

SECTOR ADMINISTRATIVO - Integración / ORGANISMOS INTERSECTORIALES - Clasificación. Características / CONSEJOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION - Características / ORGANISMOS CONSULTIVOS O COORDINADORES - Características / COMISIONES INTERSECTORIALES - Funciones. Creación

Un “sector administrativo” se integra por un ministerio o departamento administrativo, que orienta el ejercicio de las funciones del respectivo sector, y las superintendencias y demás entidades que la ley adscriba o vincule. De igual modo, la ley 489, al desarrollar el marco legal para el ejercicio de las competencias constitucionales del legislativo y el ejecutivo en materia de estructura de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, prevé la existencia de órganos integrados por altos funcionarios de varios sectores administrativos, con o sin la participación de representantes del sector privado, que como regla general tienen funciones de dirección, asesoría y coordinación, e inclusive, por expresa disposición legal, también funciones decisorias y vinculantes. En los términos de la citada ley 489, se tipifican tres clases de estos organismos, a saber: a) Los Consejos Superiores de la administración. Son organismos que integran el sector central nacional, con los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica; y por formar parte de la estructura de la administración deben ser creados por la ley. b) Los organismos consultivos o coordinadores. Existen para toda o parte de la administración; pueden ser permanentes o temporales; integrados bien por el sector público o con el sector privado; también deben ser creados por la ley. c) Las comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación, de funciones y servicios, asignadas a dos o más ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas: su creación compete al Gobierno Nacional; pueden ser delegatarios de sus funciones.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los consejos superiores de administración, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1741 de 8 de junio de 2006.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 6

COMISIONES INTERSECTORIALES - Características

En cuanto a las comisiones intersectoriales es preciso señalar que correspondiendo al ejercicio de una facultad atribuida por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 al Gobierno Nacional, su organización, integración y funciones deben guardar correspondencia con el marco establecido en la norma en cita y también con el conjunto de normas superiores que regulen el servicio público o el sector administrativo de que se trate. (...) La ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. (...) En segundo término, las competencias específicas, esto es, las propias de cada organismo y entidad, no se modifican, pero sí pueden quedar supeditadas a los programas y proyectos de acción adoptados por la Comisión, pues precisamente se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan. En tercer término, las actividades de ejecución están excluidas porque se trata de organismos llamados a adoptar decisiones para dirigir la actividad de sus

miembros y no para remplazarlos en el ejercicio de las funciones que por ley tengan asignadas; en este sentido, la facultad que el artículo 45 de la ley 489 da al Gobierno Nacional para delegarle funciones a la Comisión ha de ser entendida y ejercida en el marco de la expresión “coordinación y orientación superior” para que los integrantes de la Comisión reciban directrices orientadas a “la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos” que les correspondan, por lo que habrá de revisarse en cada caso el contenido, la pertinencia y las condiciones de la delegación.

FUENTE FORMAL: LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 45

SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA - Funciones del Defensor del Pueblo / DEFENSOR DEL PUEBLO - Funciones dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia / DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO - Asunto intersectorial

La ley 387 de 1997, al tratar el desplazamiento forzado interno, su prevención, y la atención, protección y estabilización de los desplazados, partió de la “responsabilidad del Estado colombiano [de] formular las políticas y adoptar las medidas para [su] prevención; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia (Art. 3º). Es decir, lo aborda desde el reconocimiento de que es uno de los temas que atraviesan el quehacer del Estado en su conjunto y así promueve la integración del sector público y el privado y de toda la sociedad, para prevenirlo y para brindar atención integral a los desplazados. Entre las medidas adoptadas por la ley 387 de 1997, se destacan, para los efectos de la consulta en estudio, la creación del “Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada”, para aunar los esfuerzos públicos y privados en la prevención del desplazamiento y en la atención total de los desplazados (Art. 4º); y del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, como “órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del Sistema...”, del cual forma parte el Defensor del Pueblo (Art. 6º); a la vez que entre las instituciones con responsabilidades específicas, la ley 387 en comento, incluye a la Defensoría del Pueblo encargándola de diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario, en los cuales se integren las entidades gubernamentales de los niveles nacional y territorial, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de los desplazados (Art. 19).

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 - ARTICULO 3 / LEY 387 DE 1997 - ARTICULO 4 / LEY 387 DE 1997 - ARTICULO 6 / LEY 387 DE 1997 - ARTICULO 19

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO - Sistema de alertas tempranas / SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS - Competencias del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo / COMITE INTERINSTITUCIONAL DE ALERTAS TEMPRANAS - Naturaleza jurídica. Funciones. Integración

Las políticas públicas en materia de desplazamiento forzada impulsaron, en cabeza de la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas con la responsabilidad de informar a las autoridades competentes las medidas que les

correspondería ejecutar. (...) En criterio de la Sala, esta disposición legal, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo, unificó en el Ministerio del Interior y de Justicia el canal de difusión de la información proveniente del Sistema de Alertas Tempranas y destinada a los Gobernadores y a los Alcaldes, armonizando la normatividad en materia de competencias sobre orden público, partiendo de las disposiciones constitucionales que asignan a las mencionadas autoridades territoriales la responsabilidad del orden público en sus respectivos departamentos y municipios, los gobernadores como agentes del Presidente de la República, y los alcaldes con sujeción a las instrucciones y órdenes recibidas del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y enlazándolas con los objetivos y las funciones del Ministerio designado en cuanto atañen al orden público interno, a los asuntos políticos, de convivencia ciudadana y derechos humanos, a la formulación de la política del Gobierno sobre orden público interno y a la formulación, promoción y ejecución de las correspondientes a las relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales. (...) La integración así dispuesta deja en evidencia que se trata de una “comisión intersectorial”, en tanto comprende dos sectores administrativos, el de Interior y Justicia y el de Defensa Nacional”. De manera que en este sentido cabe ajustar su denominación en la reforma a la cual alude el Ministerio del Interior y de Justicia en la consulta. (...) No es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – emita autónomamente las alertas tempranas; tampoco el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada asigna al CIAT la función de emitir las alertas tempranas cuando ordena su fortalecimiento en el literal E del artículo 2º del decreto reglamentario 250 de 2005. Sin perjuicio de las competencias de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y de Justicia es el competente para emitir las alertas tempranas con destino a los Gobernadores y a los Alcaldes, de conformidad con el artículo 5º de la ley 1106 de 2006. (...) A la luz de la normatividad vigente, el CIAT verifica los informes de riesgo y hace recomendaciones para orientar las acciones de los organismos y entidades competentes para dar las respuestas de prevención al desplazamiento o de atención a la población desplazada, pero no para dirigirse de manera autónoma a dichos organismos y entidades.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio 420 de 28 de enero de 2010.

FUENTE FORMAL: LEY 1106 DE 2006 - ARTICULO 5 / DECRETO 2862 DE 2007 - ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00053-00(1969)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: Rama Ejecutiva del Poder Público. Nivel Nacional, sector Central. Consejos superiores, Organismos consultivos o coordinadores, Comisiones

intersectoriales. La Defensoría del Pueblo y el Sistema Nacional de Alertas Tempranas. El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio, solicita el concepto de esta Sala en torno al Comité Institucional de Alertas Tempranas, CIAT, sus funciones actuales y las posibilidades de modificación a su composición, estructura y funciones.

La consulta explica que el decreto reglamentario 2862 de 2007 conformó y reglamentó el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas para coordinar la respuesta ordenada y oportuna a los informes de riesgo y notas de seguimiento provenientes del Sistema de Alertas Tempranas, SAT, de la Defensoría del Pueblo; cita como fundamentos normativos el artículo 2º, inciso 2º, y el artículo 189, numeral 4º, constitucionales, el artículo 105 de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2009 y el artículo 45 de la ley 489 de 1998.

Agrega que por disposición del artículo 6º, numeral 16, del decreto 4530 de 2008, el Ministerio del Interior y de Justicia tiene entre sus funciones la de impartir instrucciones a la Policía Nacional para la conservación y el restablecimiento del orden público interno en los asuntos que no correspondan al Ministro de Defensa Nacional; y que son sus objetivos impulsar y garantizar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, el orden público y la convivencia ciudadana, apoyar el diseño concertado con las entidades estatales pertinentes, de las políticas en relación con los derechos humanos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos, y la implementación del derecho internacional humanitario.

Se refiere al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, expedido por el decreto reglamentario 250 de 2005, el cual prevé que para la coordinación y verificación de los informes de riesgo emanados de la Defensoría del Pueblo y la orientación de recomendaciones integrales pertinentes a las diferentes autoridades estatales nacionales o locales, el CIAT debería diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar las medidas preventivas y protectivas, así como poner en marcha mecanismos de seguimiento a las respuestas generadas ante la situación de riesgo y vulnerabilidad de las zonas objeto de alerta.

Cita también la consulta como antecedente jurisprudencial el Auto 08 de 2009 y la sentencia T-025 de 2004, ambos de la Corte Constitucional, que se refieren a *vacíos en la política de prevención del desplazamiento* con recomendaciones al respecto.

Concluye la consulta con el siguiente comentario: “En concordancia con lo anterior, este Comité, dentro de la modificación que se proyecta realizar, se propone superar la discusión sobre la emisión o no de Alertas Tempranas, para concentrarse en la determinación y/o recomendación de medidas preventivas o protectivas a favor de la población involucrada en los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, conforme al nivel ponderado a partir de criterios objetivos.”

Las preguntas que se formulan son las siguientes:

“1. ¿Es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – emita autónomamente las alertas tempranas a sus destinatarios, o sólo puede formular recomendaciones sobre el particular, para que el Gobierno y/o el Ministerio del Interior y de Justicia las acoja, ejecute o las haga exigibles respecto de otras autoridades, según corresponda?”

“2. ¿Es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – determine y emita autónomamente medidas preventivas o protectivas a favor de la población involucrada en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo o sólo puede formular recomendaciones sobre el particular, para que el Gobierno y/o el Ministerio del Interior y de Justicia las acoja, ejecute o las haga exigibles respecto de otras autoridades, según corresponda?”

“3. Teniendo en cuenta que se pretende modificar el Decreto 2862 del 27 de julio de 2007, “Por el cual se conforma el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT”, en cuanto a su composición, estructura y funciones, ¿el mismo debe crearse como una Comisión Intersectorial propiamente dicha, de acuerdo a lo previsto en la Ley 489 de 1998?”

Para responder la Sala CONSIDERA:

El contenido de las preguntas y el propósito expresado en la consulta en relación con las funciones actuales y las modificaciones proyectadas para el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, remite a la Sala al análisis de la normatividad que regula la estructura de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional y la Defensoría del Pueblo, para ubicar al CIAT en su reglamentación actual e identificar las competencias y el alcance de los cambios que se propongan.

1. Los organismos decisorios, de consultoría y coordinación en el nivel nacional de la Rama Ejecutiva:

El artículo 209 constitucional ordena a las autoridades administrativas “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.” Este mandato es recogido en el artículo 6º de la ley 489 de 1998¹, como el “principio de coordinación” *expresado en los deberes de garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones, prestar su colaboración a las demás entidades y abstenerse de impedir o estorbar tal ejercicio.* Así mismo, el párrafo del citado artículo 6º remite a la organización por “sectores administrativos” y a los “comités sectoriales” a través de los cuales ha de realizarse el principio en cuestión dentro de cada sector. Basta agregar en este punto que un “sector administrativo” se integra por un ministerio o departamento administrativo, que orienta el ejercicio de las funciones del respectivo sector, y las superintendencias y demás entidades que la ley adscriba o vincule. (Arts. 42 y 44).

De igual modo, la ley 489, al desarrollar el marco legal para el ejercicio de las competencias constitucionales del legislativo y el ejecutivo en materia de estructura de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional², prevé la existencia de

¹ Ley 489 de 1998 (diciembre 29), “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.” D. O. No. 43.464 (30 de diciembre de 1998).

² Ley 489/98, Art. 38. “Integración de la Rama ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: 1. Del Sector Central: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los

órganos integrados por altos funcionarios de varios sectores administrativos, con o sin la participación de representantes del sector privado, que como regla general tienen funciones de dirección, asesoría y coordinación, e inclusive, por expresa disposición legal, también funciones decisorias y vinculantes. En los términos de la citada ley 489, se tipifican tres clases de estos organismos, a saber:

- a) Los *Consejos Superiores de la administración*. Son organismos que integran el sector central nacional, con los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica (Art.38, num.1, lit. c); y por formar parte de la estructura de la administración deben ser creados por la ley (Art.150, num.7, Constitución Pol.);
- b) Los *organismos consultivos o coordinadores*. Existen para toda o parte de la administración; pueden ser permanentes o temporales; integrados bien por el sector público o con el sector privado; también deben ser creados por la ley según el parágrafo del artículo 38 de la ley 489 en comento³;
- c) Las *comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación*, de funciones y servicios, asignadas a dos o más ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas: su creación compete al Gobierno Nacional; pueden ser delegatarios de sus funciones; y están regulados por el artículo 45 de la ley 489 en cita.

En materia de configuración de la estructura de la rama ejecutiva en el nivel nacional, es claro que la competencia del legislador para crear, suprimir o fusionar los correspondientes organismos y entidades no tiene restricciones más allá de las establecidas por la Constitución Política. Ello significa, respecto de los consejos superiores de la administración como ya lo señaló esta Sala⁴, que la ley en cada caso establecerá su ubicación, composición y atribuciones, así como el alcance de sus funciones en términos de obligatoriedad para sus miembros u otros organismos y entidades, entre otras características.

Igual cabe decir de los *organismos consultivos o coordinadores*, sin perjuicio de entender que los vocablos “consultivo” y “coordinador”, expresan una finalidad y un modo de hacer que delimita las funciones que la ley de creación les fije, pero

Consejos Superiores de la Administración; d) Los ministerios y departamentos administrativos; e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. / 2. Del Sector descentralizado por servicios: ...”.

³ L.489/98, Art. 38, Par. 2º: “Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1o. del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.”

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 8 de junio de 2006, Rad. No. 11001-03-06-000-2006-00043-00(1741), publicación autorizada con oficio 17621 de junio 29 de 2006 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: “La ley general de organización y funcionamiento de la administración pública - que en su artículo 121 derogó el decreto 1050 de 1968 - prevé los “consejos superiores de la administración” como organismos que integran el sector central de la rama ejecutiva - ley 489 de 1998, Art. 38.1.c) -, y los ubica en el alto nivel de la estructura de la administración, y por tanto, de creación legislativa - art. 150.7 de la Carta -, pero sin que haya definido sus características generales, de manera que estas han de determinarse por la ley en cada caso particular... Además de tales consejos superiores, la ley 489 de 1998 pone de presente la posibilidad de que el legislador establezca organismos consultivos o coordinadores de toda la administración o parte de ella, con carácter temporal o permanente, con participación estatal, y si fuere el caso, de particulares (art. 38, parágrafo 2º)...”.

que en su interpretación gramatical no excluyen la obligatoriedad de sus pronunciamientos.⁵

En cuanto a las *comisiones intersectoriales* es preciso señalar que correspondiendo al ejercicio de una facultad atribuida por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 al Gobierno Nacional, su organización, integración y funciones deben guardar correspondencia con el marco establecido en la norma en cita y también con el conjunto de normas superiores que regulen el servicio público o el sector administrativo de que se trate. Interesa detenerse en la norma general y para el efecto se transcribe:

Ley 489 de 1998, artículo 45:

“Comisiones intersectoriales. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

“El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

“Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.”

Del texto de la norma observa la Sala, en primer término, que la ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. Así se dejó señalado en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa gubernamental que luego se convirtió en la ley 489 de 1998, y así fue analizada, discutida y aprobada por el legislador⁶; dijo la Exposición de Motivos: “... De otra parte, faculta al Gobierno Nacional para que pueda crear comisiones intersectoriales con el propósito de contar con una instancia de alto nivel para la regulación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, están a cargo de dos o más Ministerios o Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas.”⁷

⁵ DRAE, Consultivo/ consultar: Dicho de una junta o de una corporación: Establecida para ser oída y consultada por quienes gobiernan. / Dicho de un consejo, un tribunal o de otros cuerpos antiguos: Dar, al rey o a otra autoridad, dictamen por escrito sobre un asunto, o proponerle sujetos para un empleo. // Coordinación: Acción y efecto de coordinar./ Coordinar: Disponer cosas metódicamente. Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse. Componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas.

⁶ El legislador aprobó la iniciativa gubernamental pero suprimiendo la facultad de “regulación” que se proponía originalmente.

⁷ Cfr. Gaceta del Congreso, No. 349, septiembre 1º de 1997, artículo 43 del proyecto y Exposición de Motivos; además, las Gacetas del Congreso (Cámara) Nos. 491 de 25 de noviembre de 1997, 527 de diciembre 12 de 1997, 533 del 23 de diciembre de 1997, 579 del 29 de diciembre de 1997; y Senado, Nos. 72 de mayo 18, 245 de octubre 30, 294 de noviembre 24 y 333 de diciembre 10, todas de 1998.

En segundo término, las competencias *específicas*, esto es, las propias de cada organismo y entidad, no se modifican, pero sí pueden quedar supeditadas a los *programas y proyectos de acción* adoptados por la Comisión, pues precisamente se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.

En tercer término, las actividades de ejecución están excluidas porque se trata de organismos llamados a adoptar decisiones para dirigir la actividad de sus miembros y no para remplazarlos en el ejercicio de las funciones que por ley tengan asignadas; en este sentido, la facultad que el artículo 45 de la ley 489 da al Gobierno Nacional para delegarle funciones a la Comisión ha de ser entendida y ejercida en el marco de la expresión “*coordinación y orientación superior*” para que los integrantes de la Comisión reciban directrices orientadas a “*la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos*” que les correspondan., por lo que habrá de revisarse en cada caso el contenido, la pertinencia y las condiciones de la delegación.

Como quiera que en los términos del artículo 45, el “Gobierno Nacional podrá” crear estas comisiones, es de su competencia evaluar la necesidad, conveniencia y eficacia; y en su composición y funciones observará los parámetros de las leyes y de las demás disposiciones de superior jerarquía que sean aplicables en razón del propósito, la función o el servicio para cuya orientación se considere.

2. De la Defensoría del Pueblo y su función dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia:

La Constitución de 1991 consagró la figura del Defensor del Pueblo como “parte del Ministerio Público”, bajo “la suprema dirección del Procurador General de la Nación” para el ejercicio de sus función de *velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos*, de la manera como lo determinan el artículo 283 de la Carta y la ley 24 de 1992⁸.

De las atribuciones que la ley 24 de 1992 adiciona al Defensor del Pueblo, cabe resaltar la de: “Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y para velar por su promoción y ejercicio. El Defensor podrá hacer públicas tales recomendaciones e informar al Congreso sobre la respuesta recibida”; facultad que armoniza con sus responsabilidades dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que se trata a continuación.

La ley 387 de 1997⁹, al tratar el desplazamiento forzado interno, su prevención, y la atención, protección y estabilización de los desplazados, partió de la “responsabilidad del Estado colombiano [de] formular las políticas y adoptar las medidas para [su] prevención; la atención, protección y consolidación y

⁸ Const. Pol. Arts. 281, 282 y 283 / Ley 24 de 1992 (diciembre 15), “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”. D. O. No. 40.690 de Dic. 15/92. Confrontar en especial las atribuciones conferidas al Defensor del Pueblo en el artículo 9º, en especial el numeral 3º.

⁹ Ley 387 de 1997 (julio 18), “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. D. O. No. 43.091 de julio 24/97.

estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia (Art. 3º). Es decir, lo aborda desde el reconocimiento de que es uno de los temas que atraviesan el quehacer del Estado en su conjunto y así promueve la integración del sector público y el privado y de toda la sociedad, para prevenirlo y para brindar atención integral a los desplazados.

Entre las medidas adoptadas por la ley 387 de 1997, se destacan, para los efectos de la consulta en estudio, la creación del “Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada”, para aunar los esfuerzos públicos y privados en la prevención del desplazamiento y en la atención total de los desplazados (Art. 4º); y del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, como “órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del Sistema...”, del cual forma parte el Defensor del Pueblo (Art. 6º); a la vez que entre las instituciones con responsabilidades específicas, la ley 387 en comento, incluye a la Defensoría del Pueblo encargándola de *diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario, en los cuales se integren las entidades gubernamentales de los niveles nacional y territorial, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de los desplazados* (Art. 19).

También la ley 387 ordenó al Gobierno Nacional diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Art. 9º); y estableció la “Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada” como el instrumento que garantice al Sistema “una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población”, así como la evaluación de su magnitud y de las respuestas que deban darse (Art. 11).

Con antelación a la ley 387 de 1997, el documento CONPES 2804 de 1995, había definido el “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, incluyendo como *estrategias de prevención la constitución de un Sistema de Información y Alerta Temprana y uno de Respuestas Institucionales*; el propósito del sistema de Información y Alerta Temprana sería “tener una visión regional de los conflictos violentos e identificar y diagnosticar las circunstancias que obligan al desplazamiento de población...identificar riesgos, evaluar la magnitud del problema, tomar medidas inmediatas y formular alternativas de solución a los conflictos.”¹⁰.

¹⁰ DOCUMENTO CONPES DNP-2804-UJS-DEGAI (Bogotá, septiembre 13 de 1995) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA Documento original: CONPES DNP-2804-UJS-DEGAI. IV. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS. “...A. Estrategia de prevención. Esta estrategia pretende neutralizar la acción de los múltiples actores de violencia y presentar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y libertad personales de la población civil respecto a las situaciones del conflicto armado y la violencia generalizada, con el propósito de prevenir el desplazamiento forzado u organizarlo cuando se constituya en una inminente necesidad. / La estrategia prevé la constitución de un Sistema de Información y Alerta Temprana y uno de Respuestas Institucionales. / 1. Sistema de Información y Alerta Temprana. Con el propósito de tener una visión regional de los conflictos violentos e identificar y diagnosticar las circunstancias que obligan al desplazamiento de población, se pondrá en marcha un sistema de información y seguimiento. Su análisis permitirá identificar riesgos, evaluar la magnitud del problema, tomar medidas inmediatas y formular alternativas de solución a los conflictos. Para tales propósitos se promoverá: a. La circulación de información que facilite detectar situaciones de riesgo para la vida, la integridad y la libertad de la población civil y que alerte sobre ellas. Para ello se promoverá la participación de las entidades estatales y de gobiernos regionales y locales, al igual que la iglesia, las organizaciones comunitarias y las ONG. En particular se

Más adelante, el CONPES 3057 de 1999, relativo al “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, contempló como una de las “acciones complementarias al plan de acción” el fortalecimiento de la “Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, en cabeza de la Red de Solidaridad Social”¹¹; determinó que se establecería un *Sistema de Alertas Tempranas coordinado por la Defensoría del Pueblo, alimentado por fuentes verificables, al que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o internacional podría dar información sobre hechos potenciales de desplazamiento*; con garantía de confidencialidad como responsabilidad de la Defensoría, la cual también, *con base en el análisis de un comité conformado por delegados de entidades estatales, ONGs y agencias internacionales, convocados por ésta, y la fuerza pública cuando fuere del caso, definiría las acciones a seguir e informaría a las entidades responsables de actuar.*”

Es decir, las políticas públicas en materia de desplazamiento forzada impulsaron, en cabeza de la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas con la responsabilidad de informar a las autoridades competentes las medidas que les correspondería ejecutar.

Recuérdese también que la ley 397 de 1997 había ordenado al Gobierno Nacional diseñar el Plan nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Arts. 9 y 10). El Plan actualmente vigente fue expedido mediante el decreto reglamentario 250 de 2005¹². En él se señaló como uno de los medios de la *acción institucional de la Defensoría del Pueblo a comunidades en riesgo de desplazamiento*, el de la “Consolidación del Sistema de Alertas Tempranas y de manera particular, potenciando el análisis de riesgo en las regiones con el fin de mejorar la información que facilite elementos de respuesta adecuados”, y se dispuso el “Fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT”, del que se hablará más adelante.

Más adelante, la ley 1106 de 2006¹³ ordenó en su artículo 5º:

“De las alertas tempranas. El artículo 105 de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, quedará así:

“Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

“Los Gobernadores y Alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y

impulsará el acceso de estas entidades y organizaciones a la Red de Comunicaciones para la Protección de los Derechos Humanos. ...”.

¹¹ CONPES 3057, noviembre 10 de 1999, Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social, DNP: UPRU/ “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”: “Acciones complementarias al Plan de Acción... 1. Fortalecimiento del marco institucional...2. Sistemas de información: Se fortalece la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, en cabeza de la Red de Solidaridad Social, a través del establecimiento de un sistema de medición de la magnitud global del desplazamiento, el mejoramiento del sistema de registro, la puesta en marcha de un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención y la introducción de mecanismos de seguimiento y evaluación.”

¹² El primer Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, fue expedido por el decreto 173 de 1998, que fue derogado expresamente por el decreto 250 de 2005, que es el vigente. Ambos son reglamentarios, con fundamento en el artículo 9º de la ley 387 de 1997.

¹³ Ley 1106 de 2006 (diciembre 22), “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

las posibles violaciones a los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.”

Brevemente indica la Sala que la ley 418 de 1997 tuvo como objeto “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia”(Art. 1º); su artículo 105 se limitaba a reiterar la función constitucional del Presidente de la República en materia de conservación y restablecimiento del orden público.¹⁴

La modificación introducida por la ley 1106 de 2006, adicionando un segundo inciso al artículo 105 original de la ley 418, consistió en asignar al *Gobierno Nacional, especialmente al Ministerio del Interior y de Justicia*, la competencia de emitir las recomendaciones y alertas tempranas, y a los Gobernadores y Alcaldes el correlativo deber de atenderlas *de manera urgente*.

En criterio de la Sala, esta disposición legal, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo, unificó en el Ministerio del Interior y de Justicia el canal de difusión de la información proveniente del Sistema de Alertas Tempranas y destinada a las Gobernadores y a los Alcaldes, armonizando la normatividad en materia de competencias sobre orden público, partiendo de las disposiciones constitucionales que asignan a las mencionadas autoridades territoriales la responsabilidad del orden público en sus respectivos departamentos y municipios, los gobernadores como agentes del Presidente de la República, y los alcaldes con sujeción a las instrucciones y órdenes recibidas del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y enlazándolas con los objetivos y las funciones del Ministerio designado en cuanto atañen al orden público interno, a los asuntos políticos, de convivencia ciudadana y derechos humanos, a la *formulación de la política del Gobierno sobre orden público interno y a la formulación, promoción y ejecución de las correspondientes a las relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales*.¹⁵

3. Del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas

Como se mencionó atrás, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, expedido por el decreto reglamentario 250 de 2005, previó el “Fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT”, ordenando que para *la coordinación, verificación de los informes de riesgo emanados de la Defensoría del Pueblo y la orientación de las recomendaciones a las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la competencia institucional de cada miembro del CIAT*, éste debería diseñar los protocolos y rutas de acción para la coordinación de las diferentes autoridades nacionales y locales y poner en marcha los mecanismos de seguimiento a las respuestas generadas por la situación de riesgo.¹⁶

¹⁴ La ley 418 de 1997 (diciembre 26) “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”; su vigencia se fijó en dos (2) años a partir de su promulgación (Art. 131), pero ha sido prorrogada por la ley 548 de 1999, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”, D. O. 43.827 de Dic. 23/99; por la ley 782 de 2002, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.”, D. O. No. 45.043 de Dic. 23/02; y por la ley 1106 de 2006.

¹⁵ Confrontar Const. Pol., Arts. 296, 303 y 315, num.2; y Arts. 1º y 2º, Decreto 4530 de 2008, sobre estructura y funciones del Ministerio del Interior y de Justicia.

¹⁶ Decreto 250 de 2005 (febrero 7), “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, D. O. 45816 de Feb. 8/05. Art. 2º,

De los antecedentes estudiados por la Sala se deduce que durante algún tiempo el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, funcionó sin norma de creación, y fue “formalizado”¹⁷ por el decreto reglamentario 2862 de 2007¹⁸, como “un grupo de trabajo interinstitucional”, para “coordinar una respuesta ordenada y oportuna” a los Informes de Riesgo y a las Notas de Seguimiento generados por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (Art. 1º); se integró con el Vicepresidente de la República, el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, los Ministros del Interior y de Justicia, y de Defensa Nacional, y el Director del DAS (Art. 2º) y se incluyó al Defensor del Pueblo o su delegado “en calidad de invitado permanente” (Par. 2º del Art. 5º.)

La integración así dispuesta deja en evidencia que se trata de una “comisión intersectorial”, en tanto comprende dos sectores administrativos, el de Interior y Justicia y el de Defensa Nacional”. De manera que en este sentido cabe ajustar su denominación en la reforma a la cual alude el Ministerio del Interior y de Justicia en la consulta.

En cuanto a las funciones del Comité, el artículo 3º del decreto 2862 las fijó así:

“1. Decidir sobre la emisión de una Alerta Temprana, de acuerdo con los instrumentos y las metodologías diseñadas por el CIAT y en observancia de las consideraciones de cada una de las instituciones integrantes del Comité.

“2. Emitir recomendaciones a las autoridades civiles, militares y de policía, así como a otras entidades públicas, con la finalidad de atender las situaciones descritas por la Defensoría del Pueblo en procura de prevenir la ocurrencia de hechos que sean violatorios de los derechos humanos.

“3. Realizar seguimiento periódico a la implementación de las medidas recomendadas y a la evolución de la situación de riesgo advertida por la Defensoría del Pueblo, en conjunto con las autoridades civiles, militares y de Policía, así como con otras entidades públicas.”

El artículo 4º, en su primer inciso señala que “la actividad del CIAT no suspende ni reemplaza” la de las instituciones y autoridades nacionales y locales que por mandato constitucional son responsables del orden público, y en su inciso tercero impone a los Gobernadores y Alcaldes el deber de adoptar las medidas de prevención y protección “considerando las recomendaciones y orientaciones del CIAT...”.

“Num. 5.1.1 Acciones preventivas de protección.../ Literales “C) Acción institucional de la Defensoría del Pueblo a comunidades en riesgo de desplazamiento... E) fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT...”.

¹⁷ Los documentos CONPES desde 1995 previeron el comité interinstitucional, el cual funcionó sin regulación expresa pues así se evidencia en los considerandos séptimo y octavo del Decreto 2862 de 2007, al expresar: “Que el Informe 2006 de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, alienta al Gobierno a adoptar normas que regulen las funciones del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT)”; “Que con el objeto de reforzar el procesos de coordinación interinstitucional en el que han venido participando el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la Vicepresidencia de la República, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Administrativo de Seguridad; se hace necesario la formalización del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.”

¹⁸ Decreto 2862 de 2007 (julio 27), “Por el cual se conforma y reglamenta el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT”, con fundamento en los artículos 2º, 113, 188, 189-11, constitucionales, y las leyes 387 de 1997, 489 de 1998 y 1106 de 2006.

Estima la Sala que tratándose de una comisión intersectorial, la reglamentación que expida el Gobierno Nacional ha de ajustarse a los lineamientos contenidos en el artículo 45 de la ley 489 de 1998, analizado atrás, de manera que no serían admisibles las funciones decisorias que eventualmente remplacen o interfieran con el ejercicio de las competencias de otros organismos y entidades, sea que formen parte de la comisión o no.

Para el caso consultado, la comisión intersectorial debe ser claramente definida para la *coordinación y orientación* de las actividades y funciones propias de los organismos y entidades del Estado que en el marco de la legislación, las políticas y la jurisprudencia relativas a la atención de las personas desplazadas por la violencia, deben asumir responsabilidades que derivan del Sistema de Alertas Tempranas.

Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:

“1. ¿Es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – emita autónomamente las alertas tempranas a sus destinatarios, o sólo puede formular recomendaciones sobre el particular, para que el Gobierno y/o el Ministerio del Interior y de Justicia las acoja, ejecute o las haga exigibles respecto de otras autoridades, según corresponda?”

No es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – emita autónomamente las alertas tempranas; tampoco el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada asigna al CIAT la función de emitir las cuando ordena su fortalecimiento en el literal E del artículo 2º del decreto reglamentario 250 de 2005. Sin perjuicio de las competencias de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y de Justicia es el competente para emitir las alertas tempranas con destino a los Gobernadores y a los Alcaldes, de conformidad con el artículo 5º de la ley 1106 de 2006.

“2. ¿Es viable jurídicamente que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – determine y emita autónomamente medidas preventivas o protectivas a favor de la población involucrada en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo o sólo puede formular recomendaciones sobre el particular, para que el Gobierno y/o el Ministerio del Interior y de Justicia las acoja, ejecute o las haga exigibles respecto de otras autoridades, según corresponda?”

A la luz de la normatividad vigente, el CIAT verifica los informes de riesgo y hace recomendaciones para orientar las acciones de los organismos y entidades competentes para dar las respuestas de prevención al desplazamiento o de atención a la población desplazada, pero no para dirigirse de manera autónoma a dichos organismos y entidades.

“3. Teniendo en cuenta que se pretende modificar el Decreto 2862 del 27 de julio de 2007, “Por el cual se conforma el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT”, en cuanto a su composición, estructura y funciones, ¿el mismo debe crearse como una Comisión Intersectorial propiamente dicha, de acuerdo a lo previsto en la Ley 489 de 1998?”

La decisión de crear una Comisión Intersectorial en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 45 de la ley 489 de 1998 es del Gobierno Nacional, en todo caso.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala