya que para ello según estimativos de Acción Social, se requiere de \$277.045.330.200, lo que equivale al valor del programa Juntos y el de Familias en Acción. Solicita que se revisen los requerimientos del gobierno en esta materia, de manera que se puedan canalizar los recursos en los programas sociales y no tanto en esta fase de atención.

Respecto de la coordinación y el fortalecimiento a la capacidad institucional, el Doctor Hoyos afirma que Acción Social ha promovido la celebración de 7 acuerdos de coordinación, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación presentó el documento Conpes 3400 de 2005, activó cuatro mesas nacionales (en prevención y protección; atención humanitaria emergencia; estabilización socioeconómica y la mesa nacional de fortalecimiento a las organizaciones de la población desplazada), ha promovido la creación de 588 Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada, ha realizado esfuerzos para trabajar articuladamente con el CIAT, CTAPD y PACR. Acción Social como entidad creció al 520% por año para poder atender a la población desplazada.

Frente a lo anterior, la Comisión de Seguimiento a la Política de Atención a la Población Desplazada, preguntó sobre las medidas que se han tomado para lograr que se incluyan en el RUPD a todas las víctimas de la población desplazada de todos los actores del conflicto armado. Acción Social contesta, mencionando que en la mayoría de las tomas de declaración no se exige a la víctima que identifique el victimario. Además, la Comisión de Seguimiento pregunta al director de Acción Social qué medidas ha adoptado para que la atención humanitaria de emergencia se encuentre acorde con los principios de atención de la población desplazada. Frente a lo cual contesta que utiliza los criterios de racionalidad y la satisfacción del mínimo vital como guías para brindar dicha atención.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación cuestiona sobre cómo se va a superar el nivel de personas que no está incluida en el registro, y respecto de los criterios que existen para valorar las declaraciones de la población desplazada, ya que muchas declaraciones son negadas para su posterior inscripción en el RUPD. Acción Social responde comentando que se está buscando montar en línea el programa de toma de declaración, y que los criterios que utilizan para valorar las declaraciones son: la verificación de los hechos básicos, y la aplicación del principio de buena fe.

1.2 Intervención de Acción Social acerca del avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada:

Al respecto, el director de Acción Social reitera que el desplazamiento es un problema estructural e histórico, y en consecuencia requiere de una solución a largo plazo. Considera que para que los indicadores de goce efectivo de derechos puedan ser útiles en el proceso de medición, los cuales a su vez recalca que estaban adoptados tan solo desde 2008, se requiere que se trabaje sobre la línea de base de manera regular y consistente. Reconoce que faltaba una revisión técnica de los indicadores y de los sistemas de medición. Propone que se utilice como sistemas de medición una segunda revisión estadística y la utilización de los registros administrativos como la red JUNTOS.

Enfatiza que la revisión de los indicadores es labor del Departamento Nacional de Planeación y solicita el acompañamiento de la Corte Constitucional para la revisión del trabajo en terreno. De la misma manera, solicita que la Corte trabaje coordinadamente con el Consejo Superior de la Judicatura y con la Fiscalía para disminuir los niveles de impunidad, el bajo goce de los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como en relación con la problemática de tierras.

En la sesión de preguntas, la Comisión de Seguimiento pregunta qué ha hecho Acción Social para garantizar el goce efectivo de derechos en relación con la coordinación interinstitucional y con las entidades territoriales. Al respecto contesta el Doctor Hoyos que ha exigido que todas las entidades de gobierno y las entidades territoriales incorporen los indicadores de GED, ha promovido el trabajo de la Unidad Técnica Conjunta, ha celebrado convenios interadministrativos durante el 2008 y 2009, y ha utilizado el esquema de coordinación previsto en la Ley 1190 de 2008.

La Defensoría del Pueblo pregunta cómo se puede medir efectivamente el GED, si se supone que éste se alcanza cuando la persona sale del registro y la medición de los indicadores se encuentra atada al registro. También pregunta sobre el enfoque de derechos de la política pública si la implementación de la misma se hace a partir de programas del gobierno como Juntos o Familias en Acción, los cuáles no fueron concebidos especialmente para atender a la población desplazada. Finalmente, cuestiona si el Gobierno Nacional está trasladando el problema del orden nacional al territorial, en donde varias entidades carecen de capacidad institucional y de presupuesto.

Acción Social responde que el goce efectivo de derechos significa que la población desplazada haya salido de la línea de indigencia, ya que en el problema del desplazamiento hay un problema de pobreza asociada. En esa medida, aun cuando la persona supere la condición de desplazado, si sigue siendo pobre, se debe seguir brindándole asistencia y promoviendo su inclusión en los programas diseñados, de tal manera que no puede ser retirada del RUPD. En este sentido, se propone utilizar plataformas operativas como JUNTOS y Familias en Acción, ya que su metodología fue diseñada para que la población pueda salir de la línea de pobreza. Hace una invitación a todas las entidades que trabajan con población desplazada a colaborar en la medición de derechos para lograr el GED.

La Comisión de Seguimiento, plantea una pregunta respecto de la reparación administrativa. Partiendo de la diferencia que existe entre la reparación del daño causado a la población desplazada y la política social construida para los pobres históricos, pregunta sobre las medidas que se han tomado para realizar una efectiva reparación en el proceso administrativo, porque en este caso lo que se presenta es un subsidio de vivienda, lo cual pertenece a una política social, y en consecuencia no puede tomarse como reparación. Además, interroga sobre los indicadores de salud y educación, ya que para que se pueda garantizar el goce efectivo de derechos no solamente se debe garantizar el acceso sino además, la calidad. También pregunta respecto de las metodologías e instrumentos de evaluación, por qué la encuesta del censo no la adelanta el DANE y cómo se garantiza que el censo tenga una perspectiva de derechos. Finalmente, pregunta sobre los procesos de certificación de las entidades del nivel nacional, cuestionando si ese instrumento ha tenido algún desarrollo en este momento.

El director de Acción Social, contesta a la primera pregunta, que el Estado construye una tabla de indemnización en relación con los daños ocasionados a las víctimas. Además, afirma que se mantiene el subsidio de vivienda, porque aunque no es reparación es esencial para garantizar el GED de la población afectada. Frente a la segunda pregunta contestó que se está ajustando la metodología del censo y la encuesta del DANE para satisfacer el enfoque de derechos.

1.3 Intervención de Acción Social en el avance en el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte a partir de la constatación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004- en particular en el Auto 008 de 2009

a. Fortalecimiento Institucional

El director de Acción Social afirma que se realiza un aumento gradual del presupuesto para la atención de la población desplazada, el cual por mandato de la ley no puede ser reducido. Afirma que el Gobierno garantiza que todos los gestores tengan presupuesto para atender a la población desplazada.

Resalta la labor de coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Ministerio del Interior y de Justicia. Para realizar las labores de coordinación adelanta acciones en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en las Mesas de trabajo y la Mesa Nacional de Fortalecimiento, y solicita y remite informes.

b. Diagnóstico y definición de los lineamientos de la reformulación de la política de tierras para la población desplazada

Acción Social ha adelantado una labor ad-hoc en esta materia, ya que fue la primera entidad que advirtió la necesidad de definir los planes de restitución de tierras. Se han realizado acciones colectivas para favorecer a los grupos étnicos. Se comparten los datos con la Mesa de Trabajo de Estabilización Socioeconómica, la Procuraduría, la Registraduría y la Fiscalía. El gran reto es que se puedan encontrar y restituir las tierras que ahora tienen

las paramilitares y los narcotraficantes.

c. Diagnóstico y definición de los lineamientos de la reformulación de la política de vivienda para la población desplazada

Afirma que en materia de vivienda, no es el experto en el tema, pero Acción Social ha conformado una mesa técnica, junto con Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación para la elaboración del diagnóstico y la definición de los lineamientos de la política de vivienda.

d. Ajustes a la política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada

Al respecto de este tema comenta que Acción Social ha proporcionado soporte logístico, manejando la Secretaría Operativa en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y soporte técnico y de coordinación.

En la sesión de preguntas la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, preguntó al director de Acción Social sobre la reparación a la población desplazada. Interrogó sobre cómo va a lograr el Gobierno la restitución integral en materia de tierras, y las soluciones efectivas de vivienda en los próximos años. Al respecto contesta el Doctor Hoyos que la indemnización por los daños causados y la indexación, se tratan de garantizar el mínimo vital en el GED en materia de vivienda y de tierras, lo cual se acuerda en el Consejo de Ministros.

La Sala Especial de Seguimiento, pregunta sobre el saneamiento de inmuebles para la población desplazada que ha sido despojada de sus tierras. Además, cuestiona sobre cómo se compagina la restitución con la reparación. Acción Social contesta que es un proceso a largo plazo, y para ello la entidad construyó e implementó un proyecto de protección de tierras, la ruta de protección colectiva e individual.

1.4 Intervención de Acción Social en el avance en la coordinación con las entidades territoriales

Acción Social afirma que divulgó los autos a través de campañas presentadas en televisión. Junto con el Ministerio del Interior y de Justicia se han planeado teleconferencias con Alcaldes y Gobernadores, se han adelantado capacitaciones para la construcción de Planes Únicos Integrales, se realizó la Audiencia de Revisión de cuentas ante el Congreso de la República, y se construyeron elementos de coordinación con la Unidad Técnica Conjunta. Afirma también que se reciben respuestas positivas de las entidades territoriales mientras que otras no son tan receptivas a la atención de la población desplazada.

Afirma que en aplicación de la ley 1190 de 2008, algunos municipios afirman que no tienen recursos económicos, pero que se realizó un estudio sistemático con el apoyo técnico de la Unidad Técnica Conjunta, para capacitar a los funcionarios territoriales, y averiguar por qué no cumplieron las administraciones locales, para poder realizar la evaluación para iniciar el proceso con las certificaciones.

La Comisión de Seguimiento recomienda que se consulte a las entidades territoriales en el proceso de construcción de política pública, y que se diseñe un instrumento de coordinación territorial que tenga en cuenta los niveles de corresponsabilidad, para cubrir la ausencia de institucionalidad en la atención e impedir que quede desamparada la población en desplazamiento que se moviliza entre diferentes municipios. Pregunta sobre qué mecanismos ha diseñado Acción Social para determinar qué es lo que debe hacer cada una de las autoridades de manera objetiva, responsable, y según la capacidad de respuesta. Adicionalmente, pregunta sobre cuál es el sistema que se va adoptar para realizar el proceso de certificación, como por ejemplo, las categorías de las entidades territoriales, el presupuesto apropiado, la gravedad de la problemática del desplazamiento en cada municipio, etc.

Al respecto contesta el Doctor Hoyos que el Gobierno ha asumido hasta ahora la atención de la población desplazada en todos los entes territoriales, ya que si hay una persona en dicha condición y el municipio no cuenta con recursos para asistirlo, se financia su atención a través de la Nación (específicamente con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-Fogafin). Frente al proceso de concertación con las entidades territoriales, afirma que tiene que hacerse ya que todas las entidades territoriales sin excepción declaran tener escasez de recursos para atender a la población desplazada. Comenta que las ciudades grandes tienen mayor número de desplazados pero en proporción con la población total el porcentaje es pequeño, en cambio ciudades pequeñas que no tienen tantos desplazados pero en proporción con sus habitantes es muy grande, se ven afectadas presupuestalmente, lo que implica que esto se tenga en cuenta en el proceso de certificación.

1.5 Intervención de Acción Social respecto del avance en la superación de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada

El director de Acción Social comenta que Familias en Acción es el programa bandera, ya que a medida que se va ateniendo la población se cruza la información en el registro, garantizando la inscripción de menores de edad. También se realizan cruces de información con la Registraduría y con el Sistema de Seguridad Social en salud (SIPROD) en línea. Comenta que Acción Social realizó un convenio con la Registraduría, amplió el acceso al RUPD al mejorar la ficha de declaración, actualizó los parámetros de valoración de las declaraciones y propone la publicación de la información a través de las Webs institucionales.

Comenta que cerca de 2000.000 de personas han sido identificadas, y aún faltan 1.000.000, enfatizando que el RUPD inició con 600.000 personas. Finalmente, afirma que todas las entidades que tienen Internet están conectados con el sistema en línea.

La Defensoría del Pueblo comenta que el hecho que el registro evidencie un aumento de personas inscritas revela que el desplazamiento es constante. Considera que el subregistro no se genera en la declaración misma, sino en el proceso de validación y verificación de las declaraciones. Recomienda que se debe tener en cuenta el riesgo que se genera frente en la toma de declaraciones, ya que en ocasiones genera amenazas por parte de los actores armados hacia la población y hacia los funcionarios. Así mismo, declara que en algunas regiones el Ministerio Público está invisibilizado, puesto que para el gobierno evidenciar el desplazamiento, es cercano a evidenciar el fracaso de la política de prevención y de protección, y de las políticas de seguridad del Estado.

La Comisión de Seguimiento pregunta, cuántas personas se registraron a partir de la sentencia del Consejo de Estado del 12 junio de 2008 y la sentencia C-278 de 2007, y cuántas personas anuncian desplazamientos durante los años 1985 a 1995.

Como respuesta el director de Acción Social retoma los casos de fraude y de judicialización de personas que dicen ser desplazados y no lo son. Además reiteró el problema que se crea a partir de la nueva jurisprudencia en materia de atención humanitaria de emergencia, puesto que personas que fueron desplazadas en los años 50 y 60 pretenden ser inscritas en el registro y recibir atención del Estado.

1.6 Intervención de Acción Social respecto del avance en la atención diferencial

a. Respeto de las mujeres en condición de desplazamiento

El director de Acción Social afirma que la entidad está colaborando con la Fiscalía y los jueces para judicializar la situación de las mujeres identificadas en el Auto 092 de 2009. Comenta que en el año 2008 se tramitaron 6.832 ayudas humanitarias de emergencia para mujeres en condición de desplazamiento y sus hogares, y se han atendido las 600 mujeres que identifica el auto 092 de 2008. Comenta que en dicha lista no todas las 600 mujeres lo son, ya que hay un hombre, y que existen obstáculos presupuestales para atender a las mujeres.

En la cesión de preguntas la Comisión de Seguimiento pregunta sobre el caso de líderes mujeres desplazadas que impulsaban el proceso de restitución de tierras (específicamente respecto del caso de la señora Yolanda Izquierdo) y fueron asesinadas. Acción Social contesta que el Ministerio del Interior y de Justicia está adelantando las evaluaciones de riesgo.

b. Respeto de los niños, niñas y adolescentes en condición de desplazamiento

Acción Social comentó que la Corte en el Auto 251 de 2008 determinó que se debían atender individualmente a 18.000 niños, pero que la administración solo ha encontrado 13.233 niños, del anexo que le remitió la Corte Constitucional. Comenta que además, en la lista aparecen niños que estudian en un colegio y que algunos ya superaron mayoría de edad. Comenta que Acción Social ha hecho las jornadas de entrega de Atención Humanitaria de Emergencia, verificando con el Ministerio Público el estado de los niños. Solicitan que las organizaciones que dieron la información a la Corte para las órdenes individuales del Auto 251, entreguen a Acción Social información actualizada para identificar a estos niños.

c. Respeto de la población afrocolombiana en condición de desplazamiento

Comenta que el Ministerio del Interior y de Justicia convocó a las Mesas departamentales

de Cauca y Nariño para iniciar la situación de tierras de estas comunidades. Así mismo comenta que aun cuando con familias en acción solo se soluciona la educación y la salud lo que no estabiliza socioeconómicamente a la población, permite que los niños estén capacitados para que en el futuro se solucione su situación de generación de ingresos. Frente al caso de la comunidad de Jiguamiandó y Curvaradó para evaluar las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional comenta que la comunidad solicita que la reunión se adelante en audiencia en la Corte Constitucional.

d. Frente a las personas y los grupos indígenas en condición de desplazamiento

Frente a este grupo el Doctor Hoyos comenta que se ha adelantado el proceso de consulta con las comunidades indígenas para adoptar los programas diseñados, pero que en algunos pueblos se encuentra estancado este proceso a causa de los tiempos de las étnias. Comenta que el Ministerio del Interior y de Justicia esta adelantando un censo de la población indígena. Sumado a ello comenta que existe una dificultad en concertar los programas con todos los grupos étnicos, puesto que cada grupo tiene diferentes poblados, lo cual dificulta los procesos de consulta.

El representante de AICO pregunta al director de Acción Social sobre qué acciones específicas se han adelantado para garantizar el trato diferencial. Afirma que el programa de Familias en Acción y guardabosques se implementa sin enfoque diferencial, y que existe una disminución del presupuesto para atención a la población desplazada; Adicionalmente, comenta que muchas comunidades se han resistido a entrar en estos programas porque estos generan un problema de mendicidad en las comunidades. Puntualiza preguntando sobre, qué se está haciendo para atender de manera diferencial a las comunidades indígenas, evitando la adopción de políticas asistencialistas.

El Director de Acción Social responde que se ha adoptado el enfoque diferencial en los programas de Guardabosques y de Familias en Acción. Además afirma que se están diseñando programas que generan soluciones a largo plazo.

e. Respetto de los discapitados en condición de desplazamiento

Frente este tema el director de Acción Social comenta que el Ministerio de Protección Social es quien esta llevando a cabo el programa Batuta para la atención de niños con

discapacidad. Afirma que todos los casos de atención individual han sido evacuados, que Familias en Acción es el programa que va a cobijar a los niños discapacitados, organizando las diferentes instituciones y niveles bajo un sistema similar al que se adelantó con el programa para niños. Sumado a ello afirma que las labores que se adelantan en este tema, trascienden el tema de personas discapacitadas desplazadas a la población en situación de discapacidad.

2. INFORMES PRESENTADOS POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL EN SU INTERVENCIÓN DURANTE LA AUDIENCIA:

2.1 Informe de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación comenta que se encuentra preocupada por el número de quejas y de acciones de hecho denunciadas por la población desplazada, y por el aparente incumplimiento de Acción Social en materia de Atención Humanitaria de Emergencia, situación que considera que obliga realizar una serie de ajustes a la política pública de atención integral a Población Desplazada. Su inquietud en este último aspecto se centra en la prevención del desplazamiento.

Así mismo, menciona que la Procuraduría realiza un seguimiento integral al desarrollo de la Política pública de atención integral a la población desplazada, a partir de las tres funciones que adelanta en la materia: (i.) preventiva, (ii.) intervención en la acción judicial, en cuanto al impulso de la lucha contra la impunidad y la garantía de la justicia, y (iii.) la función disciplinaria, relativa a la investigación de funcionarios público encargados de atender a población en situación de desplazamiento. A propósito, menciona la Procuraduría que actualmente existen 98 procesos disciplinarios, lo cual contrasta con la dimensión del desplazamiento y el incumplimiento por parte de las autoridades.

En cuanto al Registro y caracterización de la población desplazada, la Procuraduría afirma que es innegable que continúa el subregistro de aquellas personas que están en desplazamiento, observando especialmente que existe una problemática en relación con el tiempo que transcurre entre el registro y la decisión de inscripción en el registro por parte de Acción Social. Anota así mismo, la dificultad que se viene presentando en el registro de población desplazada, por la existencia de un solo funcionario del Ministerio Público en las regiones. Afirma además, que se traslada la carga de la prueba al declarante para que sea registrado en el RUPD, frente a lo cual considera que es el Estado a quien le corresponde

dilucidar estos temas y existen inconvenientes en la valoración de la información recepcionada en la declaración. Adicionalmente, la Procuraduría señala que los problemas de registro, impiden realizar reajustes a la política pública de atención integral a población desplazada. En el mejor de los casos se estima un subregistro del 6% al 10%, lo cual genera una grave situación.

Acerca del fortalecimiento institucional, considera la Procuraduría que se debe aceptar que ha habido un esfuerzo importante por parte de Acción Social, pero que son muchas las acciones que se deben adelantar para lograr la superación en ese aspecto.

En cuanto a la Ayuda Humanitaria de Emergencia-AHE-, resalta el problema que genera el término para decidir sobre estas, que es de 35 días o 38 días. Así mismo, menciona que a partir de situaciones como el ocupamiento del Parque Tercer Milenio, se fortalece el argumento según el cual los programas para población desplazada no pueden ser generales y sociales, sino especiales para la población desplazada. Como por ejemplo sucede con la implementación de programas propios de la oferta social estatal, como Familias en Acción y Juntos a la población desplazada. Afirma la Procuraduría que los programas tienen que ser específicos y no generales como los de protección social y protección al adulto mayor, ya que si bien estos programas contemplan líneas de atención a la población desplazada, son insuficientes. La Procuraduría se encuentra en desacuerdo en que se recurra a estos programas para justificar el cumplimiento de Acción Social en materia de desplazamiento. Lo anterior se debe a que al flexibilizarse estos programas falta la previsión de aspectos necesarios para la población desplazada como los programas de alojamiento temporal.

Afirma que las prórrogas se vienen concediendo por 30, 60 o 90 días, y que la AHE constituye una obligación constitucional y legal sin condicionamientos. No obstante lo anterior, considera que en el esquema de Acción Social, además de la valoración inicial que se realiza con la declaración, para prorrogar la ayuda esta institución ha adicionado trámites administrativos, frente a lo cual no encuentran ningún fundamento.

Acerca de la coordinación institucional, la Procuraduría constata que las propias oficinas de Acción Social no manejan la información sobre la población desplazada para poder atenderlas de manera adecuada. Esta circunstancia resulta bastante preocupante para la Procuraduría, porque si se desconocen cifras y datos sobre población desplazada no puede darse adecuadamente la coordinación interinstitucional que se requiere para la superación del estado de cosas inconstitucional. Igualmente, afirma que en los casos en que tal información se conoce, no se coordinan las acciones para atender con calidad y dignidad a la población desplazada.

En relación con la atención a población desplazada con enfoque diferencial, la Procuraduría ha constatado en visitas de terreno, que las autoridades del SNAIPD bajo la coordinación de Acción Social continúan desconociendo el impacto desproporcional del desplazamiento en los diferentes grupos poblaciones. Estima que es indispensable que el Estado, en su conjunto, diseñe estrategias particulares para cada uno de los grupos particulares.

Además, considera que la necesidad de una atención con enfoque diferencial, es válida igualmente en materia de atención humanitaria. A este respecto, la Procuraduría afirma que no ha tenido conocimiento de proyectos diferentes a la entrega directa de recursos económicos para que las personas en situación de especial vulnerabilidad, que cubran directamente sus necesidades de subsistencia, situación que genera problemas de asistencialismo, sin que se estén logrando soluciones duraderas. Adicionalmente, la Procuraduría sostiene que el Gobierno no ha dado una solución al problema de la movilidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas, quienes se encuentran confinados, amenazados y deben trasladarse sin tener dinero para sufragarlo con el fin de reclamar cualquier AHE. Menciona como ejemplo algunas comunidades en el departamento de Arauca, comunidades que son de especial protección, por cuanto la Procuraduría evidencia que el desplazamiento está poniendo en riesgo su propia supervivencia, y les impide regresar a los territorios a los cuales pertenecen.

Por otra parte, la Procuraduría afirma que no se evidencia una solución autónoma por parte de Acción Social a la problemática que enfrentan niños y niñas nacidos en el seno de familias desplazadas.

2.2 Informe de la Defensoría del Pueblo

En su intervención la Defensoría del Pueblo identificó las siguientes dificultades respecto de la labor que viene adelantando Acción Social:

- a. En la gran mayoría de casos, los programas que propone Acción Social son muy generales, ya que no están concebidos con enfoque de derechos ni con enfoque diferencial.
- b. La participación de la población desplazada no está siendo permitida ni promovida.
- c. Se ha venido difiriendo la prórroga automática para el cumplimiento de las órdenes de la Corte en lo referente al enfoque diferencial. La Defensoría menciona como ejemplo el

auto de mujeres, tema en el que además considera que la protección y atención de las mujeres viene siendo relegada.

d. En el tema de indígenas y poblaciones afrodescendientes menciona la Defensoría que es necesario fortalecer la concertación y la consulta, para los programas de garantía de derechos y los planes de salvaguarda. Considera que los tiempos y las dinámicas de consulta previa no están siendo concertados entre Acción Social y las comunidades. A la Defensoría le preocupa que se termine imponiendo la voluntad del Gobierno en esta materia.

e. La Defensoría afirma que los programas que presenta Acción Social son programas se encuentran dirigidos a superar la pobreza, de tal manera que no son concebidos para asegurar el goce efectivo de derechos-GED-de la población desplazada. Considera que es necesario que los programas diseñados por el Gobierno tengan un particular énfasis en la restitución de los derechos de las víctimas. A este respecto cuestiona cuál es el reconocimiento que como víctimas tiene la población desplazada en el país, ya que esta población tiene que acudir a diligenciar un formulario para el reconocimiento como víctimas, frente a lo cual considera la Defensoría que debería ser suficiente que aparezcan registrados en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD-.

f. La Defensoría sostiene enfáticamente que los programas de atención dirigidos a la población desplazada no constituyen reparación, la cual tiene que ser además colectiva en los casos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

g. Sostiene que los hechos del desplazamiento no sólo ocurren sino que se repiten. Específicamente, menciona que el sistema de alertas tempranas-SAT-advirtió 58 casos de posible desplazamiento, de los cuales efectivamente ocurrieron 38. Por tanto, considera indispensable que se tengan en cuenta y se tomen en serio las alertas del SAT de la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el Auto 222 de 2009, lo cual constituye un mecanismo adecuado y necesario para la prevención del desplazamiento y la protección de las comunidades. Menciona que existe necesidad de diferenciar las medidas de prevención del desplazamiento respecto de comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.

h. La Defensoría afirma que es importante que en materia de recursos haya una articulación con el presupuesto nacional, con las regalías y las transferencias a los municipios más necesitados.

i. Menciona que no se detecta con claridad la reformulación de la Política Pública de Atención Integral a Población Desplazada en tierras, vivienda y estabilización socioeconómica. Particularmente, considera que la política de tierras no ha sido desarrollada en su totalidad, que la de vivienda sigue condicionada a los aportes de las entidades territoriales, siendo en el momento la reformulación de estos componentes una aspiración.

j. La Defensoría hace relación a la falta de coordinación de Acción Social con las demás entidades responsables de la atención integral a la población desplazada, y se pregunta si la coordinación que adelanta Acción Social debería proyectarse en niveles más profundos.

k. Menciona que la función de la Defensoría es el acompañamiento a la población desplazada, que los defensores regionales y comunitarios están siendo objeto de amenaza, especialmente en la zona del caribe, y que trabaja con un presupuesto en el que el 80% de los recursos es procedencia internacional, exigiendo por tanto, la financiación por parte del Estado para cumplir con su mandato constitucional.

2.3 Informe de la Contraloría General de la República

En su intervención, menciona la Contraloría que en los últimos años esta entidad ha incorporado al control fiscal una verificación específica respecto del manejo de los recursos destinados a la atención de la población desplazada. Menciona así mismo, que con el apoyo de ACNUR ha adelantado un ejercicio de sensibilización y capacitación de funcionarios locales para realizar un control fiscal a los recursos del orden nacional, departamental y municipal en atención a población desplazada.

Observa la Contraloría que existen muchos elementos que permiten medir la función de Acción Social como entidad coordinadora para la atención a población desplazada, así como el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte, mencionando que en sus procesos de evaluación ha encontrado los siguientes resultados:

- a. En relación con el resultado de las auditorías, menciona que la Contraloría ha efectuado una vigilancia específica de las entidades del SNAIPD y ha incorporado observaciones puntuales de esa gestión. A este respecto menciona que los informes de auditoría de 2006 y 2007 que fueron culminados el año anterior, reflejaron resultados positivos en cuanto a los recursos invertidos en protección y prevención, ayuda humanitaria de emergencia, y coordinación.
- b. En cuanto al componente de protección y prevención, afirma que existen deficiencias en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, y deficiencias asociadas a los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.
- c. Respecto de la ayuda humanitaria de emergencia, menciona que existe deficiencia en el tiempo de entrega, aunque considera que se reportan mejoras en este aspecto.
- d. Acerca del registro de población desplazada, la Contraloría menciona que para el año 2007 se evidencian deficiencias en la caracterización de la población desplazada, respecto del género, la pertenencia a algún grupo étnico, el factor étnico y la discapacidad, lo cual impide una atención con enfoque diferencial.

e. En materia de coordinación interinstitucional, la Contraloría evidencia que Acción Social como coordinador principal, se ha limitado a celebrar acuerdos y proyectos, sin que estas acciones se vean reflejadas en los procesos de implementación. Sostiene así mismo, que la falta de coordinación en los programas de Acción Social afecta la cobertura en la atención integral a la población desplazada.

f. Sostiene que todas las anteriores observaciones, las planteó la Contraloría a Acción Social en el informe de los años 2006-2007, de tal manera que debieron ser acogidas en los planes de mejoramiento.

g. La Contraloría advierte que la información de los años 2008-2009 está siendo consolidada, y que en el mes de octubre del presente año, se enviará el correspondiente informe a la Corte Constitucional, lo cual colabora al proceso de evaluación del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

En segundo lugar, la Contraloría se refiere a los estudios realizados por la Dirección de Estudios Sectoriales, relativos a la evaluación de la política pública, desde el año 2005, especialmente en lo relacionado con la utilización de los recursos asignados. Resalta que de dicha evaluación se desprende que:

a. Se han ejecutado 3.42 billones de pesos en la política pública de atención a población desplazada, a pesar que en el Auto 176 del 2005, la Corte Constitucional ordenó rubros especiales y específicos para la atención de población desplazada.

b. La falta de diferenciación en la atención impide una atención adecuada y dificulta la estimación total presupuestal para la atención de población desplazada.

c. Llama la atención respecto de que la ejecución de los recursos, ya que encuentra que casi la totalidad de los recursos quedaban rezagados para ser ejecutados en el año subsiguiente, correspondiendo este rezago a un 34% del presupuesto, mientras que esta situación se ha venido mejorando, ya que durante los años 2006 y 2007, quedaron prorrogas por el 19%.

d. En materia de ejecución, la Contraloría afirma que un gran porcentaje se destinó a la fase de estabilización socio-económica, dentro de lo cual sobresale el programa Familias en Acción con 5.000 millones de pesos. Mención especial le mereció el programa de generación de ingresos, en donde se ejecutaron en 2007 un monto de 173.000 millones de pesos, suma que según la Contraloría se redujo a 9.000 millones en el año 2008, disminución que no se explica dicha entidad de control, por cuanto corresponde a una línea de acción clave del gobierno. Al observar la estabilización socio-económica, observa la Contraloría que los mayores recursos deben destinarse a vivienda y a estabilidad económica de los hogares desplazados.

e. A partir del trabajo coordinado que adelanta con las contralorías territoriales, para

realizar la auditoría específica a las inversiones que se realizan a nivel territorial, respecto de la ejecución presupuestal encuentra que el Distrito Capital de Bogotá es la entidad que realizó el mayor esfuerzo financiero, destinando 142.000 millones de pesos para atender a población desplazada. Así mismo informa que se encuentra en el proceso de consolidar este informe a fin de poderlo presentar el próximo año a la Corte Constitucional.

f. Finalmente, la Contraloría hace un llamado especial al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales para que a pesar de la desaceleración económica, se continúe con los esfuerzos presupuestales para atender a la población desplazada.

2.4 Informe de la Comisión de Seguimiento

En su intervención la Comisión de Seguimiento se concentró en primer lugar, en los retos que se presentan en el proceso de superación de estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional. En este sentido, expresó que las funciones del juez constitucional pueden sintetizarse en cuatro: en primer lugar, aterrizar el contenido de los derechos constitucionales que deben ser materializados; en segundo lugar, analiza situaciones empíricas y declara si hay lugar a violaciones de estos derechos; en tercer lugar, dicta los remedios judiciales correspondientes; y finalmente, supervisa el cumplimiento de dichas órdenes con el fin de superar la violación. Para la Comisión es indudable que la Corte ha hecho una labor fundamental respecto de las tres primeras funciones, resaltando el hecho de que actualmente, el proceso de superación de cosas inconstitucional es propio de la última fase. Destaca el hecho que hay que acelerar el cumplimiento por cuanto no podemos mantenernos en un estado de cosas inconstitucional indefinido.

En cuanto a este tema la Comisión de Seguimiento destaca que en este proceso la Corte:

- a. Ha incorporado el derecho internacional en sus decisiones, como sucedió en materia de reparación, en enfoque de derechos y en enfoque diferencial.
- b. Ha tomado una decisión fundamental como la declaración de estado de cosas inconstitucional, y constatando la insuficiencia de la respuesta del estado.
- c. Ha tomado decisiones para establecer remedios judiciales a ese estado de cosas inconstitucional. Frente a este punto, menciona que los remedios han sido de dos tipos: (1.) dar órdenes a las autoridades responsables para superar la situación; y (2.) además, ha otorgado nuevos instrumentos para superar la situación, tales como los indicadores de GED, criterios de racionalidad y enfoque diferencial en las políticas públicas, verificación de las políticas mediante la participación de la población desplazada, certificaciones por parte de Acción Social sobre otras autoridades, y aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.

d. Debe entrar ahora en la etapa de verificación del cumplimiento y esto implica una especie de policía administrativa de la Corte Constitucional sobre la ejecución de sus decisiones.

La Comisión reconoce el aumento del presupuesto, el avance en el goce efectivo de algunos derechos-GED-, como sucede con el derecho a la salud y la educación, pero considera que no es oportuno aún declarar superado el estado de cosas inconstitucional, ya que considera que la Corte ha ordenado un avance más decisivo en el cumplimiento de sus órdenes.

La Comisión de Seguimiento afirma que ha presentado ante la Corte los resultados de verificación, del avance en goce efectivos de derechos de la población desplazada, encontrando que el estado de desarrollo de las políticas, contrasta fuertemente con los estudios de verificación, ya que mostraron como la población desplazada constituye el grupo más vulnerables entre los grupos sociales vulnerables de Colombia. “En efecto la PSD se encuentra hoy con niveles de ingresos en un 96% inferiores a línea de pobreza y en un 81% bajo línea de indigencia. Estos resultados contrastan fuertemente con la situación anterior al desplazamiento en la cual más del 50% contaba con ingresos superiores a línea de pobreza y solo el 23% se hallaba en situación de indigencia”.

Igualmente, observó que los subsidios en materia de vivienda son insuficientes, dado que encontró que solo el 5% de los hogares habita una vivienda en las condiciones de dignidad que implica este derecho.

Respecto de la satisfacción del derecho verdad, justicia, reparación y no repetición, encontraron que no hay víctimas que hayan sido reparadas integralmente bajo el mandato de la ley de justicia y paz y por vía administrativa, el único referente de bienes de restitución que se ha tenido en cuenta es el subsidio de familia.

“En Conclusión, la Comisión de Seguimiento no encontró niveles significativos de Goce Efectivo de los Derechos, ni soluciones efectivas frente a los problemas de Vivienda, Generación de Ingresos y Tierras. Tampoco se hallaron resultados significativos en materia de prevención y protección, ni en las políticas de atención a los grupos de personas desplazadas, con derechos especialmente protegidos por razones de edad, genero, pertenencia étnica y discapacidad”.

La Comisión insiste que las políticas adoptadas deben ser específicas a la población desplazada. Retrospectivamente, encuentran que la equivocación general del gobierno ha sido en que durante los primeros años, el énfasis de la política se dirigió a vincular la población desplazada a programas preexistentes, desconociendo las características y las condiciones de la población desplazada. La Comisión considera que sin la existencia de una política de sostenibilidad y de reparación sustitutiva, va a ser imposible la estabilización socioeconómica de las familias desplazadas. Para ello, se requieren de decisiones y transformaciones de fondo de la política que hasta ahora se empiezan a discutir dentro del gobierno.

Además, la Comisión considera que no necesariamente se requieren plazos largos para proveer soluciones duraderas. Por ejemplo las políticas de tierras y de vivienda, siguen siendo excesivamente abstractas. Afirma que aun cuando hay propósitos que se comparten con el Gobierno en estas materias, las políticas reformuladas tienen carencia en la definición de plazos, cronogramas y recursos, así como de planes de implementación. Por consiguiente, para la Comisión, la Corte debe entrar a tomar decisiones a este respecto para avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

La Comisión de Seguimiento considera, que si el Gobierno Nacional insiste en reiterar los mismos lineamientos en los diferentes componentes de la política pública de atención a población desplazada, estas políticas están condenadas al fracaso. Menciona el ejemplo de la política pública en materia de vivienda, por cuanto el gobierno es reacio a revisar dicha política basada exclusivamente en el otorgamiento de subsidios de vivienda, sin tener en cuenta la necesidad de intervenir en el suelo urbano, el marco institucional, y los instrumentos públicos de vivienda, en presentar una oferta verdaderamente asequible para la población desplazada, y retomar experiencias pasadas positivas como la reconstrucción por parte del Gobierno. Estas mismas apreciaciones, son extensivas a la política de tierras, ya que considera que existe un vacío en relación a cuáles deben ser las políticas concretas para restituir las tierras, lo cual tiene un costo político. Igualmente estas observaciones son aplicables a la propuesta de política de generación de ingresos, ya que se encuentra que el Gobierno persiste en hacer empresarios a las personas desplazadas, y no se presentan opciones más acordes a su perfil, como por ejemplo, oferta de empleo público.

Por tanto, para la Comisión de Seguimiento, si el gobierno no modifica las políticas públicas de atención integral a población desplazada, de manera que sean adecuadas tanto a los derechos como al grupo poblacional, pueden caer en situaciones como el caso Carimagua.

Por esta razón considera necesario cambiar la visión política actual, la cual debe encajar en una ruta de superación del estado de cosas inconstitucional. Para ello, se requieren

transformaciones en dos elementos de política pública: a) En primer lugar, hay que reconocer que el desplazamiento persiste y esto implica la necesidad de revisar la política de seguridad democrática en función de garantizar la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada. B) El desplazamiento persiste y el registro de acción social reconoce más de 2 millones de desplazados desde 2002 hasta el momento. Esto implica que tiene que ser revisada la política de seguridad democrática. La mejor política frente a la población desplazada es evitar el desplazamiento forzado y la tarea principal de la Fuerza Pública es garantizar la presencia de los pobladores en sus territorios con vigencia plena de sus derechos

3. INFORMES RENDIDOS POR LAS ORGANIZACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES QUE TRABAJAN EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

3.1 Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

En su intervención la Comisión Colombiana de Juristas hizo énfasis en los grupos de especial protección constitucional. Respecto de las comunidades indígenas, denunció el efecto negativo de las acciones de la fuerza pública que van en contravía de la Directiva 2006 y del documento de política de derechos Humanos del Ministerio de Defensa, las cuales afectan específicamente a la comunidad Embera-Katio. Se denunciaron hechos concretos como asesinatos de líderes de comunidades indígenas, detenciones arbitrarias de las comunidades del alto Sinu, lo que lleva a concluir en una falta de política de prevención para este grupo poblacional.

Igualmente, la Comisión dio a conocer la situación de la comunidad Afrocolombiana de Bajamar-Cascajal, quienes aun cuando recuperaron los terrenos con salida al mar, se encuentran en riesgo de desplazamiento, por la implementación de megaproyectos en la zona, situación que ya había sido alertada por la Defensoría del Pueblo. Comenta que la comunidad Afrocolombiana solicita que el informe de riesgo sea tomado en cuenta para el despliegue de acciones concretas, e informa que dicha comunidad no ha sido objeto de consulta previa para el diseño de los programas ordenados en el Auto 005 de 2009.

3.2 Informe de Sisma Mujer y la Corporación la Casa de la Mujer

Estas entidades hicieron énfasis en los pocos avances que se han alcanzado en relación

con las mujeres víctimas del conflicto; en el incumplimiento de los autos 092 y 237 y demás órdenes rendidas por la Corte Constitucional. Comenta Sisma Mujer y la Casa de la Mujer que son pocos los recursos destinados a este grupo y que no existe un verdadero enfoque diferencial en esta materia, siendo reducido el avance en los 13 programas ordenados en el Auto 092.

Adicionalmente, estas entidades plantean en su intervención una serie de interrogantes y recomendaciones para que sean tenidos en cuenta por Acción Social en el avance de un estado de cosas inconstitucional:

- a. Teniendo en cuenta la imposibilidad de dar cumplimiento a la presunción constitucional en cuanto a la prorrogación automática de atención humanitaria de emergencia para las mujeres, se pregunta si Acción Social va a dar cumplimiento a la orden de la Corte. En caso negativo pregunta, ¿cuál es la metodología a implementar?
- b. ¿Qué hace Acción Social para poner fin a las presiones indebidas a las mujeres en situación de desplazamiento? ¿Qué hará para evitar la presión que se hace a las mujeres para que impidan que participen en el diseño de la política pública? ¿Cómo desvirtúa la presunción de que las mujeres atacan al Estado cuando piden atención?
- c. Se solicita que se revise la política aplicada a las mujeres a través de Familias en Acción, pues que genera un efecto negativo en las mujeres, en la medida en que enfatizan su rol maternal, y las presiona a tener hijos para acceder a este recurso.
- d. Se pregunta a Acción Social ¿Qué pasa con el GED de las mujeres desplazadas?, más aún teniendo en cuenta que es uno de los grupos poblacionales más afectados por el desplazamiento.
- e. ¿Cuáles son las medidas adoptadas en relación a la política de restitución de tierras de las mujeres?
- f. ¿Cuál es la cifra que se destina para las mujeres como sujetos de derechos y como víctimas?

3.3 Secretariado Nacional de Pastoral Social.

En su intervención el Secretariado Nacional de Pastoral Social presentó el siguiente decálogo de recomendaciones para el cumplimiento de los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado:

El Estado debe combatir las causas del desplazamiento forzado tales como las desigualdades socioeconómicas, la marginación y discriminación. Además, debe propender por el respeto a los derechos humanos y a la Constitución política, además dar solución al conflicto armado.

A través de un enfoque diferencial es como se puede avanzar en la comprensión analítica e integral del fenómeno.

El desplazamiento forzado tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, lo que impulsa la adopción de medidas específicas por parte del Estado para garantizar el derecho a la igualdad.

La sociedad debe asumir la realidad en cuanto a la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, debe asumirse que el desplazamiento forzado, la violencia de género y sexual es un crimen y un delito en donde se debe buscar la verdad, justicia y reparación.

El proceso del desplazamiento forzado y sus etapas generan en los niños y niñas una situación dramática y negativa que generalmente permanece a lo largo del tiempo, por lo que la familia, la sociedad y las instituciones deben invertir todos los recursos para que esta situación dramática de los niños y niñas pueda cambiar.

Debe crearse una política socioeconómica, de emprendimiento, generación de ingresos para la población desplazada.

Se debe propender por la educación de todos los niños y niñas.

A través de una reforma legal pertinente se debe buscar la protección, restablecimiento y restitución de los derechos de todos los desplazados siempre aplicando un enfoque diferencial.

Se busca el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto por la independencia y el equilibrio de las ramas del poder con el objetivo de proteger a la población desplazada.

Se debe dar participación a la población desplazada en todas las políticas públicas referente a los desplazados.

3.4 Intervención de ONIC

En su intervención la ONIC mencionó que el DANE registró que de las comunidades indígenas, 97 pueblos correspondientes a 1.400.000 indígenas, están realmente en extinción. ONIC considera que las comunidades indígenas no sólo están en riesgo de desplazamiento y en tal condición, sino que además son emplazados, por eso solicitan que la consulta se haga pueblo por pueblo, ya que una misma comunidad puede estar en diferentes entidades territoriales. Afirma que no se puede dar el mismo tratamiento a pueblos que están ubicados en regiones diferentes, con diversos sistemas productivos y cosmogonía dispar.

En cuanto a los territorios indígenas, ONIC cuestiona la crítica del latifundismo indígena, siendo que existen comunidades que no tienen más de 100 metros de tierras. Solicita al Gobierno Nacional que defina cómo va a trabajar el problema de tierras de las comunidades indígenas, la problemática ambiental y los proyectos productivos. Para la ONIC es

importante establecer un enfoque diferencial en las políticas, ya que en relación a proyectos productivos los indígenas tienen esquemas de subsistencia particular, que hasta cierto punto se acerca a la producción occidental, pero que requiere del reconocimiento de técnicas que utiliza cada pueblo.

ONIC advierte que los megaproyectos están interviniendo en los territorios de las poblaciones indígenas, lo cual es causante de desplazamiento forzoso. Pregunta, ¿quién va a hacerse cargo de la situación de personas y comunidades indígenas que ya están en las zonas urbanas, en donde son estigmatizados de guerrilleros, y salen de sus comunidades sin registro ni identificación de ninguna índole?. Teniendo en cuenta lo anterior, ONIC solicita que el GED con enfoque diferencial para las comunidades indígenas empiece con la identificación.

ONIC considera que Acción Social no ha adelantado acciones en solución de vivienda provisional en la fase de atención humanitaria de emergencia, ni en la provisión de medicamentos oportunos. Afirma que Acción Social niega los médicos tradicionales y se incumple con los mandatos de la ley 691 en cuanto a asuntos de salud.

Con respecto a la educación, considera que si bien se cuentan con educadores no se garantiza la cobertura en educación.

Finalmente, ONIC comenta que la consulta previa ha llegado a 3 o 4 comunidades, pero a la gran mayoría no se le ha consultado. Hace un llamado para que en proceso de consulta se tengan en cuenta las diferencias de ubicación geográfica, ya que entre más remotas las regiones más costosa es la atención a la población indígena.

3.5 Intervención de AFRODES

AFRODES comenta que formuló un documento en el que plantea una serie de lineamientos para el diseño de Política Pública diferenciada para la atención y protección de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. Inicialmente, para garantizar el derecho a la participación, dicha propuesta sería concertada en una Masa Nacional instalada por el Gobierno Nacional. Aun cuando Acción Social y la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales del Ministerio del Interior y de justicia se comprometieron a acogerla y a incluirla en el plan de desarrollo, AFRODES no ha podido observar avances en ello.

En cuanto al cumplimiento del auto 092 de 2008, respecto de las mujeres afrocolombianas, AFRODES considera que el Gobierno no cumplió con lo ordenado por la Corte Constitucional puesto que no ha adelantado acciones al respecto.

Frente a la seguridad y la protección de las comunidades, AFRODES sostiene que “siguen asesinando a la población afro colombiana confinada, hay reclutamiento forzado por parte de todos los grupos armados al margen de la ley y el ejército Nacional, continúan los desplazamientos forzados en el Pacífico Colombiano y Urabá, continúan las amenazas a los líderes de las organizaciones y comunidades, sin que el gobierno tome las medidas pertinentes pese a las constantes denuncias”.

AFRODES denuncia que el Distrito Capital a través del IPES viene engañando a la población Afrocolombiana desplazada asentada en Bogotá, con la promesa de implementar un proyecto de reestabilización socioeconómica para 100 familias.

En conclusión para AFRODES “el Gobierno Colombiano y las entidades territoriales no han hecho el mínimo esfuerzo por atender a la población afro colombiana en situación de desplazamiento forzado, parece que no hay la mínima intención de cumplir con los mandatos emanados de la máxima autoridad judicial de este país (sentencia T-025 de 2004 y los autos que de ella se desprenden), a la cual exhortamos a tomar medidas especiales que obliguen al gobierno nacional y a los entes territoriales a asumir las responsabilidades que les competen en lo relacionado con la atención a la población Afro colombiana en situación de desplazamiento forzado”.

3.6 Informe del Consejo Noruego para Refugiados

El Consejo Noruego para Refugiados hace especial alusión a las comunidades Afrocolombianas y los discapacitados desplazados. Considera que el Gobierno debe poner en implementación los lineamientos de la Corte Constitucional en los autos de enfoque diferencial. Estima que hasta el momento no se han tomado las medidas de difusión ni en los planes específicos ni en los planes de caracterización.

El Consejo Noruego afirma que los aspectos más sobresalientes que ha encontrado en su

seguimiento a la superación de un estado de cosas inconstitucional son:

La concepción de Política Pública y Política de Derechos que ha adoptado el Gobierno Nacional, adolece de falta de especificidad y de diferencialidad.

Los planes locales muestran que la política para atender a la población desplazada se encuentra traslapada con la Política Social del Estado, lo cual contradice las órdenes de la Corte.

Frente a la capacidad institucional, encuentra que no existe una directriz clara para atender la problemática.

Los presupuestos locales son insuficientes para atender el fenómeno del desplazamiento. Existe un caso especial con el departamento del Magdalena, ya que los municipios no pueden disponer de recursos adicionales, porque se encuentran embargados mediante la ley 550.

Concluye que el principal responsable de diseño y aplicación de las políticas de atención a la población desplazada es el Gobierno y que estas recomendaciones deben verse como un llamado de atención.

3.7 Intervención del programa PAIS de los Andes

El programa PAIS de la Universidad de los Andes ve con profundo asombro que luego de 6 meses no haya podido evidenciarse resultados en materia de discapacitados en condición de desplazamiento.

PAIS ha desarrollado un seguimiento constante a los casos individuales de discapacitados detectados en el auto 006 de 2008 y han encontrado el siguiente panorama:

- a. La AHE que se les ha brindado ha sido profundamente defectuosa
- b. Acción Social no ha realizado una valoración integral en relación con esta población y sus familias, ya que este proceso se ha reducido a simples visitas
- c. Acción Social no ha evaluado ni determinado las necesidades puntuales de la población protegida
- d. No se da aplicación al derecho a la salud, ni se brinda las ayudas técnicas previstas en el Auto
- e. Acción Social no se ha adelantado el proceso de difusión del auto, teniendo en cuenta que esta divulgación sea accesibles a las personas con discapacidad

f. La orden en relación con procesos productivos solo se ha previsto a través de los cursos en el SENA, capacitación que no se relaciona el proyecto de vida y la situación de incapacidad de los casos individuales del Auto 006.

Respecto de las órdenes estructurales generales que se formularon en el mencionado Auto, PAIS ha encontrado que:

a. Las medidas y políticas establecidas por Acción Social no dan cuenta de la problemática del subregistro de esta población, y no se ha capacitado a los funcionarios que toman esta información.

b. No existe una apropiación presupuestal para la atención de esta población específica

c. La participación de la población con discapacidad no ha sido tenida en cuenta a pesar de las reiteradas intervenciones del grupo PAIS

d. La información que presenta el Gobierno, da cuenta de capacitación en artes plásticas para la población discapacitada, lo cual no tiene relación con las órdenes de la Corte Constitucional.

4. RECOMENDACIONES PRESENTADAS POR LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-ACNUR

En su intervención, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, presentó ante la Corte algunas recomendaciones, con el fin de proponer a Acción Social una fórmula de ajuste y de reformulación adecuada en los diferentes componentes de la política pública de atención integral a la población desplazada.

ACNUR resalta la necesidad urgente de poner en marcha las medidas de corrección en la política pública de atención a población desplazada. Así mismo, reconoce el trabajo desarrollado por Acción Social con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en alcanzar un mayor presupuesto para la atención a la población desplazada.

Considera que la Audiencia realizada es una gran oportunidad para identificar procesos que necesiten corrección. Sobre todo respecto del cómo se pueden superar las falencias identificadas, cómo se piensan armonizar las políticas presentadas en todos y cada uno de los componentes, cómo se puede garantizar la especificidad de las mismas, cómo se puede adelantar el proceso de certificación de las entidades nacionales y territoriales.

Recomienda que Acción Social implemente el proceso de certificación, para evitar que la responsabilidad quede exclusivamente en su cabeza, y evite una tensión entre las instituciones del SNAIPD. Considera que este instrumento brindado por la Corte es una forma de poder hacer seguimiento a cada entidad, y de evaluar las necesidades que tendrían las instituciones para cumplir con las órdenes dadas por la Corte.

ACNUR afirma que en relación con el fortalecimiento institucional, es importante la capacitación de funcionarios públicos, y observa que no existe un mecanismo permanente para poder garantizar un proceso continuo de formación. Acerca de la armonización de políticas públicas, recomienda la armonización de estas políticas entre sí. Por ejemplo, Podría ser conveniente difundir la forma como la estrategia de gestión JUNTOS retoma los diferentes indicadores de GED o la forma como se pueden interpretar los logros previstos en JUNTOS para dar seguimiento a los indicadores. Otro aspecto es la armonización de la política de ayuda humanitaria de emergencia con la política relativa a proyectos productivos, así como con las políticas de vivienda y de tierras.

En materia de vivienda, afirma que si bien el subsidio era un mecanismo idóneo, debe en este momento priorizarse el uso del suelo, y utilizar diferentes herramientas para complementar la política del gobierno relativa a subsidios.

En cuanto a la política de reubicación y retorno recomienda diferenciarlas, por cuanto se trata de dos lógicas distintas, con tratamientos y medidas diferentes. En materia de tierras sugiere la profundización frente a los alivios de pasivos para población desplazada, por cuanto identifica el riesgo que se presenta con la venta masiva de bienes de la población desplazada. Plantea el cuestionamiento, de cómo proteger idóneamente las tierras y lograr la restitución. Considera necesario que se establezca una decisión en el sentido de que cualquier medida sea acompañe de mecanismos de protección a la población desplazada.

ACNUR reconoce que el Ministerio del Interior y de Justicia ha realizado un gran esfuerzo, pero se hace necesario que se aclaren las circunstancias en que se presentó el homicidio de 5926 desplazados y la desaparición de 3911 desplazados, según el reporte del gobierno en el informe de octubre del año anterior. Menciona que 59 personas en condición de desplazamiento han sido asesinadas entre el 2008 y junio del 2009, y la mayor problemática ha sido en el departamento de Arauca, por tanto es necesario encontrar mecanismos para la protección y prevención.

Recomienda un acompañamiento a la Fiscalía en la investigación, sanción y reparación del

delito del desplazamiento forzado. Informa que entre el 2004 y 2008 sólo 6 casos han pasado a manos de los jueces después de culminar la fase de investigación. Recomienda que el ejercicio de priorización debe ser articulado para que se dé respuesta a la población desplazada.

En lo concerniente a la coordinación territorial, ACNUR estima que las autoridades locales solamente tienen en cuenta la entrega de información a Acción Social, de tal manera que deben realizar un mayor esfuerzo para alcanzar los objetivos planteados por la Corte. Sin embargo, estima que existe una gran inflexibilidad respecto de la inversión presupuestal a nivel local por parte del Gobierno Nacional, siendo importante buscar que el presupuesto se complemente armónicamente entre de la Nación y las entidades territoriales.

En relación con la atención con enfoque diferencial, recomienda concentrarse en las entidades territoriales. Sugiere fortalecer el mecanismo de respuesta inmediata ante alertas tempranas y situaciones de especial riesgo. Recomienda trabajar especialmente en la supervivencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes, de manera que debe establecerse formas para proteger a la población en las regiones, adoptando mecanismos concretos de protección.

Finalmente, recomienda la armonización de recursos financieros respecto de todos los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada.

VIII. Que para el cierre de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, la Sala Especial de Seguimiento realizó las siguientes consideraciones:

En su intervención de evaluación de los informes presentados por el Director de Acción Social ante la Sala Especial de Seguimiento, el presidente de la Corte Constitucional y miembro de la Sala Especial, Doctor Nilson Pinilla Pinilla, presentó las siguientes consideraciones:

Celebró en primer lugar, el que no haya lugar a recortes en el presupuesto de Familias en Acción, y para las políticas públicas de atención integral a población desplazada. Sin embargo, deprecó que el presupuesto para otras entidades públicas va a tener unas disminuciones muy considerables, de conformidad con las cifras entregadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Mencionó como ejemplo, la reducción que va a tener la rama judicial, va a ser del 20%, lo cual afecta la garantía de justicia, reparación y no repetición del

desplazamiento, por cuanto se afecta el fortalecimiento de la acción de la Fiscalía y de los jueces, así como la implementación de la Ley de infancia y adolescencia.

Afirmó que de la información presentada en la audiencia y las respuestas dadas por el doctor Luis Alfonso Hoyos no se evidencia que la labor de “gran coordinador” que tiene Acción Social, se esté adelantando de tal manera que haya una avance real y acelerado hacia la superación del estado de cosas inconstitucional.

Consideró que Acción social sigue percibiendo su labor de coordinar como facilitador de reuniones y entrega de informes. Estimó que el hecho de que otra entidad sea la responsable directa de impulsar un tema, no lo releva de permanecer informado sobre el avance de cada proceso, y de adoptar medidas correctivas cuando haya estancamientos o retrasos. No se informó sobre acciones concretas que garanticen esa labor de gran coordinador, más allá de la creación de grupos de trabajo o reuniones. Observó que un coordinador debe saber en qué, cómo, y por qué no se está avanzando, y cuáles medidas adicionales se requieren para una respuesta armónica y dirigida al goce efectivo de derechos.

Además, estimó que la información presentada hablaba de propósitos futuros concentrados principalmente en identificación de obstáculos, muchos de ellos ya diagnosticados desde el 2004; en la presentación de lineamientos vagos; o en la conformación de diferentes grupos de trabajo que están abordando de manera separada cada tema; así como la realización de reuniones, pero no de acciones concretas que permitan ver que se avanza de manera integral y armónica. Advirtió que parecería que para lo único que se ha logrado coordinación es para solicitar la unificación de plazos, y para presentar los informes a la Corte, pero no para superar la etapa de diagnóstico y diseño, y adoptar acciones concretas efectivas y conducentes, que permitan superar el estado de cosas inconstitucional.

Mencionó que a modo de ejemplo, en materia de prevención, el papel de coordinador de Acción Social implica que debe saber cómo se están incorporando las presunciones de vulnerabilidad extrema o de riesgos especiales para las comunidades indígenas y afrodescendientes, señalados en los autos de enfoque diferencial. Así mismo, señaló que el coordinador principal debe saber cuál es la consecuencia de esa incorporación en términos de adopción de medidas, así como, contribuir a desarrollar un mecanismo que garantice que esos factores sean tenidos en cuenta.

En materia de tierras, observó que existen más de 4 grupos trabajando en simultáneo, con enfoques diferentes que evidencian que aún no hay articulación. Para el magistrado, un

verdadero coordinador debería estar en capacidad de señalar este problema y proponer mecanismos para solucionar la falta de articulación. En forma contraria, consideró que el informe presentado durante la realización de la Audiencia no garantiza que los instrumentos de coordinación conduzcan a la superación del estado de cosas inconstitucional.

En lo que tiene que ver con los componentes de atención de responsabilidad directa de Acción Social, consideró que también se evidencia una gran falta de capacidad organizativa, operativa y de coordinación con otras entidades del SNAIPD. Esta insuficiencia no está ocasionada por el excesivo número de solicitudes de prórroga e inclusión por los cambios en el marco normativo o de la continuidad del fenómeno del desplazamiento, sino por la falta de capacidad de respuesta operativa. Consideró que las soluciones planteadas por Acción Social o están en la etapa de diseño, o corresponden a líneas de política que no han sido totalmente adaptadas a las necesidades de la población desplazada.

Adicionalmente, observó que no aún no se cuenta con un instrumento operativo ágil que permita superar las falencias operativas en la entrega de atención humanitaria de emergencia, o en la inclusión y flexibilización del programa Familias en Acción, o la articulación de estas ayudas con otros programas sociales para garantizar que la atención de la población desplazada sea integral y esté orientada al goce efectivo de sus derechos, que tenga en cuenta el enfoque diferencial y las especificidades de la problemática que enfrenta la población desplazada.

Para el Magistrado estas situaciones evidenciadas sugieren que la solicitud de unificación de plazos, no es resultado de una tarea juiciosa y comprometida para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, sino en un mecanismo para retardar la respuesta estatal.

Finalmente, el Doctor Luis Ernesto Vargas Silva, como magistrado ponente de la Sala Especial de Seguimiento, agradeció la presencia y comparencia de todos los participantes y asistentes a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, especialmente la presencia y los informes rendidos por el director de Acción Social, doctor Luis Alfonso Hoyos Aristizabal; y aseguró que la Corte evaluará los informes presentados en la Audiencia de una manera imparcial y rigurosa, como corresponde a la labor de un juez, con el fin de poder tomar las decisiones que sean necesarias, dentro de la lógica de ordenar los correctivos necesarios para lograr la superación del estado de cosas inconstitucional.

IX. Que dada la trascendencia de la Audiencia realizada y su relevancia para el avance en

la respuesta coordinada del Gobierno, de las demás entidades del SNAIPD, de las entidades territoriales, y de los organismos de control, la Sala Especial de Seguimiento considera necesario realizar una evaluación de la Audiencia Pública. Para ello, realiza además de la síntesis de los informes presentados, una identificación de las preguntas y asuntos que quedaron sin resolver, para solicitar información más precisa al Director de Acción Social y a las demás entidades nacionales que hacen parte del SNAIPD, para con base en ello poder evaluar el cumplimiento, el avance y los obstáculos en atención y protección de la población desplazada. A partir de estas respuestas, la Corte podrá tomar las decisiones correspondientes para el avance del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

X. Que durante la Audiencia se presentaron las siguientes preguntas por parte de las organizaciones de la población desplazada asistentes a la Audiencia, como por ejemplo, las Mesas Departamentales, Distritales y Municipal de fortalecimiento de Organizaciones de la Población Desplazada, las cuales no alcanzaron a ser respondidas por el Director de Acción Social.

Las preguntas se encuentran sistematizadas en relación a los diversos temas de que se ocupan, dentro de los que se encuentran asuntos relativos al presupuesto, capacidad institucional y coordinación, registro, prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, sobre mujeres y comunidades indígenas, como se pasa a detallar a continuación:

PRESUPUESTO: 3 preguntas

Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila

(i.) ¿Cuál es la coordinación que Acción Social hace del SNAIPD, para la superación del estado de cosas inconstitucional, si no se han efectuado las apropiaciones presupuestales necesarias para ofrecer acceso seguro a condiciones de restablecimiento? El mejor indicador de dicha falencia es la demanda continua por parte de la población desplazada de subsidios para vivienda y para generación de ingresos.

Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada Cundinamarca

(ii.) De los 35.000.000 millones de dólares que se destinan para la atención a la población desplazada, cuantos recursos van para personal, y para operadores ¿o este recurso va directamente para la población en desplazamiento?

(iii). De los 55.000.000 de dólares, ¿cuanta población desplazada alcanzó un goce efectivo de derecho o cuantas personas lograron su estabilización socioeconómica?

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN TERRITORIAL: 4 preguntas

Bernardo Cuero Bravo de la Mesa de Fortalecimiento de la Organización Desplazada de Atlántico

(iv.) ¿Qué instrucciones tienen las oficinas regionales de Acción Social para garantizarle la participación efectiva de la población desplazada en el control y ejecución de programas? Lo anterior en cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte y el Ministerio del Interior.

(v.) ¿Bajo que mecanismo el SNAIPD y Acción Social, constata la veracidad de los informes emitidos por las oficinas regionales y los municipios respecto de los proyectos y programas ejecutados a través de los operadores?

Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila

(vi.) ¿A qué coordinación del SNAIPD se refiere Acción Social, si siempre remiten a la población desplazada a onerosos y gravosos créditos, desconociendo lo dispuesto por la sentencia C-278 de 2007?

PREVENCIÓN: 1 pregunta

Autor anónimo[2]

(vii.) ¿De qué manera se ha trabajado con la dirección de etnias para efectos de que se realicen las consultas previas en el caso del desarrollo de proyectos extractivos y de construcción de infraestructura, y de esta manera se eviten desplazamientos forzados?

REGISTRO: 5 preguntas

Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila

(viii.) ¿Por qué si Acción Social manifiesta funcionar a partir del principio fundamental de la buena fe, persiste en rechazar la inscripción en el registro por aparecer el declarante o algún de sus integrantes en el SISBEN?

(ix). ¿Por qué si Acción Social maneja de manera exclusiva el sistema de información de la población desplazada persiste el desconocimiento y el rechazo de inscripción de algunos menores de edad? Por ejemplo, tutela 2009-00081, marzo 10/09 Juzgado 5to de Familia de Neiva, de 109 accionantes, 52 no aparecen inscritos; discriminados así:

2 mujeres cabeza de familia

1 adulto mayor

1 otros

Autores anónimos[3]

(x.) ¿Qué medidas concretas y lineamientos se han adoptado para incluir en el registro a las personas desplazadas como consecuencia de las fumigaciones aéreas?

(xi). ¿Se han incluido en el registro a las personas desplazadas por fumigaciones? por ejemplo de los casos específicos de Tarazá, Valdivia y Nechí, departamento de Antioquia, ocurridos en el primer semestre del año 2008?

Johana Catalina Roldan G, Abogada de Corporación Vamos Mujer, Integrante de La Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Ciudad Medellín

(xii.) El informe de derechos humanos de la personería de Medellín, publicado esta semana y que recoge datos del 2008 y 2009, señala que en la ciudad, Acción Social sigue negando la inclusión de las víctimas de desplazamiento forzado en casos donde el perpetrador es un grupo paramilitar incluyendo sus nuevas modalidades y denominaciones, que acciones se tomarán al respecto?

(xiii.) ¿Las víctimas de grupos emergentes no tienen calidad de víctima?

Atención Humanitaria de Emergencia AHE: 9 preguntas

Señoras Ayderbi Yuri Obando, Nini Jhona Soto, Ana Tovar

Sobre la problemática de la población desplazada alojada temporalmente en la plaza de Bolívar:

(xiv.) ¿Qué va a pasar con las 611 personas desplazadas que están en los alojamientos temporales que proporciona el Distrito Capital?

(xv.) ¿Cuándo le van a pagar a estas personas las AHE (hay personas que llevan más de 2 años sin ayuda de AHE)?

(xvi.) ¿Qué pasa con los proyectos productivos y de vivienda?

(xvii.) ¿Por qué Acción Social no se ha hecho presente en el alojamiento, y porqué se han roto los convenios con la población desplazada que están en el alojamiento?

(xviii.) ¿Por qué la población desplazada no tiene participación en la reformulación de las políticas públicas?

Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila

(xix.) ¿Por qué si Acción Social manifiesta que para el otorgamiento o no de la prórroga de la AHE se debe efectuar una visita real y material a cada familia, dicha prórroga se entrega o no bajo supuestos subjetivos (cruce de información sobre ayuda entregadas) y no constatando las reales necesidades de la población, negando las ayudas bajo el supuesto de ya haberlas otorgado, mas no porque se requiera dicha prórroga para las urgentes necesidades vitales?

Autores anónimos[4]

(xx.) Para superar el estado de cosas inconstitucional con respeto a los derechos humanos, si la atención de las UAOS a nivel nacional es negligente e inhumana ¿como se va a corregir este tipo de atención para el goce efectivo de derechos?

(xxi.) Para el goce efectivo de derecho de la población desplazada ¿Cómo se garantiza que la estrategia Juntos satisfaga el goce efectivo de derechos, si se dice que la puerta de entrada es el programa Familias en Acción y, si todas las familias no hacen parte de ese programa porque no pueden cumplir unos requisitos? En niños y adolescentes el cupo de gratuidad no garantiza el acceso a la educación

(xxii.) ¿En cuántos años se pueden estabilizar los 4.000.000 de desplazados?

TIERRAS: 7 preguntas

Mesa Departamental de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada de Bolívar

(xxiii.) Usted informa que adoptaron mecanismos para evitar la compra de tierras para personas extras en el Carmen de Bolívar y Los Montes de María, pero nos preocupa la cantidad de solicitudes presentadas por Agropecuaria Tacaloá, en el Carmen sobre 88 fincas ¿qué medidas se van a tomar?

Autores anónimos[5]

(xxiv.) Específicamente sobre la inexequibilidad de la ley 1152. ¿Cuál es su propuesta para garantizar el derecho a la tierra y específicamente la entrega de tierra a mujeres?

(xxv.) ¿Por qué en la convocatoria de tierras se postularon unos gastos, como es, el de plano topográfico, escrituras, certificados y es rechazado el solicitante porque no aparece en el SISBEN pero sí en la base de datos de Acción Social?

(xxvi.) En los casos de retornos falsos como en Los Montes de María, en el Toro, el Túnel, en donde aparecieron retornados los campesinos con escuela, tierras, puesto de salud, y proyectos productivo, ¿fue un montaje?

(xxvii.) En la reformulación de la política de tierras, vivienda y generación de ingresos ¿Cómo ha pensado Acción Social surtir la consulta previa con los pueblos indígenas y con las comunidades afrodescendientes?

(xxviii.) ¿Por qué no ha funcionado la ruta de protección de territorios étnicos? Muchos pueblos están siendo despojados de sus tierras ante la no aplicación de la consulta previa.

Red Nacional de Mujeres Desplazadas

(xxix.) ¿Cuáles son los programas diseñados en materia de tierras para mujeres y cuántas mujeres se han beneficiado de la entrega y la titulación?

VIVIENDA: 4 preguntas

Red Nacional de Mujeres desplazadas

(xxx.) ¿Por qué se habla de subsidios si la ley 387 dice que debe ser vivienda digna y directa?

(xxxi.) ¿Por qué son 30 mil subsidios adjudicados en este momento, si somos 32 departamentos y más de 1.000 municipios?, ¿cuántos nos tocan a la población desplazada radicada aquí en Bogotá?

(xxxii.) ¿Cuántos son los subsidios de vivienda entregados a mujeres desplazadas y cuántos de estos subsidios se han materializado en el goce efectivo de este derecho?.

Autor anónimo[6]

(xxxiii.) ¿Cuál es la nueva reglamentación que evidencia la reformulación de la política pública sobre vivienda?

GENERACIÓN DE INGRESOS: 1 pregunta

Mesa Departamental de Fortalecimiento de Organizaciones de la Población Desplazada del Huila

(xxxiv.) ¿Por qué se ha adoptado una política regresiva en el apoyo de proyectos productivos, desconociendo el pacto de San José de Costa Rica?

Sustento: El Decreto 2569 del 2000 establece que anualmente (La Secretaría) del Consejo Directivo de Acción Social, definirá los pagos en salarios mínimos mensuales con las cuales apoyar los proyectos productivos: urbanos y rurales y seguridad alimentaria. Mediante acuerdo 049 de 2001 se determinó las cuantías, así:

- Proyectos Urbanos: hasta 13 SMMLV
- Proyectos rurales: Hasta 16,5 SMMLV
- Seguridad alimentaria: 7 SMMLV

MUJERES: 7 preguntas

Mujeres del Departamento del VALLE.

(xxxv.) Las mujeres del Departamento del Valle, enviamos 120 formularios de casos de mujeres víctimas de la violencia a la Corte, la cual nos envió un documento en el cual nos decían que remitieron estas mujeres a Acción Social para que fueran entregados los 13 programas del Auto 092 y ayuda humanitaria, ¿nos gustaría saber qué pasó?

Sisma Mujer

(xxxvi.) ¿Cuál es el alcance de la consideración presentada por el director de Acción Social respecto de la imposibilidad de cumplir la presunción constitucional de prórroga automática de emergencia a las mujeres en situación de desplazamiento, según lo ordenado en el auto 092 de 2008?. ¿No se va a cumplir? ¿Cuál es la meta de cumplimiento?

Red de mujeres de Acción Hacia El Futuro

(xxxvii.) ¿Qué mecanismos utiliza Acción Social para reconocer el delito de violaciones de los actores armados hacia las mujeres?

(xxxviii.) ¿Tiene Acción Social una entidad con suficiente capacidad para el trabajo psicosocial requerido, creando un concepto positivo de seguridad para las mujeres?

(xxxix.) ¿Qué respuesta tiene cuando en la sociedad colombiana tenemos una gran cantidad de desplazamientos, por culpa de los agentes del Estado?.

Autor anónimo[7]

(xl.) ¿Cómo demuestran los pobres el cumplimiento del Auto 007 y 092 si no existe un documento recibido por parte de Familias en Acción?, es necesario obtener esta base de datos ya que la responsabilidad se ve por parte de la ciudadanía y de los funcionarios?

Johana Catalina Roldan G, Abogada De Corporación Vamos Mujer, Integrante De La Mesa De Seguimiento al Auto 092 Ciudad Medellín

(xli.) El día 11 de junio de 2009 se tenía previsto realizar en la ciudad de Medellín la presentación de los 13 programas que ordena la Corte en el Auto 092 de 2008, no obstante las organizaciones sociales solicitaron la suspensión de la presentación por las siguientes razones: solo fueron convocadas las organizaciones de víctimas que hacen parte de Familias en Acción; desde el principio se informó que aún no habían planteamientos en los programas de vivienda y mujeres indígenas; y la implementación de los mismos se realizará inicialmente solo con las 600 mujeres que gozan de medidas concretas, por razones presupuestales, más cuando los programas que se estaban presentando sólo decían alineamientos generales; a pesar de pactar para la primera semana de julio la presentación acorde a los estándares de medidas concretas para los programas y convocando al universo de víctimas de Antioquia. Esto no se ha cumplido, ¿cuándo prevé realizarlo? ¿Por qué no se acata la orden de la Corte Constitucional, que pide que el tema presupuestal no puede seguir excusado en el incumplimiento, porque no hay avances en los temas de vivienda y población vulnerable? ¿Cuándo se implementaría la gerencia de desplazamiento?

INDÍGENAS: 2 preguntas

Autor anónimo[8]

(xlii.) La atención que hay, el Gobierno la ha dado a poblaciones indígenas en alto riesgo, pero jamás ha tenido el enfoque diferencial, ¿qué hace Acción Social para mejorar esto?

Señor Asdrúbal Plaza Calvo:

(xliii.) ¿Qué se ha formulado e iniciado en:

- Planes de salvaguarda
- Garantía de Derechos indígenas
- Prevención y atención
- Atención Diferencial
- Participación efectiva de las autoridades indígenas?

Se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia que las autoridades competentes den respuesta a las anteriores preguntas.

XI. Que la Sala Especial de Seguimiento considera necesario plantear las siguientes observaciones y formular los siguientes interrogantes tanto al Director de Acción Social como al resto de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada SNAIPD, para que sean solventadas de manera detallada y pormenorizada por estas entidades, como pasa a detallarse en orden temático.

1. Coordinación interinstitucional

La Corte considera que en virtud del rol de coordinador principal de la política pública de prevención y atención de la población desplazada, Acción Social debe profundizar de manera transversal todos los componentes de política en los siguientes aspectos:

- a. Evaluar los lineamientos centrales en la reformulación o reajuste de la política pública del componente de que se trate respecto del goce efectivo de derechos y la superación del estado de cosas inconstitucional
- b. Detectar los obstáculos en la reformulación y la implementación de los diferentes componentes de la política pública de atención integral a población desplazada, así como diseñar las medidas adoptadas para superarlos y el cronograma de avance fijado

La Corte considera que de manera particular las entidades del SNAIPD deben profundizar en los siguientes componentes de política pública:

2. Respecto de la revisión técnica de los mecanismos de medición y unificación de los indicadores de goce efectivo de derechos

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordenó al Director de Acción Social conjuntamente con la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que para el 6 de abril de 2009, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados con este fin. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema.

Que el 14 de abril de 2009, Acción Social entregó un informe “sobre el proceso adelantado y concluido de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada”. En dicho informe, Acción Social junto con el Departamento Nacional de Planeación, hace la revisión técnica cruzando información entre los datos que arrojan los sistemas de registro administrativo y la Encuesta Nacional de Verificación. Analizan cada uno de los indicadores e identifican cada uno de los aspectos críticos que deben mejorarse para que los indicadores sean más neutrales, representativos y certeros como lo ordena el Auto 008. En el informe da cuenta que este proceso de identificación de aspectos críticos, surge de un proceso de diálogo entre Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Seguimiento, y ACNUR. Así mismo, en el informe el gobierno reconoce las falencias en los mecanismos de seguimiento a las actividades que adelanta tanto la Nación como los entes territoriales.

Ahora bien, la Corte encuentra que este informe de revisión técnica, carece de un plan de acción, de un cronograma, de la definición del presupuesto requerido, y las autoridades responsables para realizar los correctivos a las situaciones críticas identificadas. Además de lo anterior, identifica esta Sala que en el informe solamente se analiza la situación de ciertos indicadores, quedando por fuera la revisión técnica de los indicadores de goce efectivo de los derechos a la participación, a la prevención, al retorno y a la estabilización socioeconómica.

Reconociendo la Corte que los indicadores de goce efectivo de derecho fueron adoptados

desde el 2008, siendo reciente su implementación, pero a la vez fundamental para la superación del estado de cosas inconstitucional, en la medida en que evalúa el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada; y como lo ha establecido el Auto 008 de 2009 “significa que las metas que se fijan para la superación de las falencias identificadas en la sentencia T-025 de 2004, deben tener como referente necesario el avance en el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada”; se hace necesario que Acción Social como coordinador principal del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada dirija la revisión técnica de los sistemas de medición a fin de garantizar que los mismos permitan avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

En esa medida, la Sala Especial de Seguimiento considera que en la Audiencia de Rendición de cuentas no se obtuvo un informe de parte de Acción Social sobre los siguientes interrogantes:

- a. ¿Cuáles son los ajustes en los sistemas de medición diseñados?
- b. ¿En qué medida los ajustes diseñados, permiten evaluar la racionalidad de las políticas públicas de atención y protección a la población desplazada diseñadas y ajustadas, para identificar el enfoque de derecho de las mismas, y en consecuencia, su conducencia con el goce efectivo de derechos de la población afectada?

El Director del Departamento Nacional de Planeación deberá contestar:

- c. ¿Qué cronograma y plan de acción ha determinado para realizar los ajustes necesarios en los sistemas de medición de los indicadores, y en los propios indicadores, para alcanzar una evaluación idónea, y en consecuencia poder conocer el avance en esta materia en la superación del estado de cosas inconstitucional?

3. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de las entidades

Dado que el Auto 008 de 2009 ordena “al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, de conformidad con los parámetros señalados en la sección III.3.4. del [Auto mencionado]. Mediante este plan se deberá (i) realizar un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) definir los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indicar los ajustes que se realizarán, (iii) establecer los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes, (iv) concebir los medios para su instrumentalización, (v) fijar un cronograma de ejecución y (v) proceder a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previa la identificación de los medios para su instrumentalización, deberá

empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. El CNAIPD presentará a la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe sobre (i) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y (ii) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada” (negritas fuera del texto original).

El 30 de junio de 2009, Acción Social entregó a la Corte Constitucional un informe general de avance en el seguimiento a la T-025 de 2004, en el cual incluye un aparte relativo al fortalecimiento institucional. En este aparte, Acción Social establece 7 lineamientos generales, los cuales son: diagnóstico de la capacidad institucional para responder a los ajustes y modificaciones de la política pública en desplazamiento forzoso, atención e información clara para la población en condición de desplazamiento, mecanismos de articulación y armonización entre el nivel nacional y territorial, recursos, capacitación y sensibilización, participación de la población desplazada, y sistema de evolución, monitoreo y seguimiento.

Respecto del primer punto, Acción Social comenta que inicialmente pidió a cada una de las entidades del SNAIPD, que hicieran una matriz de sus dificultades presupuestales, administrativas y limitaciones de recurso humano en atención y prevención de desplazamiento. Las entidades mencionaron que el esfuerzo presupuestal no es suficiente para cumplir con las órdenes, que hay escasez de funcionarios y que aquellos dedicados al tema carecen de conocimiento técnico, y además que encuentran dificultades en adoptar un sistema de información integral. Aun cuando Acción Social rindió cuenta de esta información, no es claro si ya avanzó en la etapa de diagnóstico o si aún permanece en esa instancia.

Sumado a ello, encuentra la Corte que aún cuando estos lineamientos corresponden a las fallas detectadas por este Tribunal en la Sentencia T-025 de 2004 y en Autos de seguimiento como el 178 de 2005, el 218 de 2006 y el 008 de 2009, no se evidencia en el informe la existencia de un plan de acción concreto que determine las entidades responsables, el cronograma de actividades, el mecanismo de evaluación, el enfoque diferencial, y la armonización con las demás etapas de atención. A manera de ejemplo, en el informe no da cuenta de la autoridad responsable de la sistematización constante de la información sobre la oferta institucional, (ya que la oferta puede variar con las modificaciones en la política pública o con la optimización de canales de atención) y la posterior articulación con la(s) entidad(es) responsables de la divulgación de esta

información. Así mismo, en ese mismo aspecto no se identifica el enfoque diferencial que se debe adoptar en todas las medidas de atención a la población desplazada, como por ejemplo, la manera en que se va a divulgar la información a la población discapacitada.

Por otra parte, encuentra la Corte que Acción Social no ha presentado informe alguno respecto de las certificaciones a las entidades encargadas de la atención y protección de la población desplazada. Durante la Audiencia el director de Acción Social reconoce que la entidad se encuentra aún diseñando los parámetros y procesos para otorgar las certificaciones.

Por otra parte, en la Audiencia de rendición de cuentas el director de Acción Social, no se pronunció sobre el avance en la capacidad institucional, siendo fundamental que se corrijan de manera transversal e integral las falencias para superar las fallas estructurales que conllevan que la situación de la población desplazada permanezca en un estado de cosas inconstitucional. Teniendo en cuenta lo anterior, y que es propio de un coordinador detectar los obstáculos, mover al aparato institucional para que diseñe un instrumento de ajuste y corrección, evaluar su efectividad y dirigir las futuras correcciones que se requieran, la Sala de seguimiento de la Corte Constitucional, formula los interrogantes, para que sean contestados de manera conjunta por las siguientes entidades del CNAIPD: Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio del Interior y de Justicia:

¿Cuáles son los obstáculos que ha identificado y que limitan la capacidad institucional de las entidades responsables de la política pública de atención y prevención de desplazamiento forzado?

¿Qué mecanismo ha diseñado para que las entidades nacionales y territoriales, incluida Acción Social, hagan los ajustes necesarios para superar las falencias en su capacidad institucional?

¿Cómo garantiza este mecanismo diseñado, que Acción Social, como coordinadora principal del SNAIPD, detecte continuamente los avances, estancamientos o retrocesos en el proceso de implementación del plan de fortalecimiento institucional, para que puedan realizarse los ajustes necesarios, y a la vez pueda rendir cuenta sobre la superación de falencias estructurales relativas a la capacidad institucional?

4. Diseño de un Instrumento de Coordinación de las Entidades Nacionales con las Entidades Territoriales

Mediante el Auto 007 de 2009, la Corte Constitucional ordena al “Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, antes del 1 de junio de 2009, diseñe una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las

entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha política deberá ser formalizada mediante un acto administrativo” (Negrillas fuera del texto original).

Dado que Acción Social es la entidad responsable de la Coordinación del CNAIPD, informó a la Corte Constitucional, mediante el informe general de avance de la T-025 de 2004, entregado el 30 de junio de 2009, los avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de coordinación territorial. En el informe, Acción Social da cuenta de las acciones que ha adelantado el Ministerio del Interior y de Justicia en esta materia. Éste Ministerio determinó por medio de Decreto la política para superar las falencias en materia de coordinación multinivel. Además, comenta que el Ministerio levantó una línea de base de información y un sistema que ha ido divulgando en las entidades territoriales; divulgó el auto 007 de 2009 y la ley 1190 de 2008 a las autoridades territoriales; estableció las entidades territoriales prioritarias que requieren mayor atención y fortalecimiento para aplicar el principio de subsidiariedad; y solicitó información presupuestal a las entidades territoriales.

Así mismo, en el informe se presentan una serie de avances en la materia, pero no es claro si éstos se refieren a avances de la política nueva diseñada o si son propios de acciones que venían adelantando algunas entidades territoriales diligentes con anterioridad a la política formulada (v.g. La inclusión de compromisos para atender a la población desplazada en planes de desarrollo, lo cual se evidenció que se venía adelantando en algunas entidades territoriales en las respuestas del Auto 052 de 2008). Además, en el informe Acción Social da cuenta de convenios celebrados con entidades como la OIM para garantizar el apoyo técnico necesario en las entidades territoriales, la asesoría de diseño de instrumentos de política pública como el PIU, empoderar a los funcionarios locales y diseñar el monitoreo de las políticas locales y regionales diseñadas.

La Corte Constitucional encuentra que aún cuando se detectan avances en la determinación de un plan estratégico para coordinar las acciones del nivel central y del territorio, y que se han realizado acciones para ponerlo en marcha, la gestión de Acción Social se ha restringido a remitir la información que le brinda el Ministerio del Interior y de Justicia. En este orden de ideas considera la Corte que aún subsisten las siguientes preguntas, que deben ser resueltas por Acción Social en concordancia con el Ministerio del Interior y de Justicia:

- a. ¿Cuáles son los mecanismos que Acción Social como coordinador del SNAIPD ha formulado para trabajar de manera coordinada con el Ministerio del Interior y de Justicia, y garantizar la armonización de las acciones en el nivel nacional con las del territorial?
- b. ¿Cuáles son los resultados de la recopilación y evaluación de los informes trimestrales enviados por las entidades territoriales, y las recomendaciones que se desprenden de ello?
¿Cuáles obstáculos se encontraron en el diseño del instrumento de coordinación, así como

la forma y plazos para superarlos? ¿Para qué se ha usado la información recogida en el marco de la Ley 1190 y de los autos 052 de 2008 y 07 de 2009? ¿Qué gestión se ha efectuado ante el resto de instituciones del sistema? ¿En qué incentivos se está trabajando para promover el mayor compromiso presupuestal de los entes territoriales?

c. ¿En qué medida la política diseñada por Ministerio del Interior y de Justicia garantiza el goce efectivo de derechos de la población desplazada?

d. ¿Cómo se garantiza la transversalización de este instrumento con los otros instrumentos de política pública diseñados, ajustados y reformulados?

e. ¿Cómo se garantiza la sostenibilidad del apoyo técnico a las entidades territoriales?

f. ¿Qué acciones ha previsto para aplicar el principio de subsidiariedad, es decir, cuando la Nación debe encargarse de aquellas funciones que no pueden realizar las entidades territoriales por ausencia de capacidad institucional y/o presupuestal?

¿En qué medida la red JUNTOS articula los elementos de política y las entidades nacionales y territoriales en materia de atención y prevención de desplazamiento forzoso?

5. Ajustes al sistema de registro y a la garantía del Habeas Data Aditivo

Mediante el Auto 011 de 2009 sobre las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que en los términos prescritos en dicha providencia, procediera a: "(i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para superar los problemas de subregistro descritos en la presente providencia, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional".

De otra parte, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que conjuntamente con el Ministro de Protección Social y el Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación, y en los términos descritos en el Auto 011 de 2009, procedieran a: "(i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para lograr la armonización de un sistema articulado de registro de personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la

Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional”.

Acción Social envió a la Corte Constitucional un informe de avance del Auto 011 de 2009, relativo al registro de la población desplazada y al goce efectivo del habeas data aditivo, recibido el 1 de junio de 2009; y un informe presentado el 30 de junio de 2009, de avance al cumplimiento, en el cual incluye algunos progresos en la propuesta de lineamientos a las políticas de Registro y Habeas Data Aditivo. En los informes remitidos Acción Social informa sobre el “Proyecto de Medidas para el Intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada y articulación de sistemas de información de víctimas del desplazamiento forzado”, y el “proyecto de medidas para la superación del subregistro”. La Corte encuentra que Acción Social ha avanzado en la materia, y que ha desarrollado acciones concretas para la superación del subregistro y para la integración de los sistemas de información oficiales. Sin embargo, encuentra que subsisten vacíos en la armonización y cruce de datos con sistemas de información no oficial.

La Corte también encuentra que en los informes Acción Social, determina los mecanismos para superar los aspectos identificados en el Auto 011 de 2009, como generadores del subregistro, pero no determina cómo actualizará constantemente la información de cada persona en condición de desplazamiento.

Respecto de las capacitaciones, encuentra la Corte que Acción Social ha determinado que el Ministerio Público debe colaborar en la capacitación de sus funcionarios pero al mismo tiempo comenta que esta entidad ha afirmado que no cuenta con recursos propios para ello. Teniendo en cuenta que Acción Social es el principal responsable del registro, considera la Corte que debe determinar el plan presupuestal para cubrir tales dificultades. En este mismo sentido, en el informe Acción Social comenta que cada entidad del SNAIPD que maneje bases de datos, deberá financiar con recursos propios la adopción de tecnología necesaria para integrar las bases de datos, pero al mismo tiempo informa que estas entidades no cuentan con recursos para ello. Esta situación también debe ser resuelta bajo un plan presupuestal, y conforme a los criterios de racionalidad determinados por la Corte.

Frente al enfoque diferencial, en el informe Acción Social menciona que actualizará la ficha de declaración para incluir aspecto del registro de predios, pero no menciona actualizaciones respecto del enfoque diferencial, lo cual debe ser resuelto en concordancia con las órdenes rendidas en los Autos 006, 005, 004 de 2009 y los Autos 092 y 251 de 2008.

Finalmente, encuentra la Corte que a pesar de los avances en la materia, el informe se limita a dar cuenta en los avances de cumplimiento de cada una de las órdenes de la Corte de manera aislada sin que de los informes presentados se pueda inferir cuáles mecanismos se han adoptado para garantizar una respuesta integral, armónica y acelerada a la superación del estado de cosas inconstitucional. En las respuestas presentadas se ha dejado de lado la reflexión de estos avances en términos de construcción de la política pública para la satisfacción de los derechos de la población desplazada y la superación de un estado de cosas inconstitucional, fin último de estas medidas y órdenes.

Dado que ni los informes enviados, ni la presentación en la Audiencia de Rendición de Cuentas fueron suficientemente claros para dar cuenta de la totalidad de los aspectos que comprenden las órdenes del Auto 011 de 2009, la Corte Constitucional formula los siguientes interrogantes a Acción Social en coordinación con el Ministerio Público:

¿Qué mecanismos ha contemplado en los proyectos diseñados para actualizar constantemente la información de cada uno de los desplazados respecto de la atención recibida, la generación de nuevas necesidades, o riesgos?

¿De qué manera utilizará la información que arroje el registro único de la población desplazada (RUPD), los sistemas de información que propone integrar, y las bases de datos externas que debe consultar, para el monitoreo, evaluación y ajuste de política pública? Identifique la persona responsable, el cronograma y el plan de acción para ello.

¿Cuál es el presupuesto que destinará para capacitar a los funcionarios encargados de la toma de declaración y de la valoración del registro? ¿Cómo financiarán los mecanismos que ha diseñado para integrar los diferentes sistemas de información y agilizar el registro de la población desplazada?

¿Cómo incluirá en el registro el seguimiento a las situaciones particulares de la población más vulnerable de la población desplazada, es decir, de niños(as), adolescentes, mujeres, adultos(as) mayores, discapacitados (as), y grupos étnicos?

6. Ajustes a la política de atención humanitaria de emergencia y a la política de retornos y reubicaciones

Teniendo en cuenta que el auto 008 de 2009 ordena al “Director de Acción Social, que con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, realice y ponga

en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya al superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas. En relación con estos ajustes se deberán cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial, así como de los demás parámetros señalados en los párrafos 116 a 118 del presente Auto. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación” (Negrillas fuera del texto original).

Acción Social presentó un informe a la Corte Constitucional el 2 de junio de 2008, en el cual comunica el impacto que ha causado las órdenes rendidas en las sentencias C-278 de 2007 y la sentencia del 12 de junio de 2008 del Consejo de Estado. El 24 de junio de 2009, envió al despacho del Magistrado Ponente de la Sala Especial de Seguimiento un documento que da cuenta del ajuste a la política de Atención Humanitaria de Emergencia, información que retoma en el informe general presentado el 30 de junio de 2009.

En estos documentos Acción Social informa a la Corte que el ajuste principal que dará a este componente es evitar el asistencialismo, de tal manera que esta fase de atención sea reducida, para que la población sea principalmente atendida por programas regulares de promoción social. La Corte encuentra con preocupación un retroceso en esta materia. Reitera que el desbordamiento de las solicitudes no es causa de la jurisprudencia actual, sino de una situación real de crisis humanitaria que ha sido tutelada y protegida por vía judicial, y que debe ser solucionada por el ejecutivo.

Por otra parte, encuentra la Corte que en estos informes no se identifican soluciones sobre los principales cuellos de botella detectados en el Auto 008 como las fallas en el acceso a la atención, en la integralidad de la asistencia, en los estancamientos en el procedimiento y en la ruta de atención, y en general en la efectividad de la política. Acción Social no da cuenta de un mecanismo de optimización, que tenga en cuenta todos los criterios de racionalidad, la coordinación territorial e institucional, el enfoque de derechos y diferencial ordenado por la Corte Constitucional.

Sumado a ello, encuentra la Corte que aún cuando la política de atención a la población desplazada, debe dirigirse a promover y a garantizar la estabilización socioeconómica, en el informe de Acción Social no se evidencia una armonización y articulación coherente entre la fase de atención humanitaria y la estabilización socioeconómica, garantizando el acceso de

la población a programas de generación de ingresos, de vivienda y de tierras, que además, garanticen las condiciones de especificidad y enfoque diferencial ordenados por la Corte.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional considera que respecto de la Atención Humanitaria de Emergencia, Acción Social no ha respondido las siguientes cuestiones:

Teniendo en cuenta que si la población desplazada no cuenta con mecanismos de política específicos para ofrecer soluciones de estabilización socioeconómica, debe prestar ayuda humanitaria de emergencia para garantizar el derecho a la subsistencia de la población desplazada, ¿qué mecanismos ha diseñado para ajustar la política pública de atención humanitaria de emergencia y garantizar que esta sea oportuna, adecuada, integral, igualitaria y de calidad en los términos definidos en el Auto 008?

¿Qué mecanismos ha diseñado para articular la política de atención humanitaria de emergencia y las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos, que pretenden garantizar una estabilización socioeconómica?

¿En qué medida los mecanismos diseñados para ajustar la política pública de atención humanitaria de emergencia garantizan el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿Cómo ha aplicado las presunciones que realizan los Autos 092 de 2008, 251 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009 y 006 de 2009 en materia de atención humanitaria de emergencia para proteger a mujeres, niños, adolescentes, grupos étnicos y discapacitados en condición de desplazamiento?

¿En qué medida los programas propios de la oferta social del Estado para la población pobre, ajustados para proveer atención humanitaria de emergencia garantizan el elemento de especialidad que reiteradamente ha mencionado la Corte para atender a población desplazada, dado que su condición obedece a características diferentes a la de la población económicamente desaventajada?

¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de atención humanitaria de emergencia garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

¿Cuántas familias se verían beneficiadas y en qué tiempo estarían superada su dependencia a la asistencia estatal, con los ajustes diseñados para la política pública de atención humanitaria de emergencia?

Respecto de los ajustes a la política de retornos y reubicación, Acción Social presentó a la Corte Constitucional informe el 9 de junio de 2009, brindando datos sobre los lineamientos determinados para ajustar la política, los cuales a su vez fueron retomados en el informe general del 30 de junio de 2009.

En los informes Acción Social hace un diagnóstico de: las falencias estructurales y las

dificultades que se presentan en el proceso de retorno y reubicación como la situación persistente de conflicto armado; y de la ausencia de mecanismos de coordinación y de articulación con acciones de estabilización socioeconómica. Propone revisar el componente de los derechos que pretenden protegerse en esta fase de política pública para la atención integral de la población desplaza. Además, plantea diseñar una estrategia para que la política de retornos garantice un enfoque de derechos, que comprenda los mecanismos de racionalidad de las políticas públicas, los instrumentos de coordinación territorial y tenga en cuenta el enfoque diferencial.

En esta medida encuentra la Corte que el informe de Acción Social plantea haber tenido en cuenta las órdenes de la Corte pero no ha definido la estrategia para ajustar la política pública.

Así mismo, aun cuando en los informes Acción Social detecta la desarticulación entre las políticas y las instituciones como una falla en la política, traslada esa responsabilidad a la Mesa Nacional de Estabilización, siendo ésta la responsabilidad de Acción Social, por ser el coordinador principal del SNAIPD.

Finalmente, la Corte encuentra que en los informes Acción Social define como meta aumentar los retornos y la reubicaciones, frente a lo cual advierte la Corte que es importante complementar dicha meta con los principios básicos del retorno como la condición de seguridad y voluntariedad.

La Corte Constitucional considera que respecto de la política relativa a retornos y reubicación, Acción Social en coordinación con el CNAIPD, no ha respondido respecto de las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los ajustes a la política de retorno y reubicación que ha realizado para que éstos garanticen las condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad, y a su vez promuevan el desarrollo integral de la población que retorna o se reubica? ¿Cuál es el plan de acción mediante el cual pondrá en marcha dichos ajustes?

En tanto coordinador principal, ¿cómo Acción Social va a garantizar la articulación entre los programas de retorno y los de estabilización socioeconómica; y entre los programas de retorno y la política de prevención para garantizar el derecho de no repetición?

¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de retornos y reubicaciones garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

7. Valoración del riesgo y ajustes a la medida de protección y prevención del desplazamiento forzoso

La Corte Constitucional ordenó mediante el Auto 008 de 2009, “al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad para el 4 de mayo de 2009, diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas”(…) (Negrillas fuera del texto original).

En reunión técnica, la Corte Constitucional recibió el informe sobre la matriz creada por el Ministerio del Interior y de Justicia para la valoración del riesgo. Esta matriz si bien se encuentra adecuadamente concebida para valorar el riesgo, está diseñada para la valoración del riesgo de casos individuales, faltando un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades. Este instrumento apenas ha sido diseñado y según se informó, para su implementación requiere un proceso de capacitación para su debida aplicación. El documento no da cuenta del cronograma diseñado para su implementación.

Además de lo anterior, Acción Social informó a la Corte el 30 de junio en el informe general las acciones adelantadas para ajustar la política de prevención y protección. Determina los objetivos generales y como lineamientos principales: la promoción de DDHH y del DIH, la unificación del concepto de prevención, la construcción de nuevos indicadores de GED, la inclusión del enfoque diferencial, la articulación territorial, la implementación de una ruta de protección, y la unificación del sistema de información.

Al igual que frente a los ajustes de la política de retorno y reubicación, encuentra la Corte que Acción Social ha determinado parámetros de ajustes conforme a las órdenes rendidas pero no ha definido la estrategia de acción para prevenir el desplazamiento y proteger a la

población desplazada. Además, en el proyecto de estrategia hace falta la definición de un plan de acción, del presupuesto requerido, de las entidades responsables, entre otros aspectos indispensables en el diseño de política pública.

La Corte reconoce un esfuerzo en la articulación de los sistemas de información, pero considera que es necesario determinar el instrumento y el procedimiento concretos, a través de los cuales pretende articularse el SAT, CIAT y las bases de datos importantes como la del Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH y DIH o la información del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, puesto que no basta haber iniciado comunicaciones con el Observatorio para integrar los distintos sistemas sino que es necesario trazar un mecanismo que garantice un intercambio fluido, permanente y sostenible de la información y de los análisis sobre la evolución de las distintas variables que afectan el orden público, de tal manera que se cuente con mayores y mejores instrumentos para la prevención y protección de la población.

La Corte también reconoce el esfuerzo de contemplar un enfoque diferencial en esta estrategia, pero considera que es necesario armonizar estos planes de acción con las presunciones de riesgo especial señalados en los Autos 006, 005, 004 de 2009, y 251 y 092 del 2008, la unificación del concepto de prevención previsto en los distintos componentes de la seguridad pública y la articulación de acciones concretas con las entidades territoriales, de tal manera que se garantice una verdadera política de prevención del desplazamiento que resulte adecuada para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. También es necesario que esos ajustes se hagan conforme a los criterios de racionalidad determinados por la Corte.

Finalmente, la Corte encuentra avances en la definición de lineamientos para coordinar las acciones de las entidades territoriales con las nacionales y en la definición de competencias de las autoridades locales y regionales, además de la estrategia determinada frente a la capacidad presupuestal.

Dado que aún persisten interrogantes y vacíos en la respuesta de Acción Social, la Corte presenta las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social en coordinación con la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa:

¿El instrumento de valoración de riesgo diseñado es aplicable a los grupos colectivos o comunidades o se requiere la elaboración de un instrumento propio para valorar el riesgo en estos casos? En el evento en que se requiera de un instrumento propio, ¿cuál instrumento

ha diseñado?

¿Qué mecanismos ha diseñado para ajustar la política pública de prevención del desplazamiento forzoso en un instrumento oportuno, constante, flexible y contextual a la situación de la población en riesgo, para garantizar los derechos a la seguridad personal, libertad personal, vida y no repetición de la población desplazada?

¿Cuáles mecanismos ha diseñado para articular los sistemas de información oficiales que dan luces sobre la situación de riesgo real tales como el Observatorio de la Presidencia para los Derechos Humanos o el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona?

¿Qué mecanismo ha diseñado para articular los diferentes programas de prevención para los grupos de especial protección como mujeres, niños (as), adolescentes, grupos étnicos, discapacitados(as), y adultos(as) mayores, de tal manera que no se desborden la capacidad institucional de las entidades responsables de su ejecución y se pueda evaluar el goce efectivo del derecho que éste componente cubre?

¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de protección y prevención garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, que sean acordes a la capacidad institucional y que cumplan con los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

8. Reajustes a la política pública de verdad, justicia, reparación y no repetición

El Auto 008 de 2009 ordena “al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia”(…). (Negrillas fuera del texto original).

Acción Social incluye en el informe general presentado el 30 de junio de 2009, un aparte dedicado a informar los avances en el ajuste de la política para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Encuentra la Corte Constitucional que en este informe no determina concretamente cuáles son los ajustes que pretende realizar para solucionar las falencias determinadas en el Auto 008, ni define un plan de acción concreto, ni un cronograma, ni el plan presupuestal ni las entidades responsables. No da cuenta de la participación de las otras entidades a las que se dirige la orden de la Corte. No da cuenta de un diálogo con la Fiscalía, lo cual es indispensable para mejorar las falencias en justicia y verdad del delito de desplazamiento. Sumado a ello, no diferencia el derecho de justicia del

de verdad.

Aún cuando el plazo para que las entidades competentes reformulen los ajustes ordenados por la Corte Constitucional a la política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, se formulan una serie de interrogantes a Acción Social, al Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que son necesarios para evaluar los avances en esta materia, y útiles en el proceso que lleva adelantando:

- a. ¿Cuál es el mecanismo que ha diseñado para ajustar la política pública de garantía a la verdad, justicia, reparación y no repetición?
- b. ¿Cómo se han identificado en dicho instrumento los derechos colectivos que han sido violados, el daño causado y la forma de repararlos?
- c. En el informe del 30 de junio de 2009 enviado a la Corte, identifica que una de las dificultades que se presenta, es las amenazas que recibe la población desplazada cuando reclama la protección y la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, ¿Qué estrategia ha diseñado para superar esta dificultad?
- d. ¿El ajuste de las medidas “administrativas acordes a la normatividad internacional de DDHH y DIH que permitan un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia”[9], implica la reformulación del Decreto 1290 de 2008?
- e. ¿Cómo se integrarán los resultados del proceso de consulta a pueblos indígenas en relación con el derecho a la reparación en la batería de indicadores?
- f. ¿En qué medida los ajustes diseñados garantizan la coordinación entre la política de verdad, justicia, reparación y no repetición y la política de prevención y protección; y la política de restitución de tierras?

¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de garantía a la verdad, justicia, reparación y no repetición garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, que sean acordes a la capacidad institucional y que cumplan con los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

9. Reformulación de la Política de Tierras

La Corte Constitucional, mediante el Auto 008 de 2009 ordena a “los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional-dentro de la respectiva órbita de sus competencias-y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su

interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en los párrafos 82 a 85 del presente Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente (...)" (negrillas fuera del texto original).

Acción Social envió a la Corte en el balance general del 30 de junio de 2009, avances en el diseño de la política de tierras. En este informe Acción Social admite que los lineamientos definidos se encuentran en una etapa de divulgación que debe ser retroalimentado, de tal manera que los lineamientos que presenta no son los definitivos. Hace un esfuerzo para reflexionar sobre las necesidades de la población desplazada relativas a la restitución de tierras y protección de sus derechos frente a los bienes abandonados. Establece 7 lineamientos de acción: prevención del despojo, protección de los predios, formalización y saneamiento, compensación/ restitución, y dos transversales: mejorar los sistemas de información y la capacidad institucional (en estos dos aspectos hay inconsistencias entre el informe general y el anexo, ya que en el anexo determina como eje transversal la formalización y la capacidad institucional).

Encuentra la Corte que en estos documentos, el Gobierno Nacional aún permanece en la fase de diagnóstico de la situación pero no ha definido la estrategia concreta para solucionar la situación de despojo de la población desplazada. En el informe no es clara la diferencia entre prevención y protección. Se observa de manera positiva la propuesta de comprometerse a restituir no solamente los predios sobre los cuales la población despojada era propietaria, sino además compensar a las víctimas tenedoras trabajadoras no propietarias, o poseedoras de terrenos menores que una UAF.

La Corte reconoce que en la propuesta, Acción Social contempla actividades para cada uno de los lineamientos definidos, pero no tiene en cuenta la totalidad de los criterios de racionalidad, como las entidades responsables, el presupuesto necesario, los tiempos, las metas a largo y corto plazo, los mecanismos de coordinación entre las entidades responsables y el enfoque diferencial. Frente este último aspecto Acción Social debe coordinar esta política con las órdenes determinadas en los autos, como por ejemplo incluir una estrategia para garantizar el acceso de las mujeres a programas de restitución o al RUPTA, lo cual fue identificado como una falla en el Auto 092.

Teniendo en cuenta que un diseño conducente, integral, coherente y eficaz en la política de tierras es fundamental para garantizar medidas de protección contra el despojo, garantizar la sostenibilidad socioeconómica y restituir a la población en desplazamiento, y considerando que la Corte encuentra que ni el informe adjuntado por Acción Social ni la Audiencia de rendición de cuentas es suficiente para abarcar los diferentes aspectos ordenados en el Auto 008, formula las siguientes preguntas, que deben ser resueltas por Acción Social en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Ministerio del Interior y de Justicia, y el Ministerio de Agricultura:

¿Cómo va a garantizar la efectividad del instrumento que propone para reformular la política pública de tierras para la población desplazada, y que sea conducente para esclarecer la verdad sobre el despojo, identifique y reformule las instituciones necesarias para asegurar la restitución de bienes, y contenga un mecanismo efectivo de restitución? ¿Cuál son las actividades que va a realizar a corto plazo, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas garanticen una solución racional e integral a la situación de despojo de la población desplazada?

¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de vivienda y la de generación de ingresos; y con el retorno y la reubicación?

¿En qué medida el instrumento diseñado para reformular la política pública de tierras garantiza el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿En qué medida el cumplimiento de las órdenes determinadas en los Autos 092 de 2008, 005 de 2009 y 004 de 2009 se articulan a la política pública de restitución de tierras a la población desplazada?

¿Cómo el instrumento diseñado garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

¿Cuál es el cronograma para finalizar la reformulación de la política de tierras? ¿Cuándo se va a finalizar el instrumento de reformulación? ¿Cuándo se va a iniciar la implementación de dicho instrumento?

10. Reformulación de la política de vivienda

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordena “al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios

para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009". (Negritas fuera del texto original).

De igual manera, Acción Social envió a la Corte en el balance general del 30 de junio de 2009, avances en la reformulación de la política de vivienda. En el informe Acción Social se concentra en el diagnóstico de los ejes problemáticos de la política actual, siendo escaso el desarrollo en los lineamientos de política. Encuentra la Corte que el documento no da cuenta de una nueva política diseñada.

Acción Social identifica como ejes problemáticos la ausencia de articulación de la política de vivienda con las fases de atención humanitaria de emergencia, la de estabilización socioeconómica, y el retorno, y determina que se deben articular pero no define cómo. También reconoce que la política vigente no tiene en cuenta un enfoque territorial por cuanto el valor de la vivienda y la capacidad institucional de las autoridades varía de una región a otra, pero no define un plan de acción para garantizar la habilitación de suelos. Admite que la población desplazada ha tenido que asumir unos costos de transacción muy altos para adquirir el subsidio de vivienda, pero insiste en que este sea el medio para abastecer de vivienda a este sector poblacional, sin determinar como hará que los subsidios sean verdaderamente efectivos y conducentes para que la población en condición de desplazamiento pueda adquirir vivienda.

La Corte requiere que Acción Social, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Departamento Nacional de Planeación contesten a las siguientes preguntas:

¿Cuál es su reformulación de la política pública de vivienda para la población desplazada, es decir cuál es el nuevo instrumento que satisface el goce efectivo al derecho a la vivienda de la población desplazada, y en consecuencia, la superación de un estado de cosas inconstitucional? ¿En qué medida, dicho instrumento garantiza la conducencia para proveer el acceso a alojamiento y vivienda básica para la población en condición de desplazamiento; define las obligaciones de las entidades territoriales respecto de los planes de ordenamiento territorial y el uso del suelo; y estimula una oferta bajo un enfoque de derechos?

¿Cuáles son las actividades que va a realizar a corto, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas garanticen una solución racional e integral a vivienda de la población desplazada?

¿Cómo el instrumento de reformulación de la política pública de vivienda garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar

en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de tierras y la de generación de ingresos; y con el retorno y la reubicación?

¿En qué medida el instrumento diseñado para reformular la política pública de tierras garantiza el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿En qué medida el cumplimiento de las órdenes determinadas en los autos 092 de 2008, 005 de 2009 y 004 de 2009 se articulan a la política pública de restitución de tierras a la población desplazada?

¿En qué medida el mecanismo de divulgación de la oferta de vivienda diseñada, garantiza la participación de la población desplazada, en especial de los grupos de especial protección y de las madres cabeza de familia?

11. Reformulación de la política de generación de ingresos

La Corte Constitucional ordenó en el Auto 008 de 2009, a la “Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento CONPES de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, a lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste a la Comisión de Seguimiento, para garantizar, a lo menos, la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre (i) los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y (ii) los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia”.

Acción Social como coordinador de la política pública de atención a la población desplazada debe informar a la Corte sobre los avances, retrocesos y ajustes que se deben realizar para que la política de generación de ingresos sea conducente, coherente e integral para satisfacer el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y en particular, su estabilización socioeconómica, rinde cuentas a la Corte en lo respectivo a la reformulación ordenada en el Auto 008 de 2009.

En el informe del 30 de junio y en el borrador de Conpes que anexa Acción Social para informar sobre este componente, realiza en primera medida un diagnóstico de la situación de la población desplazada y de aquellos aspectos que generan barreras para su

estabilización socioeconómica. Ve con preocupación el asistencialismo, y por eso determina que su estrategia debe centrarse en este componente. Ahora bien, el documento presenta varias falencias, ya que en primera medida no diferencia con claridad a la población desplazada de la población en pobreza extrema, lo cual fue expresamente ordenado en el Auto 008 de 2009. Lo anterior, genera que la estrategia propuesta parta de necesidades generales de la población pobre y no de las particulares de la población desplazada. Además, supedita la generación de ingresos al escenario económico nacional lo cual pone en tela de juicio el goce efectivo de la población desplazada.

Por otra parte, menciona la importancia de fortalecer la coordinación nación- territorio. En este aspecto, Acción Social determina la importancia que las autoridades locales pongan en marcha planes de generación de ingresos, pero no determina cómo articularlos a la estrategia nacional.

Finalmente, la Corte encuentra que la propuesta que presenta Acción Social no revela una política nueva, ya que parte de los programas existentes, y además, no garantiza la especificidad en la medida en que hace referencia a programas propios de la oferta social. El único elemento de especialidad que prevé es brindar un programa de atención psicosocial permanente y transversal, sin justificar cómo este garantiza el enfoque de especialidad que se debe mantener en las políticas públicas para atención de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación:

¿Cómo va a garantizar la efectividad del instrumento que propone para reformular la política pública de generación de ingresos para la población desplazada, y que sea conducente con el goce efectivo de derechos? ¿Cuál son las actividades que va a realizar a corto plazo, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas garanticen una solución racional e integral a la situación de ausencia de ingresos de la población desplazada?

¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de vivienda y la de tierras; y con la atención humanitaria de emergencia; y con el retorno y la reubicación?

¿En qué medida los programas propios de la oferta social del Estado para la población pobre, flexibilizados en su propuesta, para generar ingresos para la población desplazada, garantizan el elemento de especialidad que reiteradamente ha mencionado la Corte se deben tener en cuenta para atender a población desplazada, dado que su condición obedece a características diferentes a la de la población económicamente desaventajada?

¿En qué medida la atención psicosocial garantiza la especificidad del programa?

¿En qué medida los mecanismos diseñados para reformular la política pública de generación de ingresos garantizan el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable?

¿Cómo el instrumento de reformulación de la política pública de generación de ingresos garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

¿Qué implica que para garantizar el desarrollo de la política de generación de ingresos “se requiere que funcione dentro del marco de economía estable que permita al estado contar con los recursos suficientes para garantizar la intervención en diferentes fases y que le garantice sostenibilidad a sus intervenciones”[10]? ¿Cuál es el concepto utilizado de economía estable y su aplicación a la actual coyuntura de la economía colombiana? Y ¿en el evento en qué no estén estables, cuáles serían las alternativas para cumplir con las obligaciones del Estado encaminadas a facilitar la superación de la situación de desplazamiento a la población desplazada?

¿Cómo operará el seguimiento de los logros a través de la red de JUNTOS?

12. Diseño de un instrumento para garantizar la participación efectiva de la población desplazada

En el Auto 008 de 2009, se ordenó “al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas” (Negrillas fuera del texto original).

El 4 de marzo de 2009, Acción Social remitió a la Corte el Protocolo de Participación diseñado e informó posteriormente en el informe general del 30 de junio de 2009 el avance en materia de participación de la población desplazada.

Encuentra la Corte que los dos informes se encuentran desarticulados. El primero da cuenta de un protocolo que ha estado organizando para asegurar la participación de la población desplazada, determina los escenarios en los cuales debe participar la población desplazada (los cuales son escenarios de toma de decisión de política pública), determina que los sujetos representantes deben tener la condición de representatividad de la población en condición de desplazamiento y que además debe existir representación de los diferentes sectores vulnerables, y establece que las convocatorias deben determinar el contenido sobre el cual se hará la participación. Incluso comprende las capacitaciones y los gastos que se deben proveer para garantizar la participación, como el transporte, la logística de los

viajes, etc.

Ahora bien, en el informe del 30 de junio, Acción Social no menciona el protocolo, y determina como estrategia de acción para garantizar la participación de la población, una serie de talleres que va a realizar en 5 regiones del país, con autoridades locales y líderes de la población desplazada, para divulgar el auto 007 y el 008, abriendo espacios de participación, durante dos días. No determina cómo se moviliza la población, ni las entidades responsables, ni cuál es el mecanismo sostenible para garantizar una participación continua, representativa y diferencial de la población desplazada.

Dado que en la Audiencia de rendición de cuentas el director de Acción Social no informó al respecto, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a esta entidad a partir del informe recibido el 4 de marzo de 2009 y el 30 de junio de 2009:

¿Cómo articula el protocolo “Participación de las Organizaciones de Población Desplazada” con los talleres que propone en el informe del 30 de junio de 2009?

¿Cómo va a articular el protocolo “Participación de las Organizaciones de Población Desplazada” a las diferentes fases de atención de la población desplazada, incluida la verdad, la justicia, la reparación, y la no repetición, para garantizar la participación continua de la población?

¿Cómo garantiza que el sistema de convocatoria y notificación que diseña es acorde al enfoque diferencial y racional de las políticas públicas?

¿Cuál estrategia ha diseñado para coordinar la aplicación del Protocolo en las instancias territoriales?

¿Cómo hará el seguimiento a la implementación de esta medida y evaluará el goce efectivo de derechos?

¿Cuáles (son) la(s) entidad(es) responsables de mantener actualizada una base de datos con información de contacto de líderes de la población desplazada? A la vez, ¿qué mecanismos ha diseñado para que la población desplazada también sea responsable de informar sus datos de contacto?

AVANCES EN EL ENFOQUE DIFERENCIAL

De manera transversal, la Corte Constitucional plantea las siguientes preguntas a Acción Social respecto de los programas que debe diseñar para atender las situaciones desproporcionadas que sufren los grupos de protección especial en condición de desplazamiento:

- a. ¿Qué mecanismos ha diseñado para coordinar estos programas con las diferentes fases de atención y prevención del desplazamiento forzoso, es decir: la prevención y protección, el registro de población, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y la participación de estos grupos poblacionales?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para que estos programas cumplan con los mínimos de racionalidad, así como presupuesto y cronograma para su implementación?
- c. ¿Qué ha hecho Acción Social hecho para lograr la publicidad y difusión de los Autos?
- d. ¿Qué obstáculos y dificultades ha encontrado en la implementación de los Autos y qué correctivas y plazos propone para ello?

13. Avances en relación a prevención y la atención de Mujeres en condición de desplazamiento

Mediante el Auto 092 de 2008, sobre protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, La Corte Constitucional ordenó “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”.

En el mismo Auto, 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”.

Para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado que padecen las mujeres en condición de desplazamiento ordena “al Director de Acción Social que adopte 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. de la presente providencia, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas”.

Al respecto, la Corte recibió de Acción Social un informe radicado el 20 de enero de 2009 y lineamientos generales de avances presentados en el informe general del 30 de junio de 2009. En estos informes Acción Social da cuenta del diseño de los 12 programas, pero comenta que estos aún no se encuentran implementados. Pretende implementarlos en los lugares donde se encuentran las 600 mujeres beneficiadas en las órdenes concretas del Auto 092.

Conforme a estos documentos, su acción como coordinador se ha centrado en diseñar 12 manuales operativos sobre los aspectos que deben tener los programas, pero aún cuando la orden del Auto es que diseñe los programas, considera que hay otras entidades responsables del diseño y que Acción Social debe principalmente coordinar las acciones. No describe los mecanismos que garantizan la divulgación de los manuales, ni el compromiso de las otras entidades en el diseño de programas. Al mismo tiempo, considera que algunas de las dificultades ha sido la falta de concurrencia y respuesta de entidades responsables, y la ausencia de una estrategia macro que integre los 12 programas. Lo anterior, considera la Sala, constituye una falencia de un coordinador de política, pero no se evidencia cómo se superará la misma.

Acción Social describe por cada programa las entidades que han participado y las acciones

que se han realizado como contrataciones, desarrollo de talleres, capacitación de funcionarios, alianzas y convenios interinstitucionales. No obstante, no se evidencia articulación entre las actividades, que responda a una política integral en la atención a mujeres víctimas del desplazamiento.

Por otra parte, en la Audiencia de Rendición de Cuentas, el director de Acción Social reconoce que la implementación de los programas para la atención y protección de las mujeres en materia de desplazamiento forzoso se encuentra estancada.

Encontrando la Corte Constitucional que se ha avanzado únicamente en el diseño de los programas, formula las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de las mujeres en condición de desplazamiento? ¿Cómo ha previsto articular los trece programas ordenados en el auto 092? ¿Cómo se implementaran de manera armónica, coordinada y articulada los programas dirigidos a atender la especial vulnerabilidad de las mujeres?

- ¿Cómo se garantiza la coordinación de los trece programas con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- ¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?
- ¿Cómo se integrara el programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres, en el marco de la política de tierras?
- ¿En qué medida los programas diseñados garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

14. Avances en relación a prevención y la atención de niños, niñas y adolescentes en Condición de Desplazamiento

Mediante el Auto 251 de 2008 sobre protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, la Corte Constitucional ordenó al Director de ACCION SOCIAL que conjuntamente con el Ministro del Interior y de

Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, garantizara el diseño e implementación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, con los componentes de prevención y atención, y los requisitos fijados por la Corte en dicho Auto. Así mismo, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL garantizar la participación activa de las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan con niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento y que fueron mencionados en dicha providencia.

En el Auto 251 de 2008 la Corte también le ordenó al Director de ACCION SOCIAL, que de forma conjunta con el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, y bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, garantizara el diseño y ejecución de tres proyectos piloto en el ámbito de prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado: (i) proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo; (ii) proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño); y (iii) proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín. Así mismo se ordenó al Director de ACCION SOCIAL que garantizara la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado, como mínimo, las organizaciones mencionadas por la Corte en el mencionado Auto.

De otra parte, en el Auto 251 de 2008 la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL que en forma conjunta con el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Defensa, y bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, garantizara el diseño y ejecución de los doce proyectos piloto mencionados en dicho Auto, relativos a la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado en las ciudades de Cartagena, Arauca (Arauca), Sincelejo, Quibdo, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, Policarpo (Nariño), Florencia, San José del Guaviare, con cumplimiento de los requisitos fijados por la Corte. En igual sentido se ordenó al Director de Acción Social que garantizara la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto, involucrando como mínimo a las organizaciones mencionadas en el Auto en cuestión.

Finalmente, en el Auto en mención, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL que

conjuntamente con la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social y la Ministra de Educación, pero bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, realizara las acciones de protección de los derechos de los dieciocho mil (18.000) niños, niñas y adolescentes que la Corte identificó en el Anexo I del Auto en mención, las cuales hacen relación a (i) ayuda humanitaria de emergencia, (ii) valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adoptaran las medidas correspondientes garantizando el acceso a los servicios de salud, a cupos educativos y a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional existente; (iii) inscripción como beneficiarios individuales de los proyectos pilotos en las distintas zonas de asentamiento; (iv) inscripción como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordenó en dicha providencia.

Acción Social presenta un informe de avance del Auto 251 de 2008, relativo a la “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional”, el 29 de abril de 2009. Posteriormente, el 9 de junio de 2009 presenta otro informe de Avance relativo a la “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional”. Finalmente, en el informe del 30 de junio de 2009, presenta avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial incluyendo niños, niñas y adolescentes.

Estos informes de Acción Social presentan los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes tercera, cuarta y quinta contenidas en el Auto 251 de 2008. Hacen referencia específicamente: (i) al diseño e implementación de un programa nuevo de protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado; (ii) a la implementación de tres proyectos pilotos de prevención; y (iii) a la implementación de doce proyectos piloto de atención a niños, niñas y adolescentes desplazados.

Acción Social informa sobre la entrega de ayuda humanitaria de emergencia de los niños identificados individualmente en el Auto 251, pero comenta al igual que en la Audiencia, que tuvo dificultades en determinar los datos de contacto de estos niños. Informa sobre el diseño y ejecución de los 15 proyectos piloto de atención. Conformó un equipo técnico nacional y hace énfasis en la articulación con las entidades territoriales, ya que creó equipos técnicos a nivel local. Informa sobre el diseño y la implementación de los 3 proyectos piloto de prevención adelantados. Describe cada una de las actividades desarrolladas para cumplir con las órdenes de la Corte.

También informa sobre el diseño de un programa de enfoque diferencial, que tiene enfoque territorial y define las entidades responsables. Pretende mejorar la situación de educación de los menores, protegerlos y prevenir las violaciones que sufren, y garantizar su participación.

En el informe, Acción Social no hace mención alguna al diseño de un mecanismo tendiente a mejorar el subregistro de la situación de los menores, lo cual es una de las falencias que se reitera en el Auto. Da cuenta de cómo socializó el Auto, pero solamente en un caso contó con la participación de niños. Resalta la Corte con preocupación que Acción Social no evidencia haber diseñado un instrumento que garantice la participación constante de los niños en condición de desplazamiento.

Se observa, de manera general que Acción Social se encuentra en la fase preliminar en el diseño de políticas de enfoque diferencial para niños y adolescentes de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social en concordancia con el Ministerio del Interior y de Justicia, el ICBF, el Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional y el Director del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales:

¿En qué medida los programas diseñados garantizan la especificidad que deben tener los instrumentos dirigidos a la población desplazada?

¿Cómo garantiza la superación del subregistro de la situación de niños y adolescentes desplazados? ¿Cómo articula el RUPD a los programas diseñados?

¿Cómo garantizará la participación constante de niños y adolescentes en desplazamiento?

¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes en condición de desplazamiento?

¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y prevención de niños y adolescentes en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?

¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?

¿En qué medida los programas diseñados garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

15. Avances en relación a prevención y la atención de pueblos y grupos indígenas en Condición de Desplazamiento

A través del Auto 004 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional le ordenó al Director de ACCION SOCIAL, así como al Ministro del Interior y de Justicia-con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que formulara e iniciara dentro del ámbito de su competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas afectados por el Desplazamiento, así como Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos indígenas en situación de desplazamiento, o en riesgo de exterminio o de desplazamiento, los cuales deberán contener los componentes de prevención y atención, así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en dicha providencia y otros autos sobre atención diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. Así mismo, se ordenó garantizar la participación efectiva de las autoridades legítimas de los pueblos indígenas.

En cumplimiento del Auto 008 de 2009 y los avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial incluyendo la relativa a pueblos indígenas, Acción Social presentó a la Corte un informe el 30 de junio de 2009.

El informe da cuenta de un plan de acción adelantado por parte de esta entidad, pero afirma que este plan no ha sido aprobado porque no se ha finalizado el proceso de consulta previa a las comunidades indígenas. El plan de acción lo integra con las diferentes fases de atención, evalúa los aspectos que se requieren para garantizar un enfoque diferencial en estas fases, y determina como indicadores específicos de las autoridades indígenas: el territorio, la autonomía y la identidad. En el informe, no da cuenta de la coordinación de estos programas con las entidades territoriales, ni del cruce de estos programas con el registro, lo cual es necesario para asegurar elementos de conducencia y coherencia. No tiene un cronograma de acción ni un presupuesto determinado.

Encuentra la Corte que el documento presentado tiene un vacío frente a la estrategia de acción que se debe implementar para proteger y atender a los pueblos confinados, lo cual es determinado como un aspecto esencial en el Auto 004.

Es necesario que Acción Social aclare a la Corte cómo se viene realizando la difusión y publicidad del Auto, así como el proceso de consulta, concertación y participación de las comunidades indígenas para los programas de garantías de derechos y los planes de salvaguarda.

La Corte formula las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Defensa:

¿Cuándo estarán formulados los programas y planes de salvaguarda, garantizando consulta previa y la participación activa de las comunidades indígenas correspondientes? ¿Con cuáles pueblos indígenas se está consultando y concertando estos programas?

¿Cómo ha aplicado el concepto de "Territorios indígenas tradicional" establecido por la Corte Constitucional en el Auto 004?

¿Cómo y bajo qué mecanismo viene adelantando la difusión del Auto 004 de 2009?

¿Se han identificado algunos casos prioritarios o casos de emergencia de comunidades indígenas que estén actualmente en situación especial de riesgo y ha tomado medidas al respecto? ¿Qué valor le ha dado el gobierno a la información sobre las comunidades indígenas que reposa en los Anexos del Auto 004 de 2009?

¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de los grupos indígenas en condición de desplazamiento?

¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección de los grupos indígenas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?

¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?

¿Qué estrategia ha diseñado para proteger a los pueblos indígenas confinados?

16. Avances en relación a prevención y la atención de comunidades Afrocolombianas en Condición de Desplazamiento

En el Auto 005 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL como coordinador del SNAIP, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, de conformidad con los temas abordados en dicha providencia. Sumado a ello, la Corte ordenó que las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones donde se encuentran las comunidades afrocolombianas señaladas en el Anexo del Auto 005 de 2009, debían participar en el diseño e implementación del correspondiente plan, de conformidad con lo que establece la Ley 1190 de 2008.

En el mismo Auto, la Corte le ordenó así mismo al Director de Acción Social que diseñara una estrategia que le permitiera adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas

necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, recibiera atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.

En cumplimiento del Auto 008 de 2009, el Gobierno Nacional presenta avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial, incluyendo la población afrodescendientes en condición de desplazamiento, el 30 de junio de 2009.

En este informe, se observa que aún cuando las comunidades afrodescendientes son una de las más afectadas con el fenómeno del desplazamiento, respecto del proceso de implementación de las órdenes dadas por la Corte, este sector es el más atrasado. Por tanto, es necesario que Acción Social informe a la Corte cómo viene adelantando el proceso de divulgación y publicidad de este Auto, y cómo se está implementando el proceso de concertación, consulta y participación con estas comunidades para hacer efectiva la prevención y protección, así como la atención en sus diferentes componentes, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la política de tierras, y de retorno y reubicación.

Encuentra la Corte que el documento presentado por Acción Social se limita a determinar como objetivos generales de la política diferencial para población afrocolombianas en condición de desplazamiento, las órdenes determinadas en el Auto 005, pero no establece la estrategia de acción que va adelantar para garantizar el cumplimiento de dichas órdenes. Informa sobre problemas detectados en un diagnóstico que realiza, que ya habían sido detectados en el Auto 005, como la importancia de definir zonas en riesgo. La estrategia presentada, no da cuenta de un plan de acción concreto, de las entidades responsables, ni la manera como se coordinarán, ni otros elementos básicos de racionalidad.

La Corte Constitucional formula las siguientes preguntas al director de Acción Social, en conjunto con el Ministerio del Interior y de Justicia, el INCODER, el IGAC, la Unidad de tierras del Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro conforme al ámbito propio de sus competencias:

¿Cómo ha entendido la ruta étnica para la protección de territorios afrocolombianos? ¿quién es el responsable de su implementación?

¿Cómo se integra el plan de prevención de las comunidades Afrocolombianos con los lineamientos de prevención y la política pública de tierras?

¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de las comunidades afrocolombianas en condición de desplazamiento?

¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección de las

comunidades afrocolombianas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?

¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?

¿Qué estrategia ha diseñado para proteger a las comunidades afrocolombianas confinadas?

En el caso de las comunidades afrodescendientes deberá informar sobre la forma en que se ha coordinado con el Ministerio del Interior y de Justicia para implementar las consultas y el proceso de concertación con estas comunidades.

17. Avances en relación a prevención y la atención de Avances en relación a prevención y la atención de población con discapacidad en condición de desplazamiento

En el Auto 006 de 2009 sobre protección de las personas desplazadas con discapacidad, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL y a las autoridades del SNAIP bajo la coordinación de Acción Social, que adoptara los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información en relación con la población desplazada con discapacidad, y estableciera criterios unificados para la recolección de la misma. Así mismo, determinó la Corte unos presupuestos mínimos para los sistemas de información, y la participación activa de personas en situación de desplazamiento y discapacidad y de sus familias, al igual que de las organizaciones que promueven sus derechos, en la unificación de estos criterios.

Además, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que adoptara las medidas necesarias para que las dos presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, señaladas en el Auto, fueran incorporadas al SNAIPD y conocidas, y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las personas desplazadas con discapacidad.

Igualmente, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizaran el diseño, adopción e implementación de un Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado. La Corte determinó que este Programa debe incluir dentro de su ámbito de cobertura los componentes centrales de prevención y de atención integral a las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, así como que debe reunir los requisitos mínimos explicados en el Auto 006 de 2009. La Corte le ordenó al Director de Acción Social garantizar para el diseño e implementación del Programa, la participación

activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, así como la de organizaciones que promueven sus derechos, fijando para ello un mínimo de organizaciones participantes.

En la misma providencia, la Corte le ordenó al Director de Acción Social conjuntamente con el Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Defensa, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizaran el diseño y ejecución de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de los riesgos especiales que aquejan a las personas desplazadas con discapacidad, los cuales deben implementarse en Bogotá, Nariño, Antioquia, Caquetá y Tolima, o en otros donde la presencia de desplazados con discapacidad también sea numerosa. Así mismo la Corte le ordenó al Director de Acción Social y las entidades responsables garantizar la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, al igual que de organizaciones que promueven sus derechos, fijando para ello un mínimo de organizaciones participantes.

Finalmente, en el Auto 006 de 2009 la Corte protegió los derechos de algunas personas cuya situación individual fue acreditada ante la Corte, y por tanto le ordenó al Director de Acción Social, conjuntamente con el Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que dentro de sus respectivas órbitas de competencia en lo pertinente según lo ordenado, pero bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizara la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a los programas y ayudas existentes para la población desplazada, el acceso efectivo a la oferta institucional existente en salud y del goce efectivo de todos sus derechos fundamentales, así como la inscripción como beneficiarios individuales de los componentes y elementos constitutivos relevantes del Programa para la protección diferencial de las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, cuya creación se ordena en la presente providencia.

La Corte Constitucional recibió de Acción Social un informe de avance del Auto 006 de 2009, relativo a la "Protección de los derechos fundamentales de los discapacitados desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional" el 9 de junio de 2009, y avances en la materia en el informe general remitido el 30 de junio de 2009.

En el informe Acción Social cuenta que ha tenido en cuenta las indicaciones técnicas del Documento Conpes 80 para la población discapacitada, ya que la adecuación de los

servicios para la población discapacitada, no solo beneficia a la población desplazada sino a la población general con algún tipo de discapacidad. Nuevamente, Acción Social describe en el informe que los lineamientos que tendrá en cuenta en los programas, los cuales corresponden a las órdenes del Auto 006, son los criterios de racionalidad transversales identificados por la Corte, tales como la capacitación de funcionarios y la coordinación interinstitucional, entre otros. No obstante lo anterior, no es claro para la Corte cuál es la política para la atención y la protección de la población discapacitada, ni cuáles son los mecanismos y el plan de acción a partir de los cuales se implementará dicha política.

Además, no ha definido los proyectos pilotos, aun cuando ya definió un plan operativo general e informó a la Corte sobre el avance de los casos individuales. Encuentra la Corte que el avance en este tema es precario, ya que no se evidencian acciones concretas por parte de las entidades responsables.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio del Interior y de Justicia, al ICBF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Agricultura y al Director Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, conforme al ámbito propio de sus competencias:

¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección a las personas discapacitadas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?

¿Cómo garantiza la sostenibilidad, efectividad e institucionalidad de los programas?

¿Cómo garantizará la participación constante de la población discapacitada desplazada?

¿Qué mecanismos diseñará para que la publicidad de los programas sea conducente para garantizar el goce efectivo de la población discapacitada desplazada?

¿El plan operativo general diseñado garantiza el goce efectivo de la población discapacitada desplazada?

XII. Que la Corte recibió el día veintiuno (21) de julio del presente año un informe de Acción Social en el cual contesta las preguntas presentadas por los participantes durante la Audiencia de Rendición de Cuentas. Dichas respuestas serán estudiadas de fondo por la Sala de Seguimiento para que la Corte Constitucional tome medidas al respecto, y serán comunicadas a las organizaciones o personas que las formularon. No obstante lo anterior, el cuestionario de preguntas presentado por los participantes en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, contenido en la presente providencia, deberá ser respondido por las demás entidades del SNAIPD, de conformidad con el ámbito de sus competencias y responsabilidades, y así lo ordenará la Corte en la parte resolutive de esta decisión. Así mismo, tanto Acción Social como las demás entidades del SNAIPD deberán dar respuesta a

las preguntas planteadas por la Corte en los anteriores acápites, y así lo ordenará la Corte en la parte resolutive de la presente providencia.

XIII. Que teniendo en cuenta (i) los informes presentados por el Director de ACCION SOCIAL, que se han mencionado en este Auto, (ii) los informes presentados por los organismos de control a los cuales se ha hecho referencia en la presente providencia, (iii) los informes presentado por la Comisión de Seguimiento, (iv) los informes presentados por las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en pro de los derechos de la población desplazada, (v) las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, (vi) las preguntas entregadas por escrito por las diferentes organizaciones que asistieron a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, durante la sesión de la mañana, de las cuales tan sólo tres de ellas pudieron ser leídas por la Sala, (vii) la existencia de algunos cuestionamientos que todavía siguen sin respuesta para la Corte, y cuya información es estrictamente necesaria para la toma de las decisiones correspondientes, y (viii) la constatación de que algunas de las preguntas planteadas por la Corte a Acción Social quedaron sin respuesta, al considerar el Director de esa entidad que no era su competencia directa y que en esas materias sólo tenía la competencia de brindar información; la Sala Especial de Seguimiento encuentra necesario remitir tanto a Acción Social como a las demás entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral, las preguntas que se formularon durante la Audiencia Pública por parte de las organizaciones asistentes a esta, como también un cuestionario de preguntas que formula directamente la Sala, para que éstos cuestionamientos sean contestados de manera detallada y pormenorizada dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente Auto, tanto por el Director de Acción Social como por el resto de entidades del SNAIPD.

Por consiguiente, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero._ REMITIR el presente Auto tanto a ACCION SOCIAL como a las demás entidades nacionales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada-SNAIPD-, en particular: el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio Público, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así cómo al Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, al INCODER, al ICBF, al IGAC, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Segundo._ ORDENAR al Director de Acción Social así como a las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD-que TENGAN EN CUENTA E INCORPOREN en el ajuste, reformulación e implementación de los diferentes componentes de la política pública de atención integral a población desplazada, las observaciones y recomendaciones realizadas en los diferentes informes rendidos por los organismos de control-Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la Nación-, la Comisión de Seguimiento, y las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en defensa de los derechos de la población desplazada; así como las recomendaciones planteadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.

Tercero._ORDENAR a las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y otras entidades DAR RESPUESTA a la Sala Especial de Seguimiento, de manera detallada y pormenorizada, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, a cada una de las preguntas planteadas por las organizaciones asistentes a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, como por ejemplo, las Mesas Departamentales, Distritales y Municipales de fortalecimiento de Organizaciones de la Población Desplazada, que se describen en el acápite X del presente Auto, de la siguiente manera:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben responder las preguntas relativas al presupuesto, enumeradas del i. al iii y la xxii.
- El Departamento Nacional de Planeación debe responder las preguntas relativas a la generación de ingresos, enumerada en xxxiv.
- El Ministerio del Interior y de Justicia debe responder a las preguntas relativas a la capacidad institucional y la coordinación territorial, y asuntos étnicos, enumeradas del iv al vii; xxvii; xlii y xliii.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las preguntas relativas a alojamiento y vivienda, enumeradas en xiv, xv, xvi, xxx, xxxi, xxxii, xxxiii.
- El Ministerio de Agricultura en concordancia con el Ministerio de Justicia, las preguntas relativas a tierras, enumeradas en xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii, xxix,
- A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, las preguntas relativas los programas establecidos en el Auto 092, enumerados en: xxxv, xxxvi, xxxvii, xxxviii, xxxix, xl, xli,

Cuarto._ ORDENAR al Director de Acción Social como a las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada DAR RESPUESTA a la Sala Especial de Seguimiento, de manera detallada y pormenorizada, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, a las preguntas formuladas por la Sala, tal como quedaron expuestas en el acápite XI de la presente decisión, de conformidad con el tema de política pública cuya responsabilidad les corresponda.

Quinto._ COMUNICAR la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado.

Sexto._ COMUNICAR la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR-.

Séptimo. COMUNICAR la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Comisión Intereclesial Justicia y Paz, AFRODES, Plan Internacional, Consejo Noruego para Refugiados, Pastoral Social de la Iglesia Católica, ONIC, AICO, y Programa PAIIS de la Universidad de los Andes.

Octavo._ COMUNICAR la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a las Mesa Nacional, y Mesas Departamentales y Distritales de fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, que fueron invitadas por la Corte a participar en la AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

Noveno._ REMITIR copia del documento de Acción Social entregado a la Sala Especial de Seguimiento el día veintiuno (21) de julio del presente año, en donde se da respuesta a las preguntas formuladas a Acción Social por parte de las organizaciones y personas desplazadas durante el desarrollo de la AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS, celebrada el día diez (10) de julio de 2009, a las siguientes organizaciones: Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila, a la Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada Cundinamarca, a la Mesa de Fortalecimiento de la Organización Desplazada de Atlántico, a Johana Catalina Roldan, Abogada de Corporación Vamos Mujer, Integrante de La Mesa de Seguimiento al Auto 092

de la Ciudad Medellín, Señoras Ayderbi Yuri Obando, Nini Johana Soto, Ana Tovar, a la Mesa Departamental de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada de Bolívar, a la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, a las Mujeres del Departamento del Valle, a Sisma Mujer, a la Red de mujeres de Acción Hacia El Futuro y al Señor Asdrúbal Plaza Calvo.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

Auto 040/17

Referencia: Cumplimiento órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 y en el Auto 222 de 2016.

Magistrado Sustanciador:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, quien la preside AQUILES IGNACIO ARRIETA (e) y ALBERTO ROJAS RÍOS, atendiendo a las atribuciones conferidas por el artículo 27 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, dicta el presente auto, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES:

1. Problemática identificada en el la sentencia T-488 de 2014

Esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014 evidenció una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos de prescripción adquisitiva del dominio. Sobre el particular, la decisión en comento afirmó lo siguiente:

“La prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil (...) la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiere mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley (...)

El artículo 65 de la ley 160 de 1994, consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor (...) es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder, previo cumplimiento de los requisitos legales”.

En lo que respecta a las fallas que dieron origen a la pérdida para ese entonces de un número indeterminado de hectáreas baldías mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio, la sentencia T-488 de 2014 expuso:

“Particularmente, existen dos problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos que denotan especial relevancia para la resolución del presente asunto: (i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras”.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de Revisión reconoció que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación desconocía los objetivos constitucionales trazados tanto por la Carta de 1991 como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras-ANT), como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la Nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria.

Así las cosas, la Corte emitió varias órdenes específicas (numerales 5º y 8º) con el fin de remediar las falencias existentes en la política pública de identificación, monitoreo y recuperación de baldíos. Específicamente dispuso:

“QUINTO.-ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios (...)

SÉPTIMO.-ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación.

OCTAVO.-ORDENAR al Incoder que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar.

Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar. Copia de este informe se enviará a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional”.

2. Informe de seguimiento de la sentencia T-488 de 2014 presentado por la Contraloría General de la República de fecha 20 de octubre de 2015.

El 20 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República allegó un informe a esta Corporación por medio del cual expuso los avances, cumplimientos y retrocesos que se habían evidenciado por parte del Gobierno Nacional respecto de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014.

Concluyó que aunque el Gobierno ha realizado varias acciones para dar cumplimiento a lo ordenado, dichas estrategias no habían sido suficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano.

Informó que para materializar adecuadamente las órdenes emitidas por la Sala de Revisión era necesario garantizar el correcto funcionamiento de varios sistemas tales como catastro y registro. Ello por cuanto, de funcionar adecuadamente estas instituciones se lograría estructurar una política rural que permita la vigencia de la Carta del 91, y de paso impedir que mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio se sigan sustrayendo los bienes baldíos del Estado. El órgano de control expuso sobre el particular lo siguiente:

“Se evidencia con meridiana claridad la importancia de desarrollar adecuadamente el punto de formalización y actualización de los baldíos, puesto que de lo contrario se podrían plantear el surgimiento o consolidación de problemas, sociales, económicos y de orden público como:

(i) No hay información suficiente para dimensionar el área sembrada en agricultura o dedicada al pastoreo, y quiénes desarrollan actividades productivas o rentistas, lo que facilita que quienes concentran la propiedad de la tierra, mantengan un statu quo de exclusión y de inequidad, que son combustible para el conflicto.

(ii) No permite que se desarrollen políticas públicas con un enfoque de territorio, que no acentúe el desarrollo únicamente en la agricultura sino en todos los recursos que existan en la zona.

(iii) Expone los territorios y sus habitantes a las fuerzas ilegales del mercado que buscan explotar estos recursos en actividades como el narcotráfico o minería ilegal.

(iv) Al no haber información sobre los predios, éstos pueden caer fácilmente bajo una disputa armada por su control, para amparar intereses que definen qué actores ejercen su control por la fuerza con el fin de imponer la forma de usar el suelo.

(v) Facilita que dentro de la dinámica social del campo, en donde se encuentra asentada población desplazada ésta pueda ser objeto de amenazas o crímenes.

(vi) Sobre territorios sin información catastral, grupos armados de presión irrespetan las formas constituciones de organización del territorio propias de los indígenas y afrodescendientes.

(vii) Todo lo anterior afecta de manera contundente la sustentabilidad, la seguridad alimentaria y los planes de vida, que se constituyen en amenazas directas a la seguridad local, regional y nacional”.

En desarrollo de lo anterior, la Contraloría General de la República concluyó que existe un incumplimiento del deber de construir un plan de clarificación de baldíos que contenga una pertinente batería de indicadores y de actividades a desarrollar tal y como lo ordenó la sentencia T-488 de 2014:

“De la revisión a los informes parciales presentados por el incoder, la Contraloría General de la República observa con corte a julio de 2015, que los avances a ésta orden no cumplen con los términos establecidos en la sentencia, teniendo en cuenta que el plazo concedido para adoptar un plan real del proceso de clarificación de baldíos se encuentra vencido, sin que se hayan establecido las líneas base de los indicadores definidos en la metodología

documentada para el plan, respecto de las actividades a desarrollar y a los instrumentos de seguimiento y evaluación de las mismas”.

Por último, el organismo de control manifestó que respecto a las actividades e instrumentos de seguimiento y evaluación, aún no se han establecido las líneas base de los indicadores definidos en las metodologías documentadas para el plan y el seguimiento y control a las mismas, vale decir no se ha estructurado un plan en los términos referidos en la sentencia y por tanto, la CGR no cuenta a la fecha con el insumo para fijar comentarios y sugerencias respecto al plan.

3. Auto de fecha 1º de diciembre de 2015.

Tras conocerse el informe de la Contraloría General de la República, esta Corporación procedió a correr traslado del mismo a las entidades responsables de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, con el fin de obtener elementos para mejor proveer[1].

4. Informes allegados en respuesta a la expedición del Auto de fecha 1º de diciembre de 2015.

4.1. Primera respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder en liquidación).

El 10 de diciembre de 2015, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) presentó a esta Corporación un escrito en el cual informó que el Plan Nacional de Clarificación, ordenado en el numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia T-488 de 2014, se encuentra en etapa de revisión final para ser enviado a la Corte Constitucional y a los entes de control del Estado para su análisis.

4.2. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Mediante documento del 24 de diciembre de 2015, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) manifestó que como responsable del inventario o censo de los bienes inmuebles del

Estado y de los particulares, ha venido elaborando un estudio con el fin de obtener una línea base de potenciales predios baldíos en el país, que sirva al Incoder (en liquidación) o a la entidad que haga sus veces para cumplir con la tarea de identificación y administración de los mismos.

Conforme lo reconoció el IGAC, a la fecha no se ha logrado obtener el inventario de bienes baldíos de la Nación. Sin embargo, dicha entidad presentó “los avances alcanzados en este ejercicio” mediante un documento titulado “Aproximación a una línea base de predios baldíos en el país”.

Según el referido texto, con el objeto de determinar una línea base de potenciales predios baldíos en el país, se planteó una ruta metodológica que incluye una serie de etapas específicas, tanto de procesamiento de información (cruce, estandarización, depuración) como de análisis. Esta incluye la incorporación y correlación de información de entidades como el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, desde el año 1886 hasta la actualidad.

Conforme con el informe presentado, para lograr la identificación de los potenciales predios baldíos del país, fue necesario establecer cuatro criterios para filtrar las bases de datos catastrales. Esto, teniendo en cuenta que dicha información no siempre permite identificar si es o no un predio de dicha naturaleza. Los criterios establecidos son los siguientes: “(i) predios que figuran a nombre del Incoder y/o Incora, (ii) predios que figuran a nombre de otras entidades de la Nación, (iii) predios que aparecen en catastro sin relación aparente con los folios de matrícula inmobiliaria de la Superintendencia de Notariado y Registro, y (iv) mejoras inscritas en el censo, entendidas desde lo catastral como construcciones en suelo ajeno”.

Con fundamento en estos criterios y su aplicación mediante minería de datos[2], se obtuvieron las siguientes cifras preliminares de lo que “potencialmente podría constituir, desde catastro, indicios de bienes baldíos en el país”. El análisis inicia con 3.547.85 predios rurales[3], contenidos en los registros catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ubicados en un área total de terreno de 94.693.050 hectáreas

Conforme lo manifestó el estudio, una vez se consoliden los listados depurados de los potenciales baldíos del país será necesario realizar un proceso de corroboración en oficina y campo para validar los resultados. Para tal fin se establecerá una muestra representativa de los posibles predios baldíos, sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, y con apoyo del IGAC, adelantará los

estudios técnico-jurídicos. Luego del proceso de verificación en campo de los predios presuntamente baldíos, se procederá a evaluar la muestra y se obtendrá el inventario actual de bienes.

4.3. Segunda respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder en liquidación)

Por medio de documento allegado el 12 de enero de 2016, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitió a esta Corporación el documento titulado “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales[4]”.

Según el Incoder, para acreditar el carácter baldío de un bien se debe llevar a cabo un proceso de clarificación cuya finalidad primaria radica en conocer de manera cierta la realidad jurídica de este en términos de propiedad efectiva. Sin embargo, partiendo del supuesto de que la sentencia T-488 de 2014 exige replicar dicho ejercicio, pero a nivel nacional, el informe aseveró que para cumplir dicha orden:

“Debe presentarse un Plan de Clarificación de Tierras con objetivos tendientes a conocer de manera certera el estado de los bienes baldíos en cabeza de la Nación. Sin embargo, al revisar esta situación jurídica, se observa cierta dificultad debido a las imprecisiones e inexactitudes en el número de bienes baldíos, su situación y su ubicación, como quiera que, en ninguna época, se ha realizado o adelantado de forma acuciosa una tarea similar. La finalidad de entregar este Plan Nacional de Clarificación radica en ofrecer pautas, estructuras y mecanismos idóneos que sirvan para materializar, cristalizar y minimizar las irregularidades y deficiencias que se han venido presentando en los procesos de tierras baldías a través de los años, teniendo como horizonte el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores campesinos, en el marco de la Constitución y la ley”.

Así mismo, conforme lo estableció el documento, solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación. Sobre el particular el Incoder manifestó: “En el año 2025, el Plan Nacional de Clarificación será una estrategia líder en Colombia, que habrá permitido la conformación de un inventario de bienes baldíos, la clarificación de las tierras de la Nación y la consolidación de una política de administración y custodia de los predios baldíos de la Nación”. Así mismo, el referido texto adjugó:

“Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la

Sentencia T-488 de 2014, el (Incoder) hoy en liquidación ha construido, de manera conjunta con la (SNR), así como las demás instituciones que conforman la mesa de trabajo interinstitucional del Plan Nacional de Clarificación, una estrategia metodológica compuesta por actividades y subactividades que al ser desarrolladas en un corto (1 año), mediano (2 a 4 años) y largo plazo (de 5 años en adelante) se espera permitan abordar la problemática de la clarificación de las tierras baldías del país. Los plazos establecidos para la ejecución de la metodología propuesta se empezarán a contar a partir de febrero del año 2015 y en algunos casos se ejecutará de manera paralela”.

Ahora bien, sobre el posible número de procesos que deben ser adelantados por la entidad en el “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales” se afirmó:

“Es conveniente señalar también que la SNR estimó que como resultado de las verificaciones realizadas, fueron identificados alrededor de 26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras”.

En lo relacionado con el tiempo en el cual se adelantaría esta labor, el citado documento se limitó a afirmar que: “es importante advertir a la Honorable Corte Constitucional que la verificación y análisis detallado de cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria puede llevarse a cabo en el largo plazo, siempre y cuando la Entidad disponga de un equipo de trabajo conformado por profesionales en derecho, ingenieros catastrales, ingenieros agrónomos e ingenieros de sistemas y técnicos en manejo documental y archivo; equipo que debe estar enfocado, exclusivamente, en las actividades de revisión y evaluación de la información suministrada por la SNR y la interposición y seguimiento de las acciones de tutela en los casos en que sea pertinente”.

En igual medida, según se estableció en el “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”, también ingresarán al inventario de baldíos: (i) los bienes fiscales adjudicables propiedad de la Nación; (ii) los indebidamente ocupados o apropiados; (iii) los bienes revertidos con ocasión de la verificación del cumplimiento de una condición resolutoria en virtud del proceso administrativo contemplado en el Decreto 1071 de 2015; (iv) los bienes cuya adjudicación fue revocada de conformidad con lo establecido en los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la ley 160 de 1994 y (v) los bienes en los cuales sea decretada la extinción de dominio según el artículo 52 de la Ley 160 de 1994.

Según informó la entidad, una vez culminados los procedimientos de clarificación y

recuperación de baldíos indebidamente ocupados, los predios recuperados volverán a ser propiedad de la Nación, situación que amerita su incorporación en el inventario de baldíos y en el sistema de información para administración de tierras. Posteriormente, se procederá a identificar y establecer aquellos que sean susceptibles de adjudicación y sean aptos para conformar el fondo de tierras para la paz.

Ahora bien, conforme lo manifestó el Incoder, la construcción de un inventario de bienes baldíos no solo buscará determinar la relación jurídica de los bienes estatales con la administración, sino también identificará los datos básicos de asignación geográfica y catastral, jurídica y agrológica, para así garantizar la correcta administración de los mismos. Sobre el particular, el citado documento expresó lo siguiente:

“Como se indica en el índice temático del Plan Nacional de Clarificación, la metodología para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia [T-488 del 2014], (proceso administrativo de clarificación de la propiedad y recuperación de predios ocupados indebidamente) está aparejada con la construcción de un plan metodológico para la conformación de un inventario de predios baldíos, en el cual se contemplan actividades como el diseño, creación e implementación de un sistema para la administración de los predios baldíos.

Por esta razón, una vez en firme las resoluciones administrativas mediante las cuales se decidan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de los predios indebidamente ocupados, serán ingresados al sistema de información, especificando datos básicos de identificación geográfica y catastral, jurídica y agrológica. Este sistema debe ser alimentado y actualizado de manera continua, pues de ello depende su eficacia y utilidad para la institución. La implantación de un sistema de información debe ser entendida como un medio que facilite la administración de las tierras de la Nación y sirva como insumo para la conformación de un banco de predios necesario para el cumplimiento de los acuerdos de paz de la Habana y el escenario del post conflicto en Colombia”.

Más allá de las acciones macro desplegadas para dar cumplimiento a la sentencia T-488 de 2014, el Incoder informó que con el objeto de avanzar preliminarmente en la ejecución de las órdenes emitidas, se ejecutará un “Plan Piloto para el Proceso Agrario de Clarificación y Recuperación de Predios Baldíos”. Según el referido documento “la ejecución del plan piloto se llevará a cabo en tres fases o momentos denominados preliminar, concomitante y posterior en las que se abordarán de manera ordenada y sistemática aspectos administrativos, operativos, técnicos y demás gestiones interadministrativas, necesarias para el desarrollo de los procedimientos agrarios establecidos en la Ley 160 de 1994 y regulados por el Decreto 1071 de 2015”.

Para finalizar, el Incoder (en liquidación), presentó a la Corte Constitucional la batería de indicadores de gestión solicitada en el numeral 5o de la sentencia T-488 de 2014. Específicamente allegó 7 indicadores.

Primer indicador

Indicador

Número de predios identificados como presuntos baldíos para clarificación o como baldíos para recuperación que ingresan a etapa previa común a los procesos agrarios.

Definición:

Un predio será sometido a los procesos de clarificación o recuperación, según corresponda, teniendo como base la metodología diseñada a lo largo de este plan. La identificación de los predios estará atada a las actividades de articulación interinstitucional y será una labor constante durante toda la ejecución del plan. Estos predios se tramitarán de acuerdo a la etapa previa consagrada en el artículo 2.14.19.2.1 del Decreto 1071 de 2015.

Unidad de medida

Número de predios identificados que ingresan a etapa previa.

Desagregado por:

Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.

Razonamiento

Es importante conocer el número de predios que se identifican como candidatos para trámite de clarificación o recuperación y las zonas donde se encuentran, con el fin de estudiar la asignación de recursos y promover gestión institucional a nivel local.

Fuente de datos:

Incoder, o entidad que lo reemplace, y UPRA.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral

Segundo indicador

Indicador

Número de predios con resolución de inicio de acuerdo al procedimiento común regulado en los capítulos 1, 2 y 3 del título 19 del Decreto 1071 de 2015 o norma que lo modifique

Definición:

A partir de la información interinstitucional se hace la identificación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble, y de ser necesario se ordenará la visita previa al mismo. De considerarlo pertinente, el Incoder, o la entidad que asuma sus competencias, expedirá la resolución de inicio de proceso de clarificación o recuperación.

Unidad de medida

No reporta.

Desagregado por:

Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.

Razonamiento

Se requiere conocer el número de predios sobre los cuales se inicia el proceso agrario respectivo y su ubicación, con el fin de evaluar la diligencia por parte de las direcciones territoriales e identificar cuellos de botella para el inicio de los procesos.

Fuente de datos:

Incoder, o la entidad que lo sustituya.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral

Tercer indicador

Indicador

Número de procesos que superan la etapa probatoria del respectivo proceso.

Definición:

La etapa probatoria de los procesos agrarios está regulada en el capítulo 2 del título 19 del Decreto 1071 de 2015. Su finalidad es identificar física y jurídicamente el predio, establecer sus condiciones agrotécnicas, verificar las condiciones de la tenencia y manejo de recursos naturales, además de establecer si el predio ha salido o no del patrimonio de la Nación. Vencido el término establecido, el Incoder, o la entidad que lo releve, deberá proferir auto de cierre.

Unidad de medida

Número de procesos agrarios de clarificación o recuperación con auto de cierre de etapa probatoria.

Desagregado por:

Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.

Razonamiento

Es necesario evaluar la capacidad de las direcciones territoriales para el cumplimiento de los fines de la etapa probatoria, identificando fortalezas y dificultades, amén de verificar el flujo de información interinstitucional.

Fuente de datos:

Incoder, o la entidad competente.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral.

Cuarto indicador

Indicador

Número de procesos con resolución final.

Definición:

Una vez cerrada la etapa probatoria el expediente ingresa al despacho, con el fin de que se tome la decisión final, que deberá ser fundamentada de acuerdo al material recaudado y a la normatividad que regula el proceso. La resolución final deberá pronunciarse sobre el estado de la titularidad del bien; si el Estado se desprendió o no de su propiedad.

Unidad de medida

Número de procesos agrarios de clarificación y recuperación con resolución final ejecutoriada.

Desagregado por:

Clase de resolución (declara como baldío o como propiedad privada, ordena recuperación o no ordena recuperación), clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.

Razonamiento

Es de vital importancia medir la eficiencia de la Subgerencia de tierras para tomar decisiones de fondo relativas a los procesos agrarios de clarificación y recuperación y el tipo de decisión, que apunta directamente a los predios que retornan al dominio pleno del Estado.

Fuente de datos:

Incoder, o la entidad que lo reemplace.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral.

Quinto indicador

Indicador

Número de predios que se registran como baldíos a nombre de la Nación y se actualizan

catastralmente en el marco del proceso de clarificación.

Definición:

Una vez que se profiere la resolución final del proceso de clarificación, y si no se formulare la acción de revisión, esta fuera rechazada, o no prosperara, se remitirá copia de la providencia al IGAC para formación y/o actualización catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con el fin de que se inscriba el bien a nombre de la Nación.

Unidad de medida

Número de predios registrados como baldíos a nombre de la Nación y predios formados o actualizados catastralmente.

Desagregado por:

Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.

Razonamiento

Cobra especial relevancia verificar la correcta interrelación entre Incoder-SNR e Incoder-IGAC, como quiera que ello facilita el flujo de información entre las entidades y hace pública la realidad jurídica y material de los predios.

Fuente de datos:

Incoder, o la entidad reemplazante, SNR, IGAC.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral.

Sexto indicador

Indicador

Predios que ingresan al inventario de baldíos.

Definición:

El inventario de baldíos reúne todas las tierras del Estado que carecen de otro dueño, distintas de los bienes de uso público y los bienes fiscales propiamente dichos. Se alimenta de los predios identificados en: la base SIDER del Incoder, o de las bases de datos de la entidad que lo sustituya, el ejercicio de recopilación y procesamiento de información la

metodología de clarificación y recuperación, la implementación del Decreto 1858 de 2015, los predios identificados como recuperables y los clarificados en virtud de la ejecución de los barridos prediales, los predios que adquieran o se les reconozca su condición baldía en virtud de otros procedimientos agrarios paralelos a la ejecución del plan y, por último, los que se identifiquen como tales en implementación del catastro multipropósito.

Unidad de medida

Número de predios que ingresan al inventario de baldíos.

Desagregado por:

Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.

Razonamiento

Se requiere verificar la capacidad del Incoder, o la entidad que lo releve, para diseñar y alimentar el inventario conforme el avance de su propia metodología y la de clarificación y recuperación. Así mismo, mide la gestión global del Instituto respecto de la identificación de baldíos de la Nación.

Fuente de datos:

Incoder, o entidad competente.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral.

Séptimo indicador

Indicador

Personas que participan de procesos de capacitación y recuperación.

Definición:

La metodología de clarificación y recuperación contempla procesos de capacitación a funcionarios y contratistas del Incoder, o de la entidad que lo reemplace, sobre herramientas conceptuales necesarias para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación. A su vez, prevé el desarrollo de jornadas de sensibilización en procura de la vinculación de otros funcionarios del Estado y miembros de la sociedad civil.

Unidad de medida

Número de funcionarios y contratistas capacitados y número de otros funcionarios o contratistas y miembros de la sociedad civil que participan de procesos de sensibilización y socialización.

Desagregado por:

Sexo, tipo de persona (funcionario o contratista de Incoder, o de la entidad que lo releve, otro funcionario o contratista, campesino), ubicación, materia (sentencia T-488/2014, legislación y reglamentación, objetivos del plan, entre otros).

Razonamiento

El indicador permite conocer del fortalecimiento de la capacidad institucional y humana a partir de procesos de capacitación, sensibilización y socialización. De igual manera, permite conocer del acceso a la información a nivel regional y la participación de otras entidades del Estado.

Fuente de datos:

Incoder, o entidad reemplazante.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos

Trimestral.

Se debe destacar que el Incoder, en relación con el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, expuso que a pesar de la presentación de la batería de indicadores se debía tener en cuenta que: "su cumplimiento está sometido a evaluaciones de desempeño constantes, a través de criterios reales, definidos, relevantes y verificables, que permitirán hacer las correcciones y modificaciones a que haya lugar en la debida ocasión".

Así mismo, el informe expresó las dificultades que se han observado en el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014. Estas son principalmente, a saber, tres: (i) la inobservancia por parte de varios jueces de la República a las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014, (ii) las restricciones presupuestales decretadas para años futuros y (iii) la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos.

Sobre las restricciones presupuestales decretadas por el Gobierno Nacional, el informe de

respuesta asevera que: “la ejecución de los procesos requiere un alto costo económico que debe ser tenido en cuenta al momento de establecer la asignación presupuestal de la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder. Algunas de las tareas que generan mayor desgaste económico y requieren la realización de actividades previas o de preparación, son el desplazamiento a terreno para la verificación de las condiciones de los inmuebles rurales, el pago de publicaciones en medios radiales o escritos mediante las cuales se comunica la resolución de inicio entre otras actuaciones procesales. Por lo tanto, las restricciones presupuestales que existen actualmente para las entidades del sector público en la vigencia del 2015 permiten pensar que la clarificación y recuperación de predios es una actividad desde el punto de vista financiero riesgosa y que se convierte en reto para el Incoder”.

Finalmente en lo que respecta a la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos, el informe asevera que: “A pesar de que la Ley atribuye al Incoder o quien haga sus veces la potestad para adelantar los procesos de recuperación jurídica de los baldíos, actualmente no se cuenta con una reglamentación clara que determine un procedimiento para la recuperación material y efectiva de estos predios”.

Esta última situación, (la falta de recuperación material de bienes baldíos una vez finalizados los procesos agrarios) es particularmente grave si se tiene en cuenta que conforme al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, la “inseguridad jurídica podría ser generadora de mayores dificultades para el país. Aunque actualmente se desconoce la cifra total de baldíos que existen en Colombia, es posible — como lo señalan algunos expertos — que muy pocos de ellos se encuentren sin ocupación. Por tal motivo, con los mecanismos jurídicos existentes en la materia, es difícil su recuperación y podría ser un foco para la generación de nuevos conflictos sobre la tierra”.

4.4. Respuesta de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA).

Mediante oficio de fecha 13 de enero de 2016, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) presentó a esta Corporación el informe de avances solicitado. Este específicamente manifestó que las principales barreras para acatar la sentencia T-488 de 2014 son las siguientes:

“No existe una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta de la información de la propiedad rural, esto es, no se conoce de manera completa y precisa, cuáles son los predios baldíos y aprovechados de manera ilegal, cuál el área exacta, sus linderos, área de cabida, ubicación precisa, vocación y estado.

La ausencia de un sistema de información interoperable que permita que las entidades que participan de manera directa en la elaboración de insumos, procedimientos o acciones específicas puedan actualizar de manera continua las condiciones, acciones o eventos en cada uno de los predios rurales, objeto del plan nacional de clarificación y recuperación de baldíos de la nación

A pesar del trabajo de las entidades de acuerdo a las competencias específicas de cada una, se precisa que la comunicación sea fluida y oportuna y que se coordinen las acciones en relación con cada uno de los casos. Esto, en razón a que cada entidad tiene metas específicas y territorios objetivo priorizados, que no coinciden en la mayoría de casos.

El esfuerzo realizado por la mesa interinstitucional para la coordinación del plan nacional de clarificación y recuperación de baldíos de la nación, permitió plasmar con el acuerdo de la mayoría de los participantes las acciones a seguir para el cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia T-488 de 2014, no obstante lo anterior y el trabajo aportado por la UPRA en el cruce y análisis de la información, se precisa la vinculación activa de la información y actualización catastral que por competencia corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los recursos para que éste intervenga en los territorios de acuerdo al plan de trabajo”.

4.5. Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Mediante oficio de fecha 19 de enero de 2016, el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de tierras allegó a esta Corporación un informe en el cual señaló que para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-488 de 2014, fue necesario depurar varias bases de datos y recopilar información especializada. Las conclusiones de dicho proceso fueron presentadas a la Corte Constitucional bajo el título “Informe consolidado de terrenos presuntamente baldíos posiblemente adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia-cumplimiento de ordinal séptimo del resuelve de la Sentencia T-488 de 9 de julio de 2014[5]”.

Como elemento común del referido texto se debe destacar que la Superintendencia de Notariado y Registro en varios apartes del documento reconoció el incumplimiento de los términos estipulados en la sentencia T-488 de 2014, a tal punto, que solo hasta octubre de 2015 se pudo tener un estimativo de bienes presuntamente baldíos adjudicados mediante

procesos de prescripción adquisitiva del derecho. Sin embargo, asevera que dicha situación se originó debido: (i) a que la búsqueda de la información era dispendiosa y requería un tratamiento que excedía las funciones normales de las oficinas de instrumentos públicos y (ii) a que el cumplimiento de la orden requirió de la contratación de personal especializado para la revisión.

En lo que respecta al universo de posibles bienes baldíos a recuperar, conforme lo estableció el citado documento, “se solicitó información a la oficina de informática de la Superintendencia de Notariado y Registro, para que enviara las bases de datos que contuvieran, los folios de matrícula inmobiliaria (FMI) de predios rurales de las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) del país. Se solicitaron los datos de los folios de matrícula inmobiliaria, que a partir del 5 de agosto de 1974[6], tuvieran publicitados los códigos de naturaleza jurídica de tradición, modo de adquirir y falsa tradición”.

Según aseveró el informe, una vez se depuró la información solicitada a las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se obtuvo como resultado un total de 65.445 folios de matrícula inmobiliaria de los cuales 48.605 son rurales[7].

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante circular número 1684 del 24 de noviembre de 2014, se solicitó información a los Registradores de Instrumentos Públicos acerca de todos aquellos casos registrados o en trámite de los siguientes procesos: (i) declaración judicial de pertenencia; (ii) decretos de posesión efectiva; (iii) declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio-artículo 10 Ley 1183 de 2008; (iv) demanda en proceso de pertenencia; (v) declaratoria de posesión regular Art.1 Ley 1183 de 2008 y (vi) declaración judicial de prescripción como excepción. Todas estas situaciones jurídicas vinculadas a predios que carecían de antecedente registral o con antecedente registral sobre mejoras plantadas en terrenos presuntamente baldíos de la Nación, a partir del 5 de agosto de 1974.

El documento asevera que una vez fueron establecidos los folios de matrícula inmobiliaria que presentaron las características ya mencionadas, se realizó una labor de estudio de la tradición de los mismos, con el fin de establecer si el predio podía ser o no presuntamente baldío. Según reportó el citado informe solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías[8].

5. Auto 222 de 2016, proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

Mediante Auto 222 de fecha 23 de mayo de 2016, esta Sala de Revisión asumió la competencia para conocer del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014. Las razones que justificaron dicha decisión fueron las siguientes:

“Esta corporación considera necesario avocar el conocimiento del cumplimiento de dicha decisión (T-488 de 2014), ello teniendo en cuenta: (i) La gravedad de la problemática descrita en los informes de respuesta presentados por diversas entidades estatales en cumplimiento del auto de fecha 01 de diciembre de 2015; (ii) Que a pesar de que la Corte le solicitó al Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo copia de “todas las actuaciones y medidas adoptadas para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014”, dicho juzgado solo se limitó a allegar copia de los informes presentados por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual denota que dicha autoridad judicial no ha adoptado los correctivos necesarios para garantizar el cumplimiento de las órdenes emitidas por este tribunal; (iii) Que tal y como lo reconocieron varias entidades estatales a la fecha es claro el incumplimiento a los términos inicialmente emitidos en la sentencia T-488 de 2014; y (iv) Que las decisiones emitidas por esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014 puede catalogarse como órdenes complejas”.

Así mismo, el Auto 222 de 2016 precisó que en razón a los informes allegados en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y al Auto de fecha 1º de diciembre de 2015, se pudieron identificar varios problemas que impiden ejecutar las órdenes proferidas por esta Sala. Sobre el particular específicamente la decisión en comento manifestó:

“(i) A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural.

(ii) El Gobierno Nacional considera que solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación

(iii) Aún persisten jueces de la República que se niegan a acatar las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014, agravando así el problema de indebida asignación de baldíos.

(iv) No existe un procedimiento claro y efectivo que garantice la recuperación material de los baldíos de la Nación, razón por la cual los actos de recuperación en el común de los casos quedan en letra muerta.

(v) No existe una fluida y oportuna coordinación entre las entidades encargadas de ejecutar la gobernanza de la tierra. Esto, en razón a que cada una de ellas tiene metas, visiones y territorios priorizados que en el común de los casos no coinciden entre sí.

(vi) Posiblemente existen más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, los cuales han sustraído a la Nación de más de 1.202.366 hectáreas baldías.

(vii) Los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derecho) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

(viii) El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo”.

Ahora bien, en lo que respecta al cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación en el Auto 222 de 2016 precisó que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales tal y como originalmente estaba redactado al carecer de un referente cronológico que permitiera observar su evolución a través del tiempo no permitía materializar los mandatos proferidos por esta Corporación. En este sentido expuso:

“Al no establecer con precisión y claridad el rango de tiempo en el cual se ejecutaran dichas actividades o sub actividades (se refiere a las contenidas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales), trae como consecuencia que la Sala y los

organismos de Control no puedan adelantar adecuadamente el seguimiento a las metas referidas”

En igual medida, precisó que las metas trazadas por el Incoder (en liquidación) carecían de la adecuada justificación que permitieran ilustrar la necesidad de conceder más de una década en la ejecución de las acciones a implementar. Sobre el particular afirmó:

“Aunque la administración allegó a esta Corporación un documento en el cual se comprometió a dar cumplimiento a las órdenes en una fecha determinada (año 2025), esta Sala considera que una tardanza de más de 11 años (teniendo como punto de partida la sentencia T-488 de 2014) debe ser sustentada y debe estar acompañada de un detallado cronograma de actividades que permita justificar y monitorear el avance, retroceso y grado de cumplimiento de las diversas acciones desplegadas. Solo así es posible que las autoridades competentes y los órganos de control desplieguen las acciones o correctivos necesarios para evaluar la idoneidad y pertinencia del plazo estipulado.

Así las cosas, este Tribunal ordenará que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, precise, justifique y determine en un detallado cronograma un estimativo de los costos, formas de financiación, tiempo, personal, tecnología, responsables y esfuerzos institucionales que se requieren desplegar para cumplir las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales desagregado año por año”.

En lo que respecta a la recuperación de los bienes baldíos indebidamente ocupados, el Auto 222 de 2016 precisó que la autoridad encargada de gestionar las tierras rurales y los bienes baldíos debía al momento de ejecutar el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales “adelantar los procedimientos correspondientes tendientes a lograr que estos predios regresen al dominio del Estado o se legalice su situación ante los actuales ocupantes”.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y ante la certeza de que los informes presentados por las distintas entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no allegaron o precisaron qué acciones se estaban desplegando en esta materia, el Auto 222 de 2016 ordenó que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la providencia en comento, precisaron:

“(i) El número exacto de procesos, acciones o actuaciones administrativas adelantadas con el objeto de recuperar los bienes baldíos indebidamente asignados a particulares por sentencias de prescripción adquisitiva del dominio.

(ii) Estos procesos, acciones o actuaciones administrativas en qué etapa se encuentran.

(iii) Qué acciones está adelantando el Incoder o la entidad que haga sus veces para garantizar a los sujetos de reforma agraria afectados con las anteriores determinaciones, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser privadas”[9]

6. Informes allegados en respuesta del Auto 222 de 2016.

6.1. Respuesta de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria.

La Unidad de Planeación Rural Agropecuaria mediante informe allegado a esta Corporación el 1 de julio de 2016 resaltó que no es una entidad ejecutora y que en su momento prestó un apoyo al Incoder en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, sin embargo “la ejecución del mismo quedará a cargo de las entidades competentes”.

Una vez establecido lo anterior, la UPRA precisó que le entregó al Incoder una estimación de las áreas inadjudicables de cara a la construcción de un censo de baldíos. En esta medida expuso que sumadas: (i) las restricciones ambientales, (ii) las restricciones de territorios étnicos, (iii) las restricciones por explotación de recursos no renovables, (iv) las restricciones viales y (v) otras restricciones, “se concluye que del territorio nacional existen 47.016.185 ha, donde se podrían titular los predios baldíos que aun existan”.

Así mismo puntualizó que con el propósito de dar cumplimiento a los principios de la función administrativa de economía, eficiencia y celeridad, para optimizar recursos, para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación se propone trabajar en los municipios donde se desarrollarán los pilotos del Catastro Multipropósito, considerando que en el desarrollo de

este se obtendrá información completa y exacta sobre la situación legal y real de los predios, anulando la separación entre el catastro y el registro, eliminando los errores e inconsistencias sobre la identificación e individualización de predios y la titularidad de los mismos, e identificando las diferentes formas o relaciones de tenencia de la tierra. Estos municipios son: Anorí, Armenia, Barranquilla, Buenaventura, Dibulla, Lebrija, Puerto Gaitán, Puerto Leguízamo, Santa Marta, San Vicente del Caguán y Topaipi.

6.2. Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Mediante escrito de fecha 1 de julio de 2016, la Superintendencia de Notariado y Registro allegó a la Corte un informe en el cual expuso respecto a la sub actividad contenida en el Plan Nacional de Clarificación “Predios inscritos a nombre de la Nación- Incoder, en las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro” lo siguiente:

“En relación con esta actividad es oportuno precisar que el servicio público registral está regido por el principio de rogación, según el cual los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del notario o por orden de autoridad judicial o administrativa. (Ley 1579 de 2012 artículo 3, literal a). Mediante el Decreto 1858 de Septiembre 16 de 2015 se estableció el procedimiento para la apertura de matrícula de bienes baldíos. Conforme a las normas citadas, a la fecha de este informe la Superintendencia de notariado y registro, no ha recibido solicitudes de inscripción de predios baldíos a nombre de la Nación”

En lo que respecta a la construcción de metas y plazos objetivamente verificables, la Superintendencia de Notariado y Registro afirmó que dicha entidad no tiene la competencia de precisar, justificar o determinar un cronograma estimativo para el Plan Nacional de Clarificación, toda vez que la puesta en marcha de las acciones administrativas tendientes a clarificar los predios rurales a lo largo y ancho del país, están en cabeza de la entidad encargada de administrar los bienes baldíos de la Nación.

6.3. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación.

A través de oficio 1081 de fecha 7 de julio 2016, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios precisó su preocupación por la actual institucionalidad encargada de materializar los mandatos proferidos en la sentencia T-488 de 2014. En esta medida el informe presentado por el organismo de control ilustró las falencias que históricamente se han presentado en las instituciones encargadas de administrar y adjudicar los bienes rurales

de la Nación y expuso su preocupación por la continuidad de las mismas.

Respecto a las deficiencias que se presentaron en el Incoder, la Procuraduría expuso que en dicha entidad se presentaron importantes casos de corrupción y negligencia administrativa. En este sentido adujo:

“Mediante el Decreto 1300 de 2003, se creó el INCODER, el cual absorbió funciones de las siguientes entidades: INCORA, Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), INPA y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRS). El aludido decreto estableció que el INCODER tendría como función principal "ejecutar la política de desarrollo rural" en el país, tarea que difícilmente podría cumplirse al concentrar en una entidad débil las funciones de las entidades suprimidas, con el agravante de la corrupción imperante en una entidad cooptada por el paramilitarismo en muchas regiones del país, heredera de los vicios del antiguo INCORA, cuyo desmonte facilitaría el despojo de tierras por vía administrativa, entre otras por la pérdida de archivos y documentación oficial.

La nueva institución (INCODER) nació entonces sobrecargada de funciones, sin personal suficiente y muchos de sus funcionarios delinquieron asociados con el paramilitarismo hasta el 2010 para consolidar el proceso de usurpación de tierras mediante la legalización de despojo de estas a particulares, como la apropiación de baldíos de la Nación.

El INCORA heredó al INCODER en el 2003 aproximadamente 50.000 expedientes de titulación de baldíos, extinción de derecho de dominio, clarificación y deslinde de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados”.

Según precisó el órgano de control disciplinario uno de los vicios detectados en el extinto Incoder era la existencia de plantas de contratistas externos que adelantaban las funciones misionales o de contratistas con varios contratos sin dedicación exclusiva y poca productividad altamente remunerados. Sobre el particular expuso:

“Los contratistas muchas veces no reunían el perfil requerido por falta de estudios y experiencia, acarreando múltiples fallas en los trámites de los expedientes, hecho que genera demoras. Estas contrataciones irregulares e ilegales obedecían muchas veces al pago de favores políticos que evidenciaban situaciones de tráfico de influencias y corrupción. (En el análisis realizado en diciembre de 2015 por la Procuraduría General de la Nación de los perfiles de los contratistas vinculados a INCODER para atender los procesos

agrarios se encontró la vinculación como contratistas de dos licenciadas una en preescolar y la otra en educación básica, situación que muestra el folclorismo con el que se realizaban las vinculaciones de contratistas en INCODER)”

Ahora bien, en lo que respecta a las funciones institucionales del Incoder de cara a la materialización de los procesos agrarios consagrados en la Ley 160 de 1994, la Procuraduría precisó que existió un importante rezago institucional. Téngase lo expuesto sobre el particular:

“Como lo determinó la Procuraduría General de la Nación los procesos agrarios fueron una de las áreas con menor gestión del INCODER, debido al escaso personal y presupuesto para llevar a cabo esa misión (...) Los procesos agrarios más complejos y con mayores dificultades para sustanciar son los de deslinde y recuperación de baldíos por cuanto las territoriales necesitan la aprobación de recursos por parte del nivel central.

Durante el año 2014 se realizaron 607 actos administrativos relacionados con procesos agrarios que permitieron la intervención de 558.416 hectáreas. Teniendo en cuenta que para octubre de 2014 la Dirección Técnica de Procesos Agrarios reportó que se estaban tramitando 2.902 expedientes de procesos agrarios a nivel nacional, con un área intervenida de aproximadamente 1.063.694 hectáreas, se observa una baja gestión, lo que se evidencia con exigua cifra de 18 resoluciones finales para un total de 73.165 hectáreas y 4 resoluciones de recursos contra resoluciones finales para un total de 1.455 hectáreas”

De igual forma la Procuraduría precisó que para la fecha en la cual se decretó la liquidación del Incoder se encontraban en trámite 2.950 procesos agrarios a nivel nacional, dentro de los cuales 1.352 correspondían a procesos de clarificación de la propiedad y 576 de recuperación. Sin embargo, ante este panorama la respuesta institucional del Incoder y de la ANT no estuvo a la altura de los derechos constitucionales en juego, ya que durante parte del año 2015 y 2016 las autoridades encargadas de gestionar la materialización del Plan Nacional de Clarificación no adelantaron actividades para cumplir con las metas trazadas. Al respecto precisó:

“En los dos primeros meses del año 2015 se observó total inactividad en los procesos agrarios en INCODER, debido a la falta de personal tanto a nivel central como territorial, y no se realizaron visitas de topografía en conjunto con el IGAC por cuanto no se había suscrito convenio interadministrativo.

En agosto y septiembre del 2015 todas las territoriales de INCODER suspendieron actividades para adelantar inventario previo a la remisión de expedientes hacia Bogotá. En noviembre se dio la orden de remitir los expedientes desde las territoriales hacia el nivel central de INCODER y se les quitó las facultades a los directores territoriales. El 7 de diciembre de 2015 mediante decreto 2365 se ordenó la liquidación de INCODER, y mediante el Decreto 2363 se creó la agencia Nacional de Tierras ANT.

Ante la suspensión de los procesos misionales en materia de tierras que adelantaba INCODER y que fueron asignados a la ANT, el 9 de marzo de 2016 la Procuraduría General de la Nación requirió al ministro de agricultura y desarrollo rural, alertando sobre la crisis de la institucionalidad rural, resaltando entre otros aspectos el retraso de la implementación de la sentencia T 488 de 2014, ante lo cual el ministro respondió que desde el momento de la expedición de los respectivos actos administrativos hasta el pleno funcionamiento de la respectiva entidad, este proceso toma en promedio (8) meses”

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio Público precisó que no es posible adelantar ejercicios de evaluación, idoneidad y pertinencia del plazo estipulado de 11 años en el Plan Nacional de Clarificación si no se cuenta con información sobre costos, formas de financiación, tiempo, personal, tecnología, responsables y esfuerzos institucionales.

En igual medida el ente de control precisó que durante el primer semestre del 2016 no se implementaron acciones destinadas a la materialización de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014. En este sentido expuso:

“Sin embargo solo hasta la expedición del decreto 419 del 7 de marzo de 2016 el gobierno estableció la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras ANT. El 26 de mayo fue nombrado el director de la ANT, y un mes después tan solo se habían vinculado al secretario general y a 42 funcionarios de la planta de 85 aprobados, que corresponden a exfuncionarios de INCODER.

Si bien el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales fue presentado por el INCODER (en liquidación) el 12 de enero de 2016, es claro que la ANT es la entidad responsable de su implementación, pero, la nueva entidad a fecha del 26 de junio de 2016 ni siquiera no ha abierto sus puertas al público”.

Finalmente, en lo que respecta al cumplimiento de los mandatos constitucionales de distribución y asignación progresiva de la propiedad rural, la Procuraduría precisó que “ante la falta de celeridad de este proceso y dada la conculcación de derechos fundamentales ante la omisión de las autoridades de la institucionalidad pública agraria, falta de celeridad, e incluso negligencia que conlleva la parálisis de los procedimientos agrarios que adelantaba INCODER, se advierte a la Corte Constitucional sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sector agrario que se evidencia por la parálisis que afecta a la institucionalidad pública agraria ante el incumplimiento de los objetivos constitucionales y legales de garantía de derechos a la población rural”.

6.4. Respuesta de la Contraloría General de la República.

Mediante informe de fecha 7 de julio de 2016 la Contraloría General de la República precisó las deficiencias identificadas en los indicadores, metas, actividades y sub actividades presentadas en el Plan Nacional de Clarificación.

Según el ente de control fiscal: (i) el Plan Nacional de Clarificación no tiene referentes temporales ciertos; las connotaciones de corto, mediano y largo plazo no son criterios válidos para efectuar seguimiento al instrumento, (ii) el Plan carece de costos reales que le permitan acceder a los recursos del Presupuesto General de la Nación directamente y/o acceder a recursos de cooperación internacional y no constituirse en una actividad secundaria de los programas misionales de las entidades involucradas: Incoder, SNR, IGAC y UPRA, (iii) el Plan no presenta línea base ni metas reales para los indicadores propuestos que permitan determinados baldíos de la Nación, en términos de áreas a clarificar o a recuperar, (iv) los indicadores propuestos son insuficientes para el seguimiento de los resultados, estos tienden a ser indicadores de gestión y no se enfocan en los resultados; es decir, la clarificación y la recuperación de baldíos y (v) el Plan prevé que para su ejecución se han de elaborar instrumentos de recaudo de información, los cuales no se han presentado.

En igual medida, la Contraloría precisó que el Plan Nacional de Clarificación carece de un adecuado diagnóstico institucional que permita establecer con precisión las capacidades presupuestales, técnicas y logísticas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014. En este sentido expuso: “el único requerimiento considerado es la colaboración interinstitucional lo que indica que no se dio un verdadero ejercicio de planeación que permitiera determinar los requerimientos reales de cada actividad y subactividad en cuanto a talento humano, trabajo de campo, medios tecnológicos y TICS”.

Así mismo, el órgano de control fiscal precisó que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales “no tiene referentes temporales ciertos; las connotaciones de corto, mediano y largo plazo no son criterios válidos para efectuar seguimiento al instrumento. Además, el cronograma sugerido no explica la relación entre las actividades y las causas por las cuales su ejecución en el tiempo es diferida; por igual, no confiere certeza sobre fechas para concreción de actividades”.

La Contraloría considera que el tránsito (Incoder-ANT) no ha sido pacífico, evidenciando falencias en su planeación: desajustes presupuestales y administrativos que han implicado una afectación sensible a la continuidad en la prestación del servicio público; desatención de las demandas rurales, (escasa o nula presencia institucional en las regiones) y represamiento de nuevos requerimientos.

En lo que respecta a los procedimientos administrativos agrarios (inherentes a la misión del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales) la Contraloría afirmó que su curso también se ha afectado: meses sin tramitárselas ante la falta de funcionarios o condiciones materiales para su debida atención. En este sentido expuso:

“La precariedad de la planta ha obligado al Incoder a valerse de contratistas, que con ocasión de las bajas remuneraciones y los constantes cambios de administración suelen durar poco en la entidad, de forma que al rotar con tanta frecuencia contribuyen aumentar la mora en la finalización de los procesos; seriamente afectados por falta de continuidad del personal una vez es asignado. Sumado a la falta de recursos para realizar los traslados hasta el predio, explican que los procesos duren décadas sin ser resueltos”.

Finalmente puso de presente que aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (como órgano rector del Sector Agropecuario de la Nación, actor preponderante en el ordenamiento social de la propiedad rural), señaló su rol en actividades en torno de la formulación de Plan, en la práctica no se evidenció su acompañamiento durante el primer semestre de 2016.

6.5. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante escrito de fecha 27 de julio de 2016 puso de presente que le solicitó respetuosamente al Director del Incoder que por su conducto se

dieran instrucciones a los gerentes técnicos de las áreas bajo su competencia, con el fin de garantizar mayor rigurosidad técnica para el manejo de la información que registran y manejan, dado que las entregas duplicadas de la información y la ausencia de unicidad de criterios en los datos remitidos han retrasado el análisis de la información.

Así mismo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi afirmó que “no posee responsabilidad alguna en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, sin embargo bajo el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y ante la necesidad de orientación técnica del Incoder para el cumplimiento de sus responsabilidades misionales en materia de baldíos y de las órdenes impartidas por la sentencia en mención, se ha brindado toda la colaboración en el marco de la disponibilidad institucional y de nuestras competencias”.

6.6. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras.

6.6.1. Mediante informe allegado a esta Sala Sexta de Revisión el día 5 de agosto de 2016, la Agencia Nacional de Tierras allegó un documento titulado “Cumplimiento fallo sentencia T-488 de 2014” en el cual precisó los correctivos adoptados con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016.

En primer lugar, la ANT precisó la dificultad de la tarea a adelantar. En este sentido expresó: “Nunca en la historia de Colombia se había adelantado algo como un Plan Nacional de Clarificación. Se trata de una actividad estructural según los mismos términos de la sentencia T-488 de 2014, considerando que debe abarcar todos los baldíos a lo largo y ancho de la geografía colombiana. Es cierto que los procedimientos agrarios, entre ellos los de Clarificación y Recuperación no son una novedad, pero sí identificar los predios baldíos mediante un método de barrido predial, al menos a nivel nacional”.

Precisó que en el año 2016 se ha avanzado en la elaboración de una base de información del Incoder, respecto de los predios baldíos titulados, para ello expuso que fue necesario reconstruir y sistematizar varios de los archivos del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER) y los documentos históricos de los procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos (personas naturales, jurídicas y grupos étnicos), al igual que los registros correspondientes a los procedimientos administrativos de clarificación y recuperación de bienes baldíos adelantados por el Nivel Central y las 31 Direcciones Territoriales, que estén en curso, cerrados o finalizados, en el periodo comprendido entre 1886 y 2015.

Una vez finalizada dicha tarea se entregó un informe denominado “Análisis y consolidación de bases de datos para la creación de un inventario de predios adjudicados”. En este se concluyó que “de un total de 681.866 registros válidos, se incluyeron en el inventario de baldíos adjudicados 425.793 registros, debido a que cuentan con una resolución de adjudicación. Se excluyeron los restantes 256.073 debido a que no cuentan con dicha resolución, bien sea porque la decisión fue negativa, porque se encuentran en trámite o porque hacen parte de otros procesos agrarios”.

Así mismo, el informe presentado por la ANT precisó que a pesar de la expedición del Decreto 1858 de 2015 el cual estableció un procedimiento para la apertura de folios de matrícula a predios baldíos. Dicha tarea no ha podido ser adelantada aun, ello “debido a la magnitud de información que conforma el fondo de tierras de la Nación y la identificación de los mismos a favor de Nación”.

6.5.2. Dicho informe igualmente precisó que en cumplimiento de los mandatos proferidos en el Auto 222 de 2016, las fechas de cumplimiento de varias de las actividades y sub actividades a desarrollar en el Plan Nacional de Clarificación fueron debidamente precisadas. Estas son:

Actividad o sub actividad

Fecha

Recopilación de la información secundaria-actualizaciones prediales que se produzcan a partir del 2015.

Diciembre de 2018 se debe haber realizado el barrido del 25 % del territorio nacional.

Año 2023 se habrá realizado el barrido predial de todo el país.

Depuración o análisis jurídico de la totalidad de los registros inmobiliarios identificados por la SNR.

Diciembre de 2017, se debe haber finalizado la depuración y análisis de registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro cuya primera anotación son sentencias de

pertenencia o falsas tradiciones.

Diciembre de 2018 se debe haber finalizado la valoración de folios que contienen complementaciones o provienen de un folio matriz.

Digitalización de la información o registros encontrados-Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

5 de noviembre de 2016 se realizará la digitalización de los registros de los departamentos de Sucre, Meta, Tolima, Cauca, Bolívar y Cesar, antes que contienen más del 20 % de las bases a nivel nacional

Se proyecta tener consolidada la digitalización del 100 % de los registros en un término que no sobrepase el mes de diciembre de 2018.

Tabulación de la información recolectada y de los productos generados.

Diciembre de 2016.

Realizar el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas.

Diciembre de 2017.

Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo.

Diciembre de 2017.

Ejecutar el plan piloto para el proceso agrario de clarificación y recuperación de predios baldíos.

Diciembre de 2018.

Construir las memorias del plan piloto de clarificación y recuperación.

Diciembre de 2018.

6.5.3. Sin embargo, el documento allegado por la Agencia precisó que no puede establecer una fecha aproximada respecto de varias actividades y sub actividades contempladas en el Plan Nacional de Clarificación por cuanto "Estas actividades están sujetas a la verificación de los resultados de los pilotos del Plan Nacional, por lo que en estos momentos no existen

los elementos de juicio para proyectar un cronograma detallado. En todo caso, a medida que se va avanzando en las actividades de mediano plazo se entregarán las proyecciones del largo plazo”.

Las actividades y sub actividades que respecto de las cuales abiertamente la ANT reconoció la imposibilidad de establecer cronogramas son las siguientes:

“(i) Determinar la procedencia de los procesos de recuperación de predios baldíos, y diseñar una ruta geográfica mediante la cual se realice la recuperación material de los predios que posteriormente serán ingresados al inventario de baldíos

(ii) Definir la estrategia para la identificación de baldíos en las regiones en las cuales no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.

(iii) Adelantar la estrategia de capacitación, sensibilización y socialización

(iv) Ingresar los predios identificados como baldíos recuperables

(v) Ingresar los predios clarificados como baldíos”.

6.5.4. Ahora bien, el informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras en igual medida precisó que se habían replanteado varios indicadores con el objeto de poder garantizar su adecuada medición y determinación. Debido a su extensión y complejidad serán ilustrados y valorados en la parte motiva de este Auto.

6.5.6. Finalmente, en lo que respecta al valor aproximado de la labor a adelantar, el informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras, precisó que “teniendo en cuenta que los insumos obtenidos en la ejecución del Catastro Multipropósito servirán para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación es necesario recordar que el documento Conpes “política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” establece que los costos asociados a este ascienden a 2.6 billones de pesos. Se aclara, en todo caso, que el Plan Nacional de Clarificación no dependerá de dicha financiación, pero sí la aprovechará, de acuerdo a los principios de economía, eficiencia y eficacia que rigen la administración del presupuesto público”.

7. Auto de fecha 22 de noviembre de 2016.

Esta Corporación ante la documentación allegada procedió a requerir a la ANT que aclarará varios aspectos que no fueron abordados en el informe de respuesta al Auto 222 de 2016[10].

Así mismo, solicitó a la Procuraduría General de la Nación como a la Contraloría General de la República que precisaran las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 desde la expedición del Auto 222 de 2016.

8. Informes allegados en respuesta del Auto 222 de 2016.

8.1. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras.

Mediante informe de fecha 1 de diciembre de 2016, la ANT allegó un informe a esta Corporación en el cual precisó que el Plan Nacional de Clarificación se encuentra insertado a las nuevas políticas de atención agraria sobre las cuales se estructurará el posconflicto. En ese sentido afirmó que si bien la Agencia debe seguir operando por demanda conforme a los instrumentos de la Ley 160 de 1994, tal y como lo venía haciendo el Incoder, “primordialmente la ANT debe centrarse en intervenir el territorio por oferta, es decir la institucionalidad va a ir hacia los campesinos y a los hogares rurales, y no esperar hasta que ellos toquen la puerta de la institucionalidad para garantizarles sus derechos. La operación por demanda generó desorden en materia de propiedad y uso de la tierra y no ha permitido saber cuál es el inventario de baldíos de la Nación entre otros”.

Precisó que la Agencia planea intervenir el territorio implementando la metodología de barrido predial masivo. Dicha metodología busca realizar una intervención planeada, barrer todo el territorio nacional, predio por predio, con el fin de resolver los conflictos jurídicos sobre la tierra llevando seguridad jurídica, acceso a tierras, recuperando los baldíos e identificando cuáles son y garantizando el uso adecuado de la misma.

Ahora bien, en lo que respecta al cuestionamiento elevado por esta Corporación, en el Auto de fecha 1 de diciembre de 2016 en el cual se indagó por ¿las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuáles bienes son o no baldíos?, la ANT precisó lo siguiente:

“Los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se encuentran suspendidos hasta el año 2025, en razón a lo anterior, la Agencia está solicitando la información de planimetría, el certificado especial de pertenencia y el folio de matrícula del predio demandado en pertenencia, para realizar un cruce de información catastral que permita determinar sus colindancias, ubicación, afectaciones, y antecedentes jurídicos, para posteriormente realizar con esta información el estudio de títulos de los predios que allí se relacionan. Este procedimiento permitirá detectar de forma temprana la carencia de derechos reales y facilitara a la Agencia participar de forma asertiva en los procesos de pertenencia que se adelantan sobre predios baldíos”.

Ahora bien, en lo que respecta a la forma en la cual el Plan Nacional de Clarificación garantizará que los sujetos de reforma agraria afectados con las determinaciones del Plan Nacional de Clarificación de Baldíos les sea garantizado la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser privada, el informe precisó que una vez se determina a través de un procesos de clarificación de la propiedad, la naturaleza jurídica baldía de un predio se activa una ruta para determinar las acciones a adelantar.

Así las cosas una vez se tiene la certeza de estar en un bien baldío, según precisó la ANT procede a realizarse la toma material del mismo (a través de procesos policivos y administrativos) en caso de que no se logre la entrega voluntaria del bien. Seguidamente se realiza el procedimiento establecido en el Decreto 1858 de 2015, relacionado con la apertura de folios de matrícula inmobiliaria. En igual medida se estudia si el bien puede ser a futuro eventualmente adjudicado debido a las características ambientales o geográficas de la zona o por el contrario posee algún tipo de prohibición o restricción.

Precisó que de llegar a determinar que el bien está siendo ocupado por un sujeto de reforma agraria y la extensión del mismo no supera la Unidad Agrícola Familiar “resultaría procedente adjudicar en cada caso”. Sobre la operatividad del proceso de adjudicación en estos casos el informe presentado por la ANT precisó que existen dos rutas a adelantar. En este sentido expuso:

“Sobre la operatividad del proceso de adjudicación, si el predio se encuentra ubicado en una zona focalizada para la implementación del Barrido Predial Integral, el expediente conformado se entregará a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para ser atendido mediante la mencionada metodología, de lo contrario la adjudicación se atiende mediante los mecanismos de atención a la demanda que no está focalizada”.

Respecto a la prioridad que debe dársele a estos procesos la Agencia Nacional de Tierras precisó que “se encuentra estructurando en su operación y sus sistemas de información la manera como se deben resaltar este tipo de solicitudes en el aplicativo de baldíos, con el fin de identificar el origen del mismo como parte del Plan Nacional de Clarificación y proceder a atenderlo prioritariamente”.

Así mismo el citado informe aclaró que: “la Agencia Nacional de Tierras en cumplimiento de su función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad ha considerado necesario integrar el Plan Nacional de Clarificación a la metodología de barrido predial masivo, con el fin de resolver los conflictos de la propiedad rural identificando y recuperando los predios baldíos de la Nación, pero al mismo tiempo garantizando su adjudicación a los sujetos de reforma agraria previo cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994”.

Vale la pena resaltar que según precisó la ANT la sentencia T-488 de 2014 será usada para normalizar la propiedad de pequeños y medianos ocupantes de baldíos sujetos de reforma agraria que han venido explotando los predios, ello a través de un trámite “prioritario”. En este sentido expuso:

“Ahora bien, si de lo que se trata es del caso emblemático del campesino o mediano ocupante de tierras de las cuales ha venido derivando su sustento de bastante tiempo atrás, y que inicia una acción de pertenencia, pero con resultados adversos, por motivaciones del juez o la intervención de la Agencia cuando es convocada al proceso, se estudiará prioritariamente esa situación para definirle la situación (...) se procedería a ofrecerles a los ocupantes de tierras promotores de acciones prescriptivas del dominio que resulten baldías, en las situaciones anotadas, la opción legítima de la adjudicación definida de su predio”.

En lo que respecta a la validez jurídica que se le está dando a los actos de registro realizados con anterioridad al 5 de agosto de 1974, la ANT precisó que hasta 1932, el sistema registral colombiano se aplicó con base en las normas del Título 43 del Libro Cuarto —artículos 2637 a 2682— del Código Civil y en esa medida el Registrador debía llevar varios libros, entre ellos el número 1 que contenía los títulos que contuvieran el traslado, modificación o gravamen sobre el dominio de los inmuebles[11].

Precisó que en cuanto al mecanismo de inscripción comprendido en el Código Civil, este “se hacía por orden cronológico, y si se quería conocer la situación jurídica de un predio, debían

consultarse diversos libros y asientos, y en cuanto a establecer el verdadero dueño, el examen debía verificar con cuidado los asientos del Libro Primero. La Ley 40 de 1932 organizó la matrícula de la propiedad inmueble[12]. Aunque no se derogó el Código Civil en esta materia —multiplicidad de libros-, se introdujo la matrícula al lado del viejo sistema, creándose a partir del señalado año dos sistemas: el de los libros múltiples con asientos cronológicos y el libro de matrícula y así duró esta situación hasta 1970, pero no debe dejar de expresarse que los dos sistemas eran contradictorios desde el punto de vista técnico y no podían subsistir”. Por eso fue que con la expedición del Decreto Ley 1250 de 1970 se reemplazó el libro de matrículas de 1932 y se creó el folio real, centralizándose en un solo folio lo relativo a la titularidad del inmueble, sus gravámenes y limitaciones.

Ahora bien, en lo que respecta a una de las actividades primarias a adelantar para garantizar la operación del Plan Nacional de Clarificación, la cual consiste en finalizar “la Digitalización de la información o registros encontrados-Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)” precisó la ANT lo siguiente:

“El INCODER en Liquidación debe transferir a la Agencia Nacional de Tierras 35.000 cajas de archivo, de las cuales 5.300 se entregarán organizadas y digitalizadas. 18.924 cajas se encuentran con inventario en estado natural y 10.776 cajas se encuentran solo con proceso de organización. Dentro de la entrega que se encuentra realizando el INCODER no se han recibido expedientes digitalizados, ni sistema de información que lo contenga, hasta el momento del presente informe”.

La ANT expresó su preocupación por la falta de información primaria necesaria para adelantar el Plan Nacional de Clarificación. Sobre el particular expuso:

“De otra parte, verificadas por la Agencia las bases de datos en formato Excel reportadas por la SNR se advierte que contienen información básica de los predios sin precisar su ubicación georreferenciada y sin verificar si la misma fue cotejada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, así mismo, tal información sólo ha sido remitida mediante bases de datos, razón por la cual para el adelantamiento de un procedimiento de clarificación de la propiedad e incluso para la apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios sin antecedente registral previsto en el artículo 57 del Estatuto Registral Ley 1579 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1858 de 2015, se requiere contar con el original del folio de matrícula inmobiliaria, acompañado de las copias de las escrituras públicas, providencias judiciales o demás documentos que dieron lugar a las anotaciones realizadas en el registro, además de requerir, como lo afirma la Superintendencia en su informe, la verificación de los folios relacionados en cada folio entregado, la georreferenciación de los predios realizada por el IGAC con el plano correspondiente y el adelantamiento de un procedimiento administrativo por parte del INCODER en el que se

garantice el derecho de audiencia o de defensa de los terceros que puedan tener interés en el proceso.

En esta línea de pensamiento la ANT igualmente precisó que si bien el reporte remitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos puede advertir un cierto orden de la magnitud de la tarea que se debe adelantar en la identificación de bienes baldíos, tal análisis deja por fuera los predios sin antecedente registral alguno.

8.2. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación.

Mediante documento de fecha 11 de enero de 2017, la Procuraduría General de la Nación allegó un informe a esta Corporación en el cual ilustró una serie de inconvenientes que han afectado la implementación de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016. En este sentido afirmó que el tránsito entre la institucionalidad Incoder-ANT llevó a la paralización de los procesos agrarios durante gran parte del año 2015-2016:

“El proceso de entrega de expedientes por parte de INCODER-en liquidación-a las nuevas agencias apenas está culminando, lo que hace que los procesos agrarios relacionados con baldíos se encuentren paralizados, amén de la centralización de la gestión de la ANT que no está haciendo adecuada presencia en las regiones donde se requiere solucionar los problemas de tierras que afectan al campesinado, revictimizado hoy por la omisión de la autoridad estatal”.

Así mismo, el ente de control precisó que en gran medida será imposible cumplir con los objetivos institucionales delimitados en el Plan Nacional de Clarificación si entidades como el IGAC no sistematizan y entregan los insumos necesarios para que la ANT cumpla con su labor. En este sentido precisó:

“Si bien la implementación del Plan Nacional de Clarificación está en cabeza de la ANT esa entidad no cuenta aún con la capacidad de cumplir esa responsabilidad hasta que los insumos para la ejecución del mismo se obtengan por parte de otras entidades como la UPRA y el IGAC principalmente”.

Ahora bien, en lo que respecta a la implementación del Plan Nacional de Clarificación se

debe precisar que para la Procuraduría, a pesar de la existencia de un documento de trabajo presentado a la Corte, en la práctica no existe ni a corto plazo será posible implementarlo ello por cuanto este depende en gran medida de: (i) la existencia de un catastro actualizado, (ii) el avance del programa de formalización de la propiedad rural por barrido y (iii) la implementación de varios planes pilotos de operación. En este sentido expuso:

“Como lo reconoce la ANT solo hasta que se implementen los pilotos de barrido predial y de catastro multipropósito se contará con una metodología definitiva que será implementada respondiendo a la focalización previamente realizada que estará articulada con la de catastro multipropósito. Es decir, que existe una condición previa a que se produzcan avances en la identificación de baldíos; pues la misma estará sujeta a los pilotos y a la focalización, lo que implica que no se avanzará en los territorios no focalizados”.

En conclusión manifiesta su preocupación por la imposibilidad de adelantar procesos de clarificación trazados en el plan por fuera de áreas no focalizadas.

9. Análisis de la respuesta institucional desplegada con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016.

El Auto 222 de 2016 precisó que “para lograr el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 las autoridades estatales han tenido que identificar las principales falencias que se presentan en la administración, ejecución y titulación de baldíos en el país. Muchas de estas fallas han sido recurrentes a lo largo de la historia de la República y denotan una alarmante situación, tal y como lo evidenciaron el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”.

Específicamente la providencia en comento, afirmó que se pudieron identificar, entre otros, los siguientes problemas que impiden ejecutar las órdenes contenidas en la sentencia T-488 de 2014:

“(i) A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural (...)

(vii) Los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derecho) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

(viii) El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo”.

Teniendo en cuenta lo anterior el Auto 222 de 2016, ordenó a las entidades que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (es decir al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Superintendente de Notariado y Registro, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, al Director de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA, el Director del Incoder (en liquidación), y el Director de la Agencia Nacional de Tierras) adoptar los correctivos necesarios para garantizar la adecuada superación de las falencias identificadas. En igual medida elevó varios cuestionamientos los integrantes de la mesa de cara a medir al avance en el cumplimiento de las órdenes proferidas.

Así mismo, el Auto 222 de 2016 decidió asumir directamente la competencia para conocer del trámite de cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 ello: (i) debido a la incapacidad del juez de primera instancia de lograr la materialización de las órdenes proferidas y (ii) ante la existencia de un problema estructural de política pública que desde hace más de dos siglos le ha impedido al Estado conocer la ubicación y caracterización de sus bienes baldíos (ello a pesar de los diversos requerimientos de la rama judicial y legislativa).

En este orden de ideas, esta Corporación procederá a valorar la respuesta institucional desplegada con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016, ello con el fin de determinar si se ha avanzado o no en el cumplimiento de las metas diseñadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales ordenado en el numeral 5º de la sentencia T-488 de 2014. En caso de que esta Sala determine que las falencias identificadas fueron debidamente acatadas e incorporadas al Plan Nacional de Clarificación.

10. Lineamientos bajo los cuales se valorará la respuesta institucional.[13]

Es claro que una de las razones que justifica que este Tribunal aboque conocimiento para analizar el cumplimiento de las ordenes estructurales proferidas por esta Corporación, es la evaluación de las condiciones bajo las cuales se están ejecutando sus mandatos ello con el propósito de identificar si se ha presentado un avance, retroceso o estancamiento en el cumplimiento de las metas propuestas para lograr el goce efectivo de los derechos que llevaron a la intervención judicial.

En este orden de ideas, la evaluación de los resultados obtenidos después de ser declarada la competencia de la Corte para conocer el cumplimiento de una de sus decisiones, en algunos eventos es una acción indispensable a la hora de determinar el impacto material de las órdenes proferidas por esta Corporación, ya que de lo contrario, sería imposible identificar si la intervención de las autoridades judiciales y estatales alcanzó el avance en el goce efectivo de los derechos de la población respecto de la cual se quería intervenir. Para ello en determinados casos la Corte podrá acudir a la emisión de nuevas órdenes complejas al momento de adelantar el incidente de cumplimiento de una de sus decisiones.

Son muchos los casos de la jurisprudencia constitucional en los cuales se ha hecho patente la necesidad de impartir remedios judiciales complejos, para resolver complejas situaciones en las que, evidentemente, se está violando derechos fundamentales, de forma grave. Para ello debe permitir al juez armonizar su labor con la perspectiva que debe asumir la administración pública, estableciendo órdenes como la generación de indicadores de goce efectivo del derecho. Es una forma de lograr el resultado exigido judicialmente por la Constitución, en clave de políticas públicas[14].

En otras palabras, la perspectiva de las políticas públicas, permite al juez proteger los derechos desde una perspectiva amplia y de largo aliento, buscando un estado de cosas acorde a la Constitución, que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales de forma sostenible. El juez de tutela, se insiste, debe adoptar remedios que protejan los derechos concretos y específicos de las personas que interponen las acciones de tutela, así como de sus comunidades inmediatas en que viven, cuando se trata de condiciones violatorias que amenazan los derechos de todos, no sólo de los accionantes[15].

Así las cosas, tratándose de órdenes estructurales de política pública el juez de tutela debe establecer medios (seguramente con la ayuda de auxiliares y amigos de la justicia) para determinar cuál es el nivel de cumplimiento verificado, ya que su respuesta debe ser acorde

a éste. Se aclara que el propósito del juez de tutela no es suplantar o adquirir una suerte de papel de guía permanente de la Administración. Sus órdenes deben estar encaminadas a que las autoridades correspondientes dejen de omitir sus funciones o de realizar acciones en contra de ellas; su éxito consistirá en que las autoridades y actores sociales respectivos retomem la senda constitucional y se encarguen de continuar con la labor de asegurar el goce efectivo de facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental[16].

Ahora bien, en el marco del seguimiento de órdenes estructurales de política pública la Corte debe garantizar que los correctivos institucionales que adopte la administración cumplan con los postulados necesarios para superar las deficiencias constitucionales que dieron origen a la intervención por parte de este tribunal constitucional. Estos fueron descritos en la sentencia T-388 de 2013 en los siguientes términos:

(i) Las políticas públicas deben establecer términos temporales y plazos. Esto es, claramente, un mínimo constitucional que deben observar las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de un derecho fundamental. Para que una política pública asegure la realización progresiva de una faceta prestacional de un derecho debe contar por lo menos, con plazos y tiempos que le permitan al Estado, y a la sociedad en general, saber si se está avanzando o no según lo presupuestado. Cuando el goce efectivo de un derecho fundamental depende de los programas y de los planes que se diseñen e implementen con tal objeto, se viola la Constitución Política si no se cumple con el mínimo requisito de fijar un cronograma básico, en el que se establezca los ritmos y los tiempos en los que se avanzará en la protección del derecho. Es una de las condiciones mínimas que se requiere con relación a las facetas de realización progresiva de los derechos fundamentales, para asegurar que, en efecto, se avance[17].

(ii) Las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de los derechos fundamentales, no pueden ser eventuales o depender de la buena voluntad de terceros; el Estado debe asegurar que sean adecuadas y sostenibles. Las medidas de choque y urgencia, para garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales requiere medidas que efectivamente permitan conseguir este resultado mediante programas y planes de acción sostenible. Una política pública de la cual depende el goce efectivo el derecho fundamental de una persona que recibe especial protección de la Constitución Política, sobre todo, cuando ésta ha fallado en sus cometidos y los derechos en cuestión se encuentran ampliamente desprotegidos, no puede depender de acciones eventuales de actores que están levemente vinculados al Estado. El Estado debe contar con los recursos suficientes y necesarios para garantizar poder implementar la política, y asegurar su sostenibilidad en el tiempo[18].

(iii) Toda política pública debe buscar una finalidad, pero establecer un fin a buscar no implica en forma alguna definir o establecer una política pública. Enunciar la finalidad o los objetivos que busca una política pública, es tan sólo una parte de dicha política. En tanto una política pública es el conjunto de acciones y omisiones de las autoridades públicas (o de quienes ejercen sus funciones), orientadas a resolver un problema público, enunciar cuál es la finalidad buscada por el Estado, decir que se busca no es una descripción completa de la política. Las políticas públicas no son un conjunto de enunciados y promesas de los que se cree que se puede hacer. Lo que se haga o se deje de hacer, y los impactos que se logren, son aspectos definitorios de una política[19].

Así las cosas, es menester que esta Sala compruebe los resultados concretos que se han logrado en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual según se precisó en la sentencia T-488 de 2014, estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador.

Bajo este entendido solo se declarará la superación de la problemática identificada en la providencia en comento cuando la institucionalidad agraria demuestre: i) unas transformaciones en el funcionamiento del sector que llevan a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal; ii) que esos cambios implicaron con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación; y por último iii) que esas soluciones tuvieron la virtud de ser coherentes y duraderas, como lo ha exigido la jurisprudencia de la Corte[20].

Además se debe precisar que transcurridos casi tres años desde la primera decisión que indagó por la falla estructural en la política de tierras (T-488 de 2014), se hace más riguroso el examen atendiendo el lapso del que han dispuesto las entidades vinculadas al caso para cumplir efectivamente las órdenes impuestas.

En esta medida, la Sala Sexta de Revisión esperaría que existieran resultados concretos emanados de cada una de las decisiones cuyo cumplimiento es objeto del trámite de cumplimiento. Al momento de valorar la ejecución de cada mandato, esta Corporación hará una calificación de las medidas adoptadas y las acciones efectuadas por las autoridades, aunado a que determinará su impacto o efectividad en la construcción de el Plan ordenado en el numeral 5º de la sentencia T-488 de 2014. Ello teniendo en cuenta que toda política pública debe construirse y tener impactos en la realidad social, ya que de lo contrario sería un ejercicio meramente retórico[21].

11. Acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias existentes en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural.

11.1. Deficiencias en los sistemas de información identificados en el Incoder-ANT.

La sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016, reconocieron que era indispensable que la institucionalidad agraria del país identificara: (i) las causas que han llevado a que el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) no cuente con un adecuado inventario de baldíos, (ii) la magnitud del despojo a los bienes del Estado y (iii) los correctivos institucionales que debían implementarse de cara a la recuperación de los mismos.

La emisión de estas órdenes tenía unos objetivos constitucionales particularmente definidos. Buscaban que el Incoder (hoy en liquidación) adelantara un programa de alcance nacional destinado a intervenir y conjurar los factores que dieron origen a las pérdidas de aproximadamente 1.200.000 hectáreas de bienes del Estado. Ello por cuanto, conocer las causas, efectos y magnitud de una situación que se considera problemática puede llevar a que la administración replantee los objetivos y metas de una política pública, y así enfoque sus esfuerzos en conjurar desde la fuente el origen de los mismos.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha manifestado que:

“Hay políticas públicas que atacan síntomas y políticas que atacan causas (...) en efecto las políticas o alternativas de solución que solo atacan síntomas son ineficientes en la medida que no curan la enfermedad, mientras que aquellas alternativas que atacan la enfermedad eliminando sus causas son más eficientes, (...) es de gran importancia establecer los objetivos de la intervención y, con ello, establecer de paso los ámbitos de aplicación de las alternativas de solución por proponer. Tener claro tanto los objetivos como los ámbitos de aplicación de las alternativas permite que los procesos posteriores de establecimiento de criterios de decisión y de identificación de alternativas de solución sean más coherentes y efectivos[22]”.

En este sentido, tal y como lo reconoció el Incoder en la sentencia T-488 de 2014 y lo confirmó esta Corporación en el Auto 222 de 2016 una de las razones que han llevado a que la institucionalidad agraria no cuente con un adecuado inventario de baldíos se debe a la existencia de múltiples deficiencias en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas. En este sentido expuso la última de las providencias referidas que: “A lo largo de

la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural”.

Esta situación ha llevado a que a la fecha no exista certeza respecto a: (i) cuales son los bienes a nivel nacional que tienen la naturaleza de baldía, (ii) cuáles son sus características físicas y agrológicas, (iii) si los mismos se encuentran indebidamente ocupados o contrarían los límites de acumulación, (iv) si existe un título originario que válidamente entrego la titularidad del mismo, (v) su ubicación precisa, o (vi) si fueron ilegalmente sustraídos del dominio del Estado.

Ahora bien, conforme a la información allegada al trámite de cumplimiento adelantado por la Sala Sexta de Revisión, solo hasta cuando la Agencia Nacional de Tierra tenga claridad de los actos, resoluciones y adjudicaciones que han realizado entidades como el Incora y el Incoder será posible determinar en qué casos existe un título originario mediante el cual válidamente el Estado se desprendió de la titularidad de sus bienes. Para cumplir dicho objetivo es indispensable entonces lograr la depuración, clasificación y digitalización de todo el archivo histórico del Incoder, ya que una vez finalizada esta tarea será posible tener un panorama aproximado de la totalidad de bienes baldíos adjudicados, reversados o clarificados en el último siglo.

Con base en lo anterior, para la Corte resulta particularmente preocupante la información allegada por la Agencia Nacional de Tierras en informe de fecha 1 de diciembre de 2016, según la cual:

“18.924 cajas se encuentran con inventario en estado natural y 10.776 cajas se encuentran solo con proceso de organización. Dentro de la entrega que se encuentra realizando el INCODER no se han recibido expedientes digitalizados, ni sistema de información que lo contenga, hasta el momento del presente informe”.

Así las cosas, para la Sala Sexta de Revisión es claro que solo hasta cuando se logre depurar, clasificar y digitalizar el archivo histórico del Incoder en un 100% se podrá en gran parte reconstruir (desde el punto de vista jurídico) la historia agraria del último siglo. En este orden de ideas, el archivo histórico del Incoder no puede ser considerado como un simple cúmulo de información histórica carente de relevancia para la nueva institucionalidad creada, por el contrario la información contentiva en dichos documentos es considerada la piedra angular de los procesos de clarificación y recuperación que la ANT debe adelantar en cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de

Tierras Rurales.

En igual medida, tal y como lo precisó el Auto de fecha 3 de julio de 2012 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 recuperar, mantener, proteger, y conservar los archivos físicos y microfilmados que reposan en el archivo histórico del Incoder no solo es un deber propio de la entidad sino también es una acción indispensable para: “garantizar el derecho a la memoria y esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras, que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados, así como los derechos de las víctimas”.

Específicamente en el auto en mención dicha Sala precisó que el “archivo histórico del INCODER, contiene los expedientes de las líneas misionales de ese instituto y que están relacionados con la titulación y adjudicación de tierras y territorios, así como los planos respectivos. Más precisamente, se trata de los expedientes (archivos físicos o microfilmados del INCORA, DRI, UNAT, INAT, e HIMAT), en los cuales se encuentra un fragmento importante de la historia nacional en materia de adjudicación y titulación de predios, que se empezó a recoger a partir de la década de los años treinta[23]”.

Ahora bien, esta Sala debe precisar que si bien la reconstrucción del archivo histórico del Incoder puede ser considerada como un insumo valioso para reconstruir la historia agraria del país en el último siglo, esta carecería de sentido si igualmente no logran ubicarse, sistematizarse y digitalizarse los títulos originarios y adjudicaciones que reposan en el Archivo General de la Nación. En este sentido no debe olvidarse que conforme lo precisaba el Artículo 29 de la Ley 40 de 1932:

“Los protocolos existentes hoy en la Notarías, anteriores a 1801, serán enviados al Archivo Nacional, para que allí se guarden con las debidas seguridades, y bajo la custodia del Jefe de tal Oficina, quien expedirá dado el caso, copias de los documentos de que se hace cargo por medio de la presente Ley, ciñéndose a lo dispuesto en el Capítulo 3o., Título 42, Libro 4o., del Código Civil, y para el cobro de derechos, a los fijados para los Notarios en las disposiciones legales respectivas. Las copias expedidas por el Jefe del Archivo Nacional, de acuerdo con lo que dispone la presente Ley, tendrán los mismos efectos y fuerza de las autorizadas por los Notarios”.

En este orden de ideas, la Sala Sexta de Revisión después de analizar la información allegada a esta Corporación en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 222 de 2016, considera que a pesar de las acciones implementadas por el Incoder (en liquidación) al igual que por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural Integral de USAID, aún no se ha logrado

depurar, clasificar y digitalizar tanto el archivo histórico del Incoder como los documentos que reposan en el Archivo General de la Nación y que permitirían reconstruir la historia agraria del país.

11.2. Deficiencias en los sistemas de información primaria y secundaria que reposa en el IGAC y en la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para esta Corporación tal y como lo precisó la Contraloría General de la República en el informe de fecha 7 de julio de 2016, el Plan Nacional de Clarificación tiene una importante deficiencia que puede llevar al fracaso de toda la estrategia ordenada en la sentencia T-488 de 2014. Ello debido a que el referido Plan prevé para su adecuada ejecución “la construcción de instrumentos de recaudo de información”, sin embargo, a la fecha no existe claridad de si: (i) estos insumos indispensables en los procesos de clarificación por lo menos existen o si (ii) eventualmente pueden ser allegados a esa entidad.

Esta preocupación fue igualmente respaldada por la Procuraduría General de la Nación en el informe de fecha 11 de enero de 2017. En dicho documento el ente de control precisó que en gran medida será imposible cumplir con los objetivos institucionales delimitados en el Plan Nacional de Clarificación si entidades como el IGAC no sistematizan y entregan los insumos necesarios para que la ANT cumpla con su labor. En este sentido precisó: “si bien la implementación del Plan Nacional de Clarificación está en cabeza de la ANT esa entidad no cuenta aún con la capacidad de cumplir esa responsabilidad hasta que los insumos para la ejecución del mismo se obtengan por parte de otras entidades el IGAC principalmente”.

La Agencia Nacional de Tierras en exactos términos expresó su preocupación por la falta de información primaria necesaria para adelantar el Plan Nacional de Clarificación. Sobre el particular expuso:

“verificadas por la Agencia las bases de datos en formato Excel reportadas por la SNR se advierte que contienen información básica de los predios sin precisar su ubicación georreferenciada y sin verificar si la misma fue cotejada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, así mismo, tal información sólo ha sido remitida mediante bases de datos, razón por la cual para el adelantamiento de un procedimiento de clarificación de la propiedad e incluso para la apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios sin antecedente registral previsto en el artículo 57 del Estatuto Registral Ley 1579 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1858 de 2015, se requiere contar con el original del folio de matrícula inmobiliaria, acompañado de las copias de las escrituras públicas, providencias judiciales o demás documentos que dieron lugar a las anotaciones realizadas en el registro,

además de requerir, como lo afirma la Superintendencia en su informe, la verificación de los folios relacionados en cada folio entregado, la georreferenciación de los predios realizada por el IGAC con el plano correspondiente y el adelantamiento de un procedimiento administrativo por parte del INCODER en el que se garantice el derecho de audiencia o de defensa de los terceros que puedan tener interés en el proceso. (Negrilla fuera de texto)

Para este Tribunal fue precisamente la falta de coordinación interinstitucional existente entre la autoridad de tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC, lo que facilitó la pérdida de más de 1,200.000 hectáreas de la Nación. Y en esa medida es claro que el fin de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, buscan mediante la vigilancia rigurosa y el uso focalizado de los mecanismos sancionatorios que la ley establece (cumplimiento y desacato) superar la desidia e inacción institucional que en las últimas décadas ha reinado en las entidades encargadas de llevar el catastro y el registro de la propiedad rural en Colombia.

En esa medida, afirmaciones como las elevadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante escrito de fecha 27 de julio de 2016 según la cual “no posee responsabilidad alguna en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, sin embargo bajo el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y ante la necesidad de orientación técnica del Incoder para el cumplimiento de sus responsabilidades misionales en materia de baldíos y de las órdenes impartidas por la sentencia en mención, se ha brindado toda la colaboración en el marco de la disponibilidad institucional y de nuestras competencias” no pueden ser de recibo para esta Corporación.

Es claro que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al ser integrante de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (mesa avalada y reconocida como sujeto procesal en el Auto 222 de 2016) es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales y en esa medida su intervención en el cumplimiento no obedece a la simple colaboración armónica entre las entidades del Estado, sino nace de su función y vocación institucional de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble.

Así mismo, es claro que las entidades encargadas de llevar el registro de la propiedad en Colombia han incumplido reiterada y sistemáticamente sus obligaciones constitucionales y legales al no haber migrado toda la información existente en el antiguo sistema registral. En este sentido, se debe resaltar que hasta 1932, el sistema registral colombiano se aplicó con base en las normas del Título 43 del Libro Cuarto —artículos 2637 a 2682 — del Código Civil y en esa medida el Registrador debía llevar varios libros, entre ellos el número 1 que contenía los títulos que contuvieran el traslado, modificación o gravamen sobre el dominio de los inmuebles[24].

El sistema de registro comprendido en el Código Civil, se hacía por orden cronológico, y si se quería conocer la situación jurídica de un predio, debían consultarse diversos libros y asientos, y en cuanto a establecer el verdadero dueño, el examen debía verificar con cuidado los asientos del Libro Primero. La Ley 40 de 1932 organizó la matrícula de la propiedad inmueble[25] introduciendo la matrícula al lado del viejo sistema, creándose a partir del señalado año dos sistemas: el de los libros múltiples con asientos cronológicos y el libro de matrícula, sistema que duró hasta la expedición del Decreto Ley 1250 de 1970.

Sin embargo, actualizar y migrar la información existente en el anterior sistema registral sigue siendo una deuda histórica que termina afectando a la actual institucionalidad agraria, la cual en muchos casos se ve obligada a paralizar los procesos agrarios en curso, por carecer de un completo y actualizado sistema de registro que le permita tener claridad sobre la naturaleza de la primera anotación registrada en el Libro Primero (si es que existe).

Por lo anteriormente expuesto, esta Corporación declarará que en lo que respecta a la existencia de una serie de acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias identificadas en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural, a la fecha no se ha presentado una superación de la problemática identificada, ello por cuanto, a pesar de que se mencionó a lo largo de las intervenciones presentadas que la elaboración de estrategias como el catastro multipropósito y la metodología de barrido predial permitirían superar las deficiencias en las bases de datos existentes, en la práctica (y por elementales razones) la simple mención y alistamiento de dichos programas no han logrado unas transformaciones en el funcionamiento del sector que lleven a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal, al igual que tampoco se logró probar que esos cambios implicaron con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

Para esta Sala lograr la consecución en el plano material de las actividades y subactividades trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales es uno de los aspectos más relevantes de la política pública a adelantar, esto por cuánto de nada sirve que la administración construya en abstracto mecanismos de evaluación y seguimiento de sus actividades, si no logra transformar la realidad de los destinatarios ejecutando algún tipo de acción para mejorar los resultados que existen. En este sentido la doctrina especializada ha manifestado lo siguiente:

“El proceso de implementación es visto como una etapa fundamental en el ciclo de una

política pública, en la cual hay un ejercicio de Gobierno donde la técnica, o lo administrativo, y la política interactúan, y en donde los caminos del diseñador y del implementador confluyen. De esta manera, la implementación se convierte en el resultado material de la acción del hacedor de política pública, y es la correcta aplicación de este paso lo que determinara el éxito o fracaso de la misma. (...) El proceso de implementación de una política pública es definitivo en la medida que es en este punto donde el discurso se transforma en una realidad palpable, y es aquí donde se va a vislumbrar el resultado del ciclo de la política[26]”. (Negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional ha manifestado que toda política estatal debe estar acompañada de una ejecución eficaz, o de lo contrario aquella estará destinada al fracaso. Sobre el particular recientemente mediante sentencia T-466 de 2016 este Tribunal expuso lo siguiente: “a pesar de que se formulen las políticas nacionales más ambiciosas, si ellas no están acompañadas en el terreno por una gestión eficaz, no se conseguirá un beneficio para las comunidades más necesitadas, y con ello el restablecimiento de los derechos se frustraría”.

Así las cosas, para esta Corporación es claro que cuando la administración se compromete a adoptar determinados correctivos a la forma en la cual se ejecuta un programa público mediante la construcción de metas e indicadores, debe ejecutar a la par acciones que tengan la idoneidad y potencialidad de obtener los objetivos buscados, de lo contrario la respuesta institucional sería simplemente teórica y no tendría la viabilidad de superar los problemas identificados.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ordenará a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr en su totalidad la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que muchas de las resoluciones de adjudicación (al igual que las actuaciones administrativas realizadas en los procesos de clarificación) por diversos motivos no han sido registradas ante las correspondientes oficinas de instrumentos públicos en las últimas décadas, es indispensable que una vez se reconstruya la información contentiva en dichas cajas se proceda a su inmediato registro[27].

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran

exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado hasta lograr la depuración de todos los archivos. Se aclarará que la depuración, clasificación y digitalización tanto el archivo histórico del Incoder como de los documentos de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, no podrán extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

En igual medida, esta Corporación ordenará a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la migración de toda la información existente en el antiguo sistema registral.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado hasta lograr la migración de toda la información existente. Se aclarará que la actualización de toda la información existente en el antiguo sistema registral deberá finalizar el 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

12. Acciones institucionales destinadas a subsanar los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

Según precisó el Auto 222 de 2016 los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derechos) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

Con el objeto de superar las falencias identificadas en dicha providencia fue allegada a esta Corporación el día 5 de agosto de 2016, una nueva batería de indicadores en la cual según precisó la ANT fueron acogidas las observaciones planteadas por la Sala Sexta. Estos

nuevos indicadores establecieron las metas institucionales a adelantar en el marco del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, estas son:

12.1. Información allegada por la ANT en relación a la existencia de productos e indicadores de productos.

Producto

Indicadores de producto

Producto 1:

Base de Datos Multipropósito con Georeferenciación de Posibles Predios Baldíos

Base de datos construida y georeferenciada con posibles predios baldíos

Producto 2:

Metodologías para la identificación de baldíos revisadas.

Metodologías revisadas y ajustadas

Producto 3:

Pilotos en zonas priorizadas para verificación de información sobre presuntos baldíos

% de zonas con piloto/zonas priorizadas

Producto 4:

Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para la identificación de baldíos

% Diagnósticos realizados/Casos posibles en zonas priorizadas

% rutas jurídicas definidas/casos

Una metodología definida (unificada o por componentes o por tipologías)

Producto 5:

Inventario de baldíos

1 Inventario de baldíos de la nación

Producto 6:

Servidores públicos en capacidad de desarrollar el inventario de baldíos y población informada

No. de funcionarios capacitados (instrumentos, procedimientos)/ No. de funcionarios que intervienen en la identificación de baldíos

% de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación

No. de personas informadas y sensibilizadas respecto de la identificación de baldíos (implicaciones y efectos)

Producto 7:

Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para procedimientos de clarificación

% Diagnósticos realizados/Casos posibles en zonas priorizadas.

Una Metodología definida (unificada ó por componentes ó por tipologías)

Producto 8:

Pilotos en zonas priorizadas para clarificación de baldíos

% de zonas con piloto/zonas priorizadas

Producto 9:

Predios clarificados

No. de predios clarificados/ predios intervenidos

Has. Clarificadas/ has. Intervenidas

Producto 10:

Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de clarificación y población informada

No. de funcionarios capacitados/ No. de funcionarios que intervienen en los procedimientos de clarificación de baldíos

% de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación

Producto 11:

Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para posibles casos susceptibles de procedimientos de recuperación

% Diagnósticos realizados/Casos posibles

Producto 12:

Pilotos en zonas priorizadas para la recuperación de baldíos

% de zonas con piloto/zonas priorizadas

Producto 13:

Predios de la nación recuperados

No. de predios de la nación recuperados

Producto 14:

Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de recuperación de predios de la nación y población informada

No. de funcionarios capacitados (instrumentos, procedimientos)/ No. de funcionarios que intervienen en los procedimientos de recuperación de baldíos

% de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación

No. de personas informadas y sensibilizadas respecto de los procedimientos de recuperación

12.2. Valoración de la Sala Sexta de Revisión a los “productos” e “indicadores de productos presentados”

Ahora bien, de la lectura de los productos y los indicadores de productos puede observar esta Corporación que los resultados esperados se adecuan a los mandatos constitucionales proferidos por esta Corporación en el numeral 5º de la sentencia T-488 de 2014. En esta medida de llegar a materializarse los indicadores de producto propuestos por la ANT se lograría: (i) tener un inventario de baldíos, (ii) tener unas metodologías revisadas y ajustadas para la identificación, clarificación y recuperación de los mismos y (iii) en determinados supuestos se lograría la recuperación material de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la acción institucional a desplegar en los próximos años tiene un norte claro y en esa medida la Corte avalará tanto los “productos” como los “indicadores de producto” presentados por la Agencia Nacional de Tierras.

Por su parte se debe precisar que los productos e indicadores de productos fueron subdivididos por la ANT en: (i) actividades, (ii) sub actividades, (iii) responsables, (iv)

indicador de actividades e (v) indicador de sub actividades. A continuación se ilustrarán los mecanismos de seguimiento ideados para evaluar el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y a renglón seguido se valorará su necesidad y utilidad.

Primer indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 1: Existe una base de datos construida y georeferenciada con posibles predios baldíos.

Actividades: (1.1) Recopilación de información secundaria

Indicador de actividades : % de información secundaria recolectada (es necesario definir la base, registros prediales u otro. Pendiente información base de IGAC)

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.1.1. Recopilación de Bases catastrales IGAC y catastros descentralizados: información actual e histórica. (Actualización información 2015)

IGAC
INCODER

% de información de bases catastrales recolectada
(es necesario definir la base, registros prediales u otro)

1.1.2. Recopilación de las bases registrales de la SNR: información de procesos de pertenencia sin antecedente registral (incluir información análisis de las adjudicaciones de pertenencia)

IGAC
SNR

% de información de bases de la SNR recolectada

(FMI)

1.1.3. Recopilación de la Información INCODER: Base SIDER e información en los archivos históricos documentales sobre titulación de baldíos, procesos agrarios, titulaciones a grupos étnicos. Organización y escaneo de la información documental física, georreferenciación de la información geográfica.

IGAC
INCODER

% de información SIDER recolectada, organizada y georeferenciada
(pendiente definir la base, registros prediales u otro)

1.1.4. Recopilación de Información de las delimitaciones de los Parques Nacionales Naturales (PNN), información jurídica de los predios que conforman los PNN y de todos aquellos que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas de protección ambiental.

IGAC
MADS, PNN y CAR´s

% de información del SINAP recolectada y georeferenciada
(es necesario definir la base, registros prediales u otro)

1.1.5. Recopilación de Información DIMAR sobre las playas, playones y zonas de bajamar administrados por dicha entidad.

IGAC
DIMAR

% de información DIMAR recolectada
(es necesario definir la base, registros prediales u otro)

1.1.6. Recopilación de información de otras entidades

IGAC
ANM, ANH, ANI, entre otros

% de información de otras entidades recolectada
(es necesario definir la base, registros prediales u otro)

Actividades: (1.2) Análisis de información

Indicador de actividades (ii) % de información analizada (Registros prediales

analizados/Registros base de análisis)

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadore de sub-actividades

1.2.1. Procesar la información existente: estandarización de información de las diferentes fuentes, captura en base de datos unificada, depuración de la información.

IGAC

INCODER

SNR

% de información existente procesada (Incoder)

% de información estandarizada (IGAC)

1.2.2 Análisis por INCODER de FMI remitidos por la SNR

INCODER

IGAC

% de FMI analizados (Folios de Matrícula Inmobiliaria analizados/FMI remitidos por la SNR)

1.2.3. Análisis de información (Adjudicaciones de baldíos y Procesos Agrarios culminados entre 1993-2002; Informes de la SNR sobre declaraciones de pertenencia y los procesos y adjudicaciones en gestión en Cundinamarca, Córdoba y Bolívar)

IGAC

INCODER

% información analizada sobre adjudicaciones de baldíos y Procesos Agrarios 1993-2002

% de información analizada de los informes de la SNR

% información analizada de adjudicaciones y procesos en gestión en Cundinamarca, Bolívar y Córdoba

1.2.4. Determinar las zonas geográficas sin información.

IGAC

INCODER

No. de zonas geográficas sin información, identificadas

1.2.5. Retroalimentar los análisis de la información a la base catastral.

IGAC
INCODER

% avance en el proceso de retroalimentación de la base catastral

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.3. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al primer indicador presentado.

Esta Corporación considera que en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016 fueron subsanadas con la construcción de este indicador, ello por cuanto el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales superaría la indeterminación de actividades referentes a la “recopilación de información secundaria” que contenía su versión inicial.

Se evidencia que las metas institucionales trazadas inicialmente se dividieron en “Sub-actividades” concretas que de llegar a materializarse permitirían concretar los “productos” e “indicadores de productos presentados”. Así las cosas, es claro que para garantizar la existencia de una base de datos georreferenciada con la ubicación de todos los posibles predios baldíos del país, es necesario recopilar y analizar la información precisada en cada una de las subactividades, y en esa medida, esta Corte observa una clara correlación entre lo que busca el instrumento de política pública y las acciones desplegadas para alcanzarlo.

Esto quiere decir que al menos desde el punto de vista organizacional las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 tienen claro que para construir el inventario de bienes baldíos de la nación deberán recopilar y analizar la información contenida en: (i) las bases catastrales actuales e históricas del IGAC y catastros descentralizados, (ii) las bases registrales de la Superintendencia de Notariado y Registro, (iii) la información del Incoder contenida en la base del SIDER y en sus archivos históricos documentales, (iv) las bases de datos de entidades tales como Parques Nacionales Naturales, DIMAR, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Infraestructura.

En igual medida, los indicadores presentados también subsanaron otro de los problemas identificados en el Auto 222 de 2016, ello por cuanto en la nueva batería presentada se establecieron cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala considera que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al establecer compromisos y metas conjuntas en cabeza de entidades tales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro superaron las deficiencias identificadas con anterioridad. Sin embargo, ello no quiere decir que en un futuro estas entidades no deban definir en mayor precisión en qué consisten sus obligaciones respecto de cada una de las actividades encomendadas.

Así mismo, esa Corporación considera que la nueva modificación realizada al Plan consistente en establecer una batería de “indicadores de sub-actividades” permite a esta Corte y a los organismos de control realizar en mayor medida las debidas acciones de seguimiento a la intervención estatal.

Sin embargo, aun ante las modificaciones realizadas por la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance, estancamiento o retroceso de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas. Ello por cuanto al no haberse concretado en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades

En palabras más sencillas, podría afirmarse que de nada sirve que la ANT precise en informes futuros que se han adelantado 10.000 procesos de clarificación en todo el país en el año 2017, si previamente la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no ha presentado a esta Corte un aproximado del total del universo a valorar. Así las cosas, es claro que si el aproximado de procesos clarificatorios a adelantar al año 2025 es determinado por las autoridades agrarias en 90.000, la Corte podría valorar que un avance del 20% anual es adecuado de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación. Sin embargo, si el aproximado del total del universo a valorar es tasado en 900.000 y la muestra para el año 2017 sigue en 10.000 clarificaciones, salta a la vista que será imposible garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 en el término establecido.

Por lo anteriormente expuesto, a pesar de que existe la obligación de medir porcentualmente el avance en la recolección y análisis de: (i) las bases catastrales, (ii) las bases de la SNR y (iii) el archivo histórico de otras entidades, dichos indicadores de sub-

actividades, al carecer de un aproximado del total del universo a valorar, no permiten realizar una medición porcentual del avance realizado año a año.

Se aclarará de antemano que esta falencia se repite en todos los indicadores presentados y por ello no se hará mención en detalle de dicha falencia al momento de analizar cada uno de ellos.

Segundo indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 2: Metodologías para la identificación de baldíos revisadas.

Actividades: (1.3) Revisión y ajuste de metodologías para la identificación de baldíos.

Indicador de actividades: % de metodologías revisadas y ajustadas (Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar.

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.3.1 Construcción de Metodología para la identificación de baldíos (Procesos Agrarios-SNR)

INCODER-SNR
IGAC

Una metodología construida para la identificación de baldíos (unificada, por componentes, por tipologías)

1.3.2. Analizar el Marco Normativo existente

INCODER
UPRA

% del Marco normativo analizado (normas analizadas /normas existentes que estén relacionadas con identificación de baldíos)

Actividades: (1.4) Definición de estrategias de actuación y metodologías para las regiones sin información catastral o que no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.

Indicador de actividades: Una estrategia definida para la identificación de baldíos en regiones sin información catastral (base de regiones sin información catastral será suministrada por IGAC).

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadore de sub-actividades

No existe

IGAC
INCODER
SNR

No existe

12.4. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al segundo indicador presentado

Teniendo en cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cómo se está construyendo la metodología para la identificación de baldíos[28], se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador.

Se reiteran en igual medida los avances referidos al momento de analizar el primer indicador tales como: (i) coordinación entre las diferentes autoridades vinculadas y (ii) la mayor precisión de las sub actividades a realizar. Sin embargo, subsisten la principal

falencia identificada al momento de valorar el primer indicador, este es, la inexistencia de un aproximado del universo a valorar, lo cual lleva a que el indicador de sub actividades no pueda ser adecuadamente utilizado.

Tercer indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 3: Pilotos en zonas priorizadas para verificación de información sobre presuntos baldíos.

Actividades: (1.5) Verificación de Información de los presuntos baldíos y caracterización de los mismos

Indicador de actividades: % de información de presuntos baldíos verificada / presuntos baldíos con información verificada/ presuntos baldíos identificados en zonas priorizadas

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.5.1. Identificar los presuntos predios de origen baldío.

INCODER

IGAC

No. de presuntos predios de origen baldío identificados

1.5.2. Caracterizar predios baldíos identificados: adjudicables, inadjudicables y otros.

INCODER

UPRA

% de predios caracterizados (predios caracterizados / predios identificados)

1.5.3 Zonas priorizadas para la definición y planificación de los pilotos donde se realizará la comprobación en campo (Apoyo UPRA).

INCODER
IGAC-SNR-UPRA-MADR

No. de zonas priorizadas para realización de Pilotos

1.5.4. Ejecución de los pilotos, memoria y conclusiones.

INCODER

No. de pilotos realizados por zona priorizada

% de informes y memorias / pilotos realizados en zonas priorizadas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.5. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al tercer indicador presentado

Teniendo en cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cuáles serán las zonas priorizadas para la implementación de los pilotos, ni cómo se adelantará dicha tarea, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Se reiteran en igual medida los avances referidos al momento analizar el primer indicador tales como: (i) coordinación entre las diferentes autoridades vinculadas y (ii) la mayor precisión de las sub actividades y realizar. Sin embargo subsiste la principal falencia, esta es, la inexistencia de un total del universo a valorar lo cual lleva a que el indicador de sub actividades no pueda ser adecuadamente utilizado.

Cuarto indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 4: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para la identificación de baldíos

Actividades: (1.6) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades: % Diagnósticos por zona priorizada (No. de diagnósticos/zonas priorizadas)

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.6.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.

INCODER
SNR-IGAC-PNN-MADS-URT-UPRA-ANM-ANH

No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)

1.6.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir respecto de los mismos.

INCODER
IGAC-SNR-MADR

No. de casos tipificados y caracterizados

No. de Rutas jurídicas definidas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al cuarto indicador presentado

Teniendo en cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cuáles serán las zonas priorizadas para la implementación de los pilotos ni cómo se adelantara dicha tarea, esta Corporación carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Así mismo, este Tribunal manifiesta su preocupación por las distintas afirmaciones realizadas por las autoridades vinculadas al trámite, según las cuales para determinar si un bien tiene el carácter de baldío, únicamente se debe determinar la existencia de antecedentes registrales que permitan identificar la existencia de títulos debidamente inscritos otorgados durante el máximo término de prescripción[29]. Ello prima facie parecería avalar la posibilidad de legalizar baldíos simplemente mediante la inscripción de títulos (aspecto que abiertamente contraría el artículo 63 de la Constitución) y llevaría a que importantes extinciones de tierra inexplicablemente no entraran al Plan Nacional de Clarificación.

Respecto a este punto esta Sala ordenará a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue un documento en el cual precise ¿si las rutas jurídicas y metodológicas para la identificación de baldíos parte de este supuesto, y de ser afirmativa, dicha respuesta deberá identificar cómo pretenden las rutas ser armonizadas con las limitaciones legales y constitucionales existentes (tanto las actuales como las existentes desde el siglo pasado)?

Quinto indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 5: Inventario de baldíos

Actividades: (1.7) Elaborar el Plan de intervención

Indicador de actividades: Programa para la construcción del inventario de baldíos aprobado e implementado

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.7.1. Definición de organigrama del proyecto, equipos de trabajo y cronograma de actividades

INCODER
MADR

Un organigrama del proyecto definido

1.7.2 Preparación de Insumos.

INCODER
MADR

No. de insumos preparados

1.7.3 Priorización de las zonas a intervenir (Apoyo UPRA).

INCODER
MADR-UPRA

No. de zonas priorizadas para intervención

1.7.4. Definición de acuerdos institucionales con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.

INCODER
IGAC, SNR y MADR

No. de acuerdos institucionales para plan de intervención

Actividades: (1.8) Ejecutar el plan para inventario de baldíos

Indicador de actividades: No existe

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.8.1 Entrega de la información sobre formación y actualización catastral y de catastros descentralizados. (IGAC a Incoder)

IGAC INCODER

No. Bases de datos de cada zona entregados a Incoder / Zonas con formación y actualización catastral y de catastros descentralizados

1.8.2 Identificación de los baldíos en el marco de los procesos de formación y/o actualización de la formación catastral.

INCODER

IGAC

% Baldíos identificados por formación y/o actualización catastral (No. De baldíos identificados/zonas con procesos de formación y/o actualización catastral)

1.8.3 Caracterización de los baldíos identificados.

INCODER

% de baldíos caracterizados (No. Baldíos caracterizados/No. Baldíos identificados)

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al quinto indicador presentado

Teniendo en cuenta que a lo largo del proceso se ha manifestado que solo hasta la finalización de los planes pilotos se podrá tener claridad de la forma como se adelantará la caracterización de los baldíos identificados, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Sexto indicador (Objetivo específico 1-Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 6: Servidores públicos en capacidad de desarrollar el inventario de baldíos y población informada.

Actividades: (1.10) Realizar talleres de capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No existe

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

1.10.1. Realización de Talleres de Capacitación

INCODER
IGAC, SNR y MADR

No existe

1.10.2. Realización de jornadas de Sensibilización y Socialización

INCODER
IGAC, SNR y MADR

No existe

12.8. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al sexto indicador presentado

Teniendo en cuenta que no fue allegada ninguna explicación de cómo se adelantara esta tarea, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Séptimo indicador (Objetivo específico 2-Hacer el proceso de clarificación de los bienes

inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 7: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para procedimientos de clarificación.

Actividades: (2.1) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades : No reporta

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

2.1.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.

INCODER

SNR-IGAC-PNN-MADS-URT-UPRA-ANM-ANH

No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)

2.1.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir.

INCODER

SNR-IGAC-PNN-MADS-URT-UPRA-ANM-ANH

No. Casos tipificados y caracterizados

Actividades: (2.2) Revisión y ajuste de metodologías para el proceso de clarificación (Actividad integrado con la 1.4)

Indicador de actividades % de metodologías revisadas y ajustadas

(Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar)

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadore de sub-actividades

No existe

IGAC
INCODER

No existe

12.9. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al sexto indicador presentado

Teniendo en cuenta que según precisó el Incoder la definición de los pilotos para ejecutar la comprobación en campo a realizar y el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas, solo serán finalizados en el mes de diciembre del año 2017, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Octavo indicador (Objetivo específico 2-Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 8: Pilotos en zonas priorizadas para clarificación de baldíos

Actividades: (2.3) Verificación de información en campo y caracterización de presuntos

baldíos

Indicador de actividades: %Información verificada de los presuntos baldíos/información existente en zonas priorizadas No. de caracterizaciones de presuntos baldíos en zonas priorizadas

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

2.3.1. Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo (Apoyo UPRA).

INCODER

UPRA-IGAC-SNR

No. de Pilotos planificados por zona priorizada

2.3.2. Ejecución de los pilotos, memoria y conclusiones.

INCODER

IGAC-SNR-UPRA-MADR

No. de pilotos realizados por zona priorizada

% de informes y memorias / pilotos realizados en zonas priorizadas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.10. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al octavo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador.

Noveno indicador (Objetivo específico 2-Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 9: Predios clarificados

Actividades: (2.4) Programación de actividades de campo para la clarificación de los predios baldíos de la nación (las mismas definidas en el numeral 1.8)

Indicador de actividades: Un plan de clarificación definido.

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

2.4.1. Programar Plan (estrategia de intervención, asignación recursos) y cronograma

INCODER

MADR

Un plan de clarificación formulado

2.4.2 Preparación de Insumos y equipos de trabajo

INCODER

MADR

No. de insumos preparados

No. de equipos de trabajo designados para el desarrollo del plan

2.4.3 Priorizar las zonas a intervenir (Apoyo UPRA).

INCODER

MADR

No. de zonas priorizadas para intervención

2.4.4. Definir acuerdos y trabajo con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.

INCODER-IGAC-SNR MADR-UPRA

No. de acuerdos institucionales para plan de intervención

Actividades: (2.5) Ejecutar los procesos de clarificación de la propiedad en campo (Etapas)

Indicador de actividades: % predios clarificados (No. de predios clarificados/No. de casos)

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadore de sub-actividades

2.5.1 Iniciar procesos de clarificación

INCODER

% procesos de clarificación iniciados (No. de procesos de clarificación iniciados/No. de casos posibles)

2.5.2 Levantamiento de pruebas

INCODER

Levantamiento de pruebas por casos iniciados (Levantamiento de pruebas/ No. Procesos iniciados)

2.5.3 Decisión final del proceso de clarificación

INCODER

% procesos de clarificación con resolución final (No. de procesos de clarificación con resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados) en los casos sin recurso de revisión ante el Consejo de Estado.

% procesos de clarificación con resolución final (No. de procesos de clarificación con

resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados) en los casos sin recursos de revisión ante el Consejo de Estado

2.5.4 Cierre del proceso e inscripción ante la ORIP

INCODER

% de inscripciones ante la ORIP (No. de Inscripciones en la ORIP/ No. de procesos concluidos)

2.5.5. Envío de inscripciones a catastro para actualización de sus bases

INCODER

IGAC-SNR-MADR

% de Resoluciones finales enviadas a Catastro/ casos culminados-INCODER

% de inscripciones en Catastro (No. de Inscripciones / No. de resoluciones y registros enviados al IGAC) IGAC

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al noveno indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Decimo indicador (Objetivo específico 2-Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 10: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de clarificación y población informada

Actividades: (2.6) Capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

2.6.1. Capacitación

INCODER
IGAC-SNR-MADR

No. de talleres de capacitación realizados por funcionarios que intervienen en el procedimiento de clarificación

2.6.2. Sensibilización y Socialización

INCODER
IGAC-SNR-MADR

No. de jornadas de sensibilización y socialización realizados por personas habitantes de las zonas de intervención

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo primer indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. Orden 8 de la corte)

Producto 11: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para posibles casos susceptibles de procedimientos de recuperación

Actividades: 3.1 Revisión de la información remitida por la SNR (Orden SEPTIMA Sentencia) (Análisis realizado numeral 1.3.2)

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

No reporta

INCODER

% de información revisada (información revisada/ información suministrada por la SNR)
revisar unidad de medición FMI

Actividades: (3.2) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades No reporta

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

3.2.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.

INCODER

SNR-IGAC-PNN-MADS-URT-UPRA-ANM-ANH

No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)

3.2.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir respecto de los mismos.

INCODER

SNR-IGAC-PNN-MADS-URT-UPRA-ANM-ANH

No. de casos tipificados y caracterizados

Actividades: 3.3 Revisión y ajuste de metodologías para el proceso de recuperacion masiva (las mismas definidas en el numeral 1.4)

Indicador de actividades % de metodologías revisadas y ajustadas

(Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadore de sub-actividades

No existe

IGAC
INCODER

No existe

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo primer indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo segundo indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. Orden 8 de la corte)

Producto 12: Pilotos en zonas priorizadas para la recuperación de baldíos

Actividades: (3.4) Ejecutar piloto en las zonas priorizadas

Indicador de actividades: Información verificada de los presuntos baldíos y caracterización de los mismos en zonas priorizadas

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

3.4.1. Definición de zonas en dónde se realizarán los pilotos (comprobación en campo (Apoyo UPRA).

INCODER
UPRA-IGAC-SNR

No. de Pilotos planificados por zona priorizada

3.4.2. Ejecución de los pilotos, memoria y conclusiones.

INCODER
IGAC-SNR-UPRA-MADR

No. de pilotos realizados por zona priorizada

% de informes y memorias / pilotos realizados en zonas priorizadas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo segundo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo tercer indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. orden 8 de la corte)

Producto 13: Predios de la nación recuperados

Actividades: 3.5. Programación de actividades de campo para la recuperación de los predios de la nación (las mismas definidas en el numeral 1.8)

Indicador de actividades: Un plan de recuperación de baldíos definido

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

3.5.1. Programar Plan (estrategia de intervención, asignación recursos) y cronograma

INCODER
MADR

Un plan de clarificación formulado

3.5.2 Preparación de Insumos y equipos de trabajo

INCODER
MADR

No. de insumos preparados

No. de equipos de trabajo designados para el desarrollo del plan

3.5.3 Priorizar las zonas a intervenir (Apoyo UPRA).

INCODER
MADR

No. de zonas priorizadas para intervención

3.5.4. Definir acuerdos y trabajo con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.

INCODER
MADR-UPRA

No. de acuerdos institucionales para plan de intervención

3.6.1 Iniciar procesos de recuperación

INCODER

% procesos de recuperación iniciados (No. de procesos de recuperación iniciados/No. de casos IDENTIFICADOS)

3.6.2 Levantamiento de pruebas

INCODER

Levantamiento de pruebas por casos iniciados (Levantamiento de pruebas/ No. Procesos iniciados)

Actividades: 3.6. Ejecutar el proceso de Recuperacion de baldios

Indicador de actividades No. Procesos de recuperación de baldíos realizados

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

3.6.3 Decisión final del proceso de recuperación

INCODER

% procesos de recuperación con resolución final (No. de procesos de clarificación con resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados)

3.6.4 Cierre del proceso e inscripción ante la ORIP

INCODER

% de inscripciones ante la ORIP (No. de Inscripciones en la ORIP/ No. de procesos concluidos)

3.6.5. Envío de inscripciones a catastro para actualización de sus bases

INCODER

IGAC-SNR-MADR

% de Resoluciones finales enviadas a Catastro/ casos culminados-INCODER

% de inscripciones en Catastro (No. de Inscripciones / No. de resoluciones y registros enviados al IGAC) IGAC

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.14. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo tercer indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo cuarto indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. orden 8 de la corte)

Producto 13: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de recuperación de predios de la nación y población informada

Actividades: .7. Capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades

Responsable (s)

Indicadores de sub-actividades

3.7.1. Realización de Talleres de Capacitación

INCODER
IGAC-SNR-MADR

No. de talleres de capacitación realizados por funcionarios que intervienen en el procedimiento de recuperación de baldíos

3.7.2. Realización de jornadas de Sensibilización y Socialización

INCODER
IGAC-SNR-MADR

No. de jornadas de sensibilización y socialización realizados por personas habitantes de las zonas de intervención

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % Indicador de Producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.15. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo cuarto presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo prima facie esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

12.16. Conclusiones

Esta Corporación considera que en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016 fueron subsanadas con la construcción de la nueva batería de indicadores ello por cuanto la información presentada permite medir y valorar con claridad la correlación entre las metas a alcanzar y la actuación gubernamental destinada a lograrla.

En igual medida, los indicadores presentados también subsanaron otro de los problemas estructurales identificados en el Auto 222 de 2016 esto por cuanto se establecieron cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra. En esta medida esta Sala considera que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al establecer responsabilidades y metas conjuntas en cabeza de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la UPRA y la Superintendencia de Notariado y Registro supera las deficiencias identificadas con anterioridad.

Sin embargo, aun ante las modificaciones realizadas por la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance, estancamiento o retroceso de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el Plan. Ello por cuanto al no haberse establecido en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades.

Con el fin de superar dicha falencia, esta Sala ordenará que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia sea subsanada esta irregularidad, y en esa medida, se presente en cada uno de los indicadores presentados un aproximación del universo del problema a atender. Ello con el fin de tener claridad de la idoneidad y efectividad de las acciones desplegadas por las autoridades encargadas de materializar el Plan Nacional de Clarificación.

Así mismo, se ordenará que a partir de la notificación de esta providencia, trimestralmente y hasta nueva orden sea presentado un informe por todos los miembros que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 en el cual se precise el avance en el cumplimiento de los indicadores valorados en esta providencia.

13. Acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias existentes en la identificación del lapso en el cual se finalizaran las metas propuestas en el Plan y sus costos.

Conforme se pudo evidenciar del informe presentado el día 5 de agosto de 2016 presentado por la Agencia Nacional de Tierras, en gran medida pudieron superarse las deficiencias existentes en la identificación del lapso en el cual se finalizarán las metas propuestas en el Plan Nacional de Clarificación ello por cuanto varias de sus actividades ya tienen un fecha

en la cual han de haber culminado. Estas son:

Actividad o sub actividad

Fecha

Recopilación de la información secundaria-actualizaciones prediales que se produzcan a partir del 2015.

Diciembre de 2018 se debe haber realizado el barrido del 25 % del territorio nacional.

Año 2023 se habrá realizado el barrido predial de todo el país.

Depuración o análisis jurídico de la totalidad de los registros inmobiliarios identificados por la SNR.

Diciembre de 2017, se debe haber finalizado la depuración y análisis de registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro cuya primera anotación son sentencias de pertenencia o falsas tradiciones.

Diciembre de 2018 se debe haber finalizado la valoración de folios que contienen complementaciones o provienen de un folio matriz.

Digitalización de la información o registros encontrados-Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

5 de noviembre de 2016 se realizará la digitalización de los registros de los departamentos de Sucre, Meta, Tolima, Cauca, Bolívar y César entes que contienen más del 20 % de las bases a nivel nacional

Se proyecta tener consolidada la digitalización del 100 % de los registros en un término que no sobrepase el mes de diciembre de 2018

Tabulación de la información recolectada y de los productos generados.

Diciembre de 2016.

Realizar el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas.

Diciembre de 2017.

Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo.

Diciembre del año 2017.

Ejecutar el plan piloto para el proceso agrario de clarificación y recuperación de predios baldíos.

Diciembre del año 2018.

Construir las memorias del plan piloto de clarificación y recuperación.

Diciembre de 2018.

Sin embargo, a pesar de la superación de algunas falencias en la identificación del cronograma a adelantar[30], esta Corporación debe precisar que expresamente la ANT reconoció que existen actividades y sub actividades a las cuales les era difícil establecer cronogramas, ello por cuanto su alistamiento dependía de los insumos que surgieran a lo largo de la implementación, ellas son las siguientes:

“(i) Determinar la procedencia de los procesos de recuperación de predios baldíos, y diseñar una ruta geográfica mediante la cual se realice la recuperación material de los predios que posteriormente serán ingresados al inventario de baldíos

(ii) Definir la estrategia para la identificación de baldíos en las regiones en las cuales no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.

(iii) Adelantar la estrategia de capacitación, sensibilización y socialización

(iv) Ingresar los predios identificados como baldíos recuperables

(v) Ingresar los predios clarificados como baldíos”.

En igual línea de pensamiento, la Agencia Nacional de Tierras precisó que no tiene claridad respecto de cuál es el valor que año a año demandará la ejecución del Plan Nacional de Clarificación. Sin embargo precisó que se apoyaría en los resultados obtenidos por la implementación del catastro multipropósito y a renglón seguido expuso que dicho programa contaba según documento Conpes con un costo aproximado de 2.6 billones de pesos.[31]

Sin embargo, para esta Corporación tales afirmaciones carecen de la seriedad y suficiencia necesaria para ser en su totalidad aceptadas por esta Corporación. En este orden de ideas, si bien la Sala reconoce que existen materias respecto de las cuales es imposible tener plena certeza de su comportamiento tal y como ocurre con la tasa de desempleo, el total de víctimas del conflicto armado, el crecimiento de la economía o el comportamiento de la inflación en un año determinado, ello no es óbice para que no se realicen pronósticos o aproximaciones de las acciones a implementar, sin que ello implique que a futuro se deban hacer correcciones respecto a las proyecciones inicialmente establecidas (como en la práctica comúnmente ocurre).

Así las cosas, esta Corporación ordenará que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia sean subsanadas estas irregularidades y en esa medida se presente a esta Corporación: (i) un informe detallado en el cual se establezca el costo aproximado que deberá ser asumido por cada una de las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 desagregado año a año y (ii) se precise un cronograma de actividades respecto a las sub actividades que no fueron detalladas.

14. Acciones institucionales destinadas a garantizar que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales establezca mecanismos de titulación masiva que permita garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias.

En lo que respecta al cuestionamiento elevado por esta Corporación en el Auto de fecha 1 de diciembre de 2016 en el cual se indagó por ¿las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuales bienes son o no baldíos?, la ANT precisó lo siguiente:

“Los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se encuentran suspendidos hasta el año 2025, en razón a lo anterior, la Agencia está solicitando la información de planimetría, el certificado especial de pertenencia y el folio de matrícula del predio demandado en pertenecía, para realizar un cruce de información catastral que permita determinar sus colindancias, ubicación, afectaciones, y antecedentes jurídicos, para posteriormente realizar con esta información el estudio de títulos de los predios que allí se relacionan. Este procedimiento permitirá detectar de forma temprana la carencia de

derechos reales y facilitara a la Agencia participar de forma asertiva en los procesos de pertenencia que se adelantan sobre predios baldíos”.

Ahora bien, el informe expuso que una vez se determine a través de un proceso de clarificación de la propiedad, la naturaleza jurídica baldía de un predio se activa una ruta para determinar las acciones a adelantar. Preciso que de llegar a determinar que el bien está siendo ocupado por un sujeto de reforma agraria y la extensión del mismo no supera la Unidad Agrícola Familiar “resultaría procedente adjudicar en cada caso”.

Sobre la operatividad del proceso de adjudicación en estos casos el informe presentado por la ANT informó que existen dos rutas a adelantar.

“Sobre la operatividad del proceso de adjudicación, si el predio se encuentra ubicado en una zona focalizada para la implementación del Barrido Predial Integral, el expediente conformado se entregará a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para ser atendido mediante la mencionada metodología, de lo contrario la adjudicación se atiende mediante los mecanismos de atención a la demanda que no está focalizada”.

Respecto a la prioridad que debe dársele a estos procesos la Agencia Nacional de Tierras aclaró que “se encuentra estructurando en su operación y sus sistemas de información la manera como se deben resaltar este tipo de solicitudes en el aplicativo de baldíos, con el fin de identificar el origen del mismo como parte del Plan Nacional de Clarificación y proceder a atenderlo prioritariamente”.

Así mismo el citado informe precisó que: “en cumplimiento de su función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad ha considerado necesario integrar el Plan Nacional de Clarificación a la metodología de barrido predial masivo, con el fin de resolver los conflictos de la propiedad rural identificando y recuperando los predios baldíos de la Nación, pero al mismo tiempo garantizando su adjudicación a los sujetos de reforma agraria previo cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994”

Vale la pena resaltar que según precisó la ANT, la sentencia T-488 de 2014 será usada para normalizar la propiedad de pequeños y medianos ocupantes de baldíos sujetos de reforma agraria que han venido explotando los predios, ello a través de un trámite “prioritario”[32].

Dicha postura institucional está en plena armonía con la sentencia SU 426 de 2016, según la cual el Plan Nacional de Clarificación no debe recuperar los bienes baldíos de la nación con el objeto de delegar a terceros la ejecución de megaproyectos y agroindustria en ellos, sino por el contrario para legalizar y regularizar a sus ocupantes mediante la titulación de los bienes que han ocupado siempre y cuando sean sujetos de reforma agraria. En ese sentido la providencia en comento manifestó:

“Frente a lo anterior, esta Sala de Revisión estima necesario poner de presente que si bien es la sentencia T-488 de 2014 se dictó en el marco de un caso concreto, de acceso a baldíos mediante una sentencia civil de pertenencia, la relevancia constitucional de la recuperación de los predios baldíos tiene un alcance general, pues, al estar definida como el procedimiento a través del cual se “recuper[a] o restituy[e] al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares”[33] y tener la finalidad de establecer si sobre los terrenos baldíos previamente clarificados existe ocupación indebida para proceder con su recuperación, se constituye en una etapa esencial para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación, que le permita disponer de los predios para su consecuente adjudicación.

Para la Sala es claro que la situación advertida en la sentencia T-488 de 2014 no puede ser reducida al agotamiento de etapas procedimentales de clarificación y recuperación, sino que dicha problemática impone ser considerada desde la perspectiva de la función social que constitucionalmente enmarca a los bienes en mención. Ello exige que la perspectiva desde la que se analiza la importancia de los predios baldíos no se restrinja a una óptica meramente institucional, sino que adopte un enfoque social, basado en la protección especial del campesinado y la urgente materialización de su derecho a la tierra y el territorio que, en últimas, encuentra su materialización en el procedimiento de adjudicación.

Ahora bien, precisamente por esta razón la jurisprudencia constitucional ha propendido que las acciones adelantadas por el Incoder (en liquidación), en el marco de los procesos adelantados para recuperar los bienes presuntamente baldíos ordenados en la sentencia T-488 de 2014, no solo garanticen la suspensión de los procesos civiles que se adelantan, sino también la regularización de la propiedad agraria mediante la inmediata titulación de llegar a cumplirse los requisitos para ello. Sobre el particular, recientemente la sentencia T-549 de 2016 resolvió en el marco de un proceso de prescripción adquisitiva adelantado presuntamente contra un bien baldío, lo siguiente:

“CUARTO. ORDENAR al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus

veces, que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión[34], término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso. Advertir al Incoder (hoy en liquidación) o quien haga sus veces, 'o'.

QUINTO. INSTAR al Incoder en liquidación, hoy Agencia nacional de Tierras, o quien haga sus veces, para que sea diligente en el trámite del proceso a que se refiere el ordinal anterior, de manera que su culminación no tome más de 18 meses.

SEXTO. ADVERTIR al Incoder en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, que en caso de que el inmueble objeto de clarificación sea un baldío, el accionante en el proceso de pertenencia al que se sustrae esta providencia, deberá ser tenido como el primera opcionado en el trámite de titulación del bien, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016”.

Ahora bien, para esta Sala las afirmaciones elevadas por la ANT aunque denotan una acción institucional destinada a evitar la paralización de los procesos de prescripción adquisitiva del dominio que actualmente se adelantan en la jurisdicción civil hasta el año 2025, no pueden ser consideradas como idóneas y eficaces en la medida en que tal y como lo reconoce la propia institucionalidad agraria, a la fecha las estrategias para atender prioritariamente la clarificación y de llegar a ser necesario la titulación de estos bienes no están formalmente ejecutándose.

En este sentido, esta Corporación destaca que la expedición de documentos de política pública, la mayor apropiación de gastos, la creación de cronogramas y la contratación de personal, si no impacta de manera efectiva la situación que llevó a la intervención constitucional de la Corte no puede ser entendido como acciones que satisfagan el cumplimiento de las órdenes emitidas por este Tribunal.

Los objetivos estructurados por la ANT, conforme a las apreciaciones referidas en el presente auto, buscan garantizar que la implementación de la T-488 de 2014 no genere mayores traumatismos al campo colombiano, y en esa medida permita la regularización de la propiedad rural en el país, ello con el objeto de garantizar el goce efectivo del derecho al acceso progresivo a la tierra en el plano material y no simplemente a partir de la formalidad

en la expedición de una normatividad o su modificación.

Sobre el particular la jurisprudencia constitucional ha indicado que la expedición de actos meramente formales no es suficiente para superar un problema estructural de política pública. Sobre el particular esta Corporación mediante Auto 411 de 2015 afirmó:

“Todo plan de acción debe garantizar el goce efectivo del derecho. No puede tratarse de una política pública simbólica o formal. La misión del Estado no se reduce a expedir normas que reconozcan en el papel la titularidad de derechos. La racionalidad mínima del texto Superior manda que estén seguidas de acciones reales, dirigidas a facilitar el disfrute y el ejercicio cabal de las atribuciones fundamentales. Se vulnera la Constitución cuando existiendo una ruta se constata que solo está escrita y no ha sido iniciada su ejecución, o aunque se esté implementando resulta evidentemente inane, bien porque no es sensible a las verdaderas angustias poblacionales o porque su materialización se ha diferido indefinidamente”.

Así las cosas, la simple mención respecto a la implementación de un programa dentro del Plan Nacional de Clarificación que garantice la titulación “prioritaria” a las personas sujetos de reforma agraria que resulten estar ocupando baldíos no puede ser validada por esta Corporación como una acción destinada a la superación de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016. En conclusión, los planes de mejora que se ejecuten en cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación deben corresponder con acciones concretas, detalladas y evaluables que conduzcan a un cumplimiento progresivo del derecho (más aun cuando ya han transcurrido casi 3 años desde la expedición de la sentencia T-488 de 2014). De otra forma, las conquistas logradas en los estrados judiciales que reivindicar derechos fundamentales no tendrían la virtualidad de transformar la realidad de los ciudadanos, objetivo primordial de la Constitución Política.

En esta medida, es claro que el desorden administrativo existente en entidades como el Incoder, el IGAC y las oficinas de Catastro no son cargas que deban asumir los sujetos de reforma agraria de manera indefinida. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación proferirá las órdenes de replazo necesarias para garantizar que la desidia y negligencia administrativa que durante décadas existió en el Incora y en el Incoder[35] no terminen afectando a los sujetos de reforma agraria que de buena fe habían creído tener regularizada su propiedad vía judicial o estaban en proceso de hacerlo[36].

Por lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional incorporará al Plan Nacional de Clarificación una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los

cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos[37]. En esta medida, ante la manifestación por parte de las autoridades agrarias en el marco de procesos de tutela o de prescripción adquisitiva del dominio de estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” estas deberán activar una ruta administrativa prioritaria en la cual: (i) la ANT dentro del término de 20 días siguientes a dicha manifestación habrá de iniciar el proceso de clarificación respecto del bien sobre el cual se alega dicha naturaleza, (ii) dicho proceso deberá ser tramitado en el término máximo e improrrogable de 18 meses[38], (iii) de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío la ANT procederá a garantizar su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria y además cumple con las condiciones para su adjudicación.

Por lo anterior, a partir de la notificación de esta providencia los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 deberán trimestralmente allegarle a esta Corporación un informe en el cual se identifiquen los avances de la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro catastro o agrarias, manifiesten la posibilidad de ser bienes baldíos. Esta contará como mínimo[39] con los siguientes indicadores:

Actividades: Implementar la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro, catastro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser bienes baldíos.

Indicadores de actividades: (i) No. Procesos de clarificación realizados en el marco de la ruta, (ii) No. Procesos de titulación realizados en el marco de la ruta

Indicadores de sub-actividades: (i) % de acciones de tutelas en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío”, (ii) % de procesos de prescripción adquisitiva en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío”, (iii) % de procesos administrativos o judiciales en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” / desagregar en cada caso, (iv) % procesos de clarificación iniciados en el marco de la ruta (v) (%) de procesos que cuentan con la consolidación de los antecedentes de registro y catastro, (vi) (%) de procesos que cuentan con el levantamiento de pruebas, (vii) % procesos de clarificación con resolución final (viii) % de procesos administrativos que culminaron con la titulación del bien baldío al ocupante.

14. Incorporación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación a la

Mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.

Finalmente teniendo en cuenta que las órdenes proferidas en esta decisión pueden llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, el Incoder, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación ordenará a las entidades estatales vinculadas a la mesa que adelanten las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adopten los respectivos correctivos presupuestales que permitan implementar las órdenes proferidas en esta decisión en el término establecido.

En este sentido se aclarará que para las actividades a realizarse en 2017, se ordenará a las entidades que hacen parte de la mesa interinstitucional que identifiquen los componentes de sus presupuestos de funcionamiento e inversión que se destinarán al cumplimiento de estas órdenes. Así mismo se instará al Ministerio de Hacienda que dichos componentes sean priorizados en caso de expedirse un decreto de aplazamiento durante la vigencia fiscal 2017[40].

En igual medida, se ordenará que las actividades de cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016 sean contempladas expresamente en las solicitudes que realicen las entidades que hacen parte de la mesa en el marco del Gasto de Mediano Plazo y las solicitudes que realicen al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación en la definición del presupuesto de funcionamiento y de inversión para la vigencia 2018.

Así mismo se ordenará a la ANT y a las demás entidades que hacen parte de la mesa interinstitucional, que si no lo han hecho, formulen proyectos de inversión para su registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional- BPIN ante el Departamento Nacional de Planeación específicamente destinados al cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016. En estos deberán explicar al DNP y al Ministerio de Hacienda la necesidad de que los recursos solicitados sean apropiados para el cumplimiento de estas órdenes judiciales en la vigencia 2018.

Finalmente se instará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, que en todos los ejercicios de priorización de proyectos de inversión, se tenga en cuenta la importancia del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016.

15. Acompañamiento especial de la Procuraduría General de la Nación a los procesos adelantados en el marco del Plan Nacional de Clarificación y la ruta prioritaria ordenada en este Auto.

Incumplir la orden dada por un juez es una conducta de suma gravedad porque: "(i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia

Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho[41]. El derecho a acceder a la justicia[42] implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce[43]. Este Tribunal, en Auto 010 de 2004, afirmó respecto a dicha situación lo siguiente:

"Es claro que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela, dirigidas a la protección de los derechos, tienen que acatarse y cumplirse sin excepción. La autoridad o el particular que haya sido declarado responsable de la amenaza o violación, debe cumplir la orden encaminada a la protección de los derechos fundamentales en los términos que lo indique la sentencia y en el plazo allí señalado. El incumplimiento de la decisión conlleva una violación sistemática de la Carta. Por una parte, en cuanto frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado, como son la realización efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo, arts. 1° y 2°). Y por la otra, en cuanto dicha omisión contraría, además de las normas constitucionales que regulan la acción de tutela y el derecho infringido".

En esta medida, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que incumplir sus órdenes (indistintamente de que estas sean autos o sentencias) es una conducta de suma gravedad. En este sentido el auto 194 de 2016[44] precisó:

“Incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada. Da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo”[45].

En este orden de ideas, queda claro que el acceso a la administración de justicia no se agota simplemente en la posibilidad de acudir ante un juez con el objeto de plantear un problema jurídico, ni en su pronta resolución, sino que implica, también, que “se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”[46].

La Procuraduría General de la Nación, es una de las entidades que debe propender por lograr el cumplimiento de los fallos judiciales ante la evidente renuencia de la administración. En este sentido el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) establece que a todo servidor público “le está prohibido”:

(i) “Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”. (Artículo 35 Numeral 1º)

(ii) Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución. (Artículo 35 Numeral 24)

En igual medida, el artículo 50 de la misma disposición establece las consecuencias disciplinarias en las que incurriría un servidor público al cometer dichas prohibiciones (falta gravísima, grave o leve dependiendo de las circunstancias)[47]. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que desconocer los mandatos proferidos por esta Corporación puede acarrear responsabilidad disciplinaria, y en esa medida es competencia de la Procuraduría General de la Nación determinar si los destinatarios han incurrido o no en una infracción a la Ley 734 de 2002.

Así mismo el Auto 460 de 2016 respecto de las consecuencias jurídicas de incumplir los

mandatos de esta Corporación manifestó:

En este sentido, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, el incumplimiento de las órdenes dictadas durante el proceso de seguimiento a un fallo de tutela, es una conducta que genera consecuencias jurídicas para aquel que omite su acatamiento. Por ejemplo, en materia penal la persona podría incurrir en conductas tipificadas de prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente). Además de sanciones disciplinarias fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002)”[48].

Así las cosas, teniendo en cuenta que a lo largo del proceso se ha evidenciado que las fallas administrativas en entidades tales como el Incoder (en liquidación), el Ministerio de Agricultura, la ANT, el IGAC, y la Superintendencia de Notariado y Registro han impactado desfavorablemente los derechos de la población campesina en Colombia, y así mismo han retrasado la adecuada implementación del Plan Nacional de Clarificación, esta Sala solicitará que trimestralmente la Procuraduría allegue a esta Corporación un informe en el cual dicho organismo detalle el número, estado y sujetos respecto de los cuales ha adelantado actuaciones disciplinarias ello ante el incumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación. Este deberá desagregar las actuaciones que se han adelantado contra servidores públicos que han incumplido sus deberes tanto en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación, como en la ruta prioritaria ordenada en esta providencia.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.-Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación. Una vez finalizada dicha tarea deberán

proceder a su inmediato registro.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinarán exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado, hasta lograr la depuración de todos los archivos. Se aclarará que la depuración, clasificación y digitalización tanto el archivo histórico del Incoder como de los documentos de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, no podrán extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

SEGUNDO.-Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la migración de toda la información existente en el antiguo sistema registral.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado, hasta lograr la migración de toda la información existente. Se aclarará que la actualización de toda la información existente en el antiguo sistema registral no podrá extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

TERCERO.-Incorpórese al Plan Nacional de Clarificación una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos. En esta medida, ante la manifestación por parte de las autoridades agrarias en el marco de procesos de tutela o de prescripción adquisitiva del dominio de estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” estas deberán activar una ruta administrativa prioritaria en la cual: (i) la ANT dentro del término de 20 días siguientes a dicha manifestación deberá iniciar el proceso de clarificación respecto del bien sobre el cual alega dicha naturaleza, (ii) dicho proceso deberá ser tramitado en el término máximo e improrrogable de 18 meses, (iii) de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío procederá a garantizarse su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria que cumple con las

condiciones para su adjudicación.

CUARTO.-Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que trimestralmente alleguen a esta Corporación un informe en el cual se identifiquen los avances de la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades manifiesten la posibilidad de ser bienes baldíos acatando los indicadores referidos en la parte motiva de esta providencia. En el referido informe deberá igualmente precisarse cuál es el avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en el Plan Nacional de Clarificación[49].

QUINTO.-Ordenar a las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia se presente a esta Corporación un informe detallado en el cual: (i) se establezca el costo aproximado que deberá ser asumido por cada una de ellas para lograr el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 desagregado año a año, (ii) se precise un cronograma de actividades respecto a las sub actividades que no fueron detalladas en el informe de fecha 5 de agosto de 2016 y (iii) se reporte un universo aproximado de metas en relación con cada una de las sub actividades presentadas por la ANT.

SEXTO.-Ordenar a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue un documento en el cual precise ¿si las rutas jurídicas y metodológicas para la identificación de baldíos reconocen la posibilidad de legalizar baldíos simplemente mediante la inscripción de títulos? de ser afirmativa, dicha respuesta, deberán identificar ¿cómo pretenden las rutas ser armonizadas con las limitaciones legales y constitucionales existentes (tanto las actuales como las existentes desde el siglo pasado)?

SÉPTIMO.-Ordenar a la Procuraduría General de la Nación que trimestralmente allegue a esta Corporación un informe en el cual detalle el número, estado y sujetos respecto de los cuales ha adelantado actuaciones disciplinarias por el incumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación. Este deberá desagregar las actuaciones que se han adelantado contra servidores públicos que han incumplido sus deberes tanto en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación, como en la ruta prioritaria ordenada en esta providencia.

OCTAVO.-Teniendo en cuenta que las órdenes proferidas en esta decisión pueden llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, el Incoder, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades que conforman la mesa

interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación ordenará a las entidades estatales vinculadas a la mesa que adelanten las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adopten los respectivos correctivos presupuestales que permitan implementar las órdenes proferidas en esta decisión en el término establecido. En esta medida se dará aplicación a las reglas establecidas en el numeral 14 de esta providencia

NOVENO.-Poner en conocimiento del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Superintendente de Notariado y Registro, del Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Director de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA, del Director del Incoder (en liquidación), del Director de la Agencia Nacional de Tierras, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo la presente decisión.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General