

## **Auto 237/08**

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

Magistrado Ponente:  
DR. MANUEL JOSÉ CEPEDA  
ESPINOSA

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

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

### **I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISION.**

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

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>1</sup> La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004,

---

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

mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

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

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

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

1.3.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* de las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para cada Programa, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

1.3.8. *Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional,* tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior de cada programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

1.3.9. *Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de cada programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

1.3.10. *Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna* frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

1.3.11. *Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.*

1.3.12. *Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada,* y específicamente para las mujeres