

Auto 219/11

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Seguimiento de acciones adelantadas por gobierno nacional para superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Garantía efectiva de los derechos de población desplazada

COMPONENTE DE ATENCION INTEGRAL DE LA POLITICA PARA POBLACION VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA-Ajuste bajo cuatro subcomponentes

POLITICA PUBLICA DE ATENCION INTEGRAL BASICA DE POBLACION VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA-Objetivo general y específicos

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Capacidad institucional del Estado para asegurar el goce efectivo de los derechos

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA ENTRE LAS DISTINTAS RAMAS DEL PODER PUBLICO-Indagar sobre procesos disciplinarios, penales o de control fiscal adelantados en seguimiento de sentencia T-025/04

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Informe presupuestal del gobierno nacional

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reformular política de vivienda

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reformular política de tierras

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reformular política de generación de ingresos

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Política pública de garantía a derechos a la verdad, justicia,
reparación y no repetición

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Política pública de prevención

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Comunidades indígenas y afrocolombianas

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Protección del derecho a la vida y seguridad de líderes y
víctimas en situación de riesgo extraordinario

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Política de ayuda humanitaria de emergencia

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Componentes de retorno y reubicación de política de
atención integral

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Subregistro y falencias de sistemas de información

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Mecanismo de participación amplio y democrático

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Goce efectivo de derechos

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**-Garantía del derecho a la salud y educación

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO**

FORZADO-Convocatoria a audiencia especial con órganos de control en sentencia T-025/04 y autos

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, 233 de 2007, 116 de 2008, 008 y 011 de 2009, y 385 de 2010.

Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de dos mil once (2011)

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. ANTECEDENTES

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y 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 seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

2. Dada la importancia de la efectividad de la protección de los derechos de la población desplazada y la magnitud del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual ha mantenido y mantendrá su competencia para tal efecto hasta la superación del estado de

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

cosas inconstitucional, tal como lo dispone el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

3. La Sala Especial de Seguimiento continúa evaluando el estado actual de las principales problemáticas que afronta la población desplazada en el país, así como los avances, obstáculos y retrocesos que han surgido en la reformulación, ajuste e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, con el fin de adoptar medidas correctivas y eficaces para avanzar de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.

4. Tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional en varios autos de seguimiento, el criterio para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional no es la realización de un esfuerzo presupuestal específico, el rediseño de políticas públicas, la expedición de nuevas y mejores leyes, la creación de macro estructuras administrativas, la entrega periódica de asistencia en especie o en dinero a las víctimas del desplazamiento, o el simple paso del tiempo, sino la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada. En esa medida, dado que una de las razones para reconocer la existencia de un estado de cosas inconstitucional fue la vulneración generalizada y reiterada de los derechos de la población desplazada por la ausencia de políticas públicas idóneas, por la falta de capacidad institucional para atender adecuadamente a esta población y por la insuficiencia de los recursos asignados para la atención de este amplio grupo poblacional, corresponde a la Corte Constitucional verificar que las acciones adoptadas por el gobierno con la finalidad de atender la problemática del desplazamiento, conduzcan efectivamente al goce efectivo de los derechos de esta población.

5. En esa medida, la indagación por el goce efectivo de derechos se convierte en un asunto de la mayor relevancia: la superación de los problemas estructurales señalados en la sentencia T-025 de 2004 a partir de los análisis realizados por el gobierno mismo, por órganos de control, por organizaciones no gubernamentales y por organismos internacionales, únicamente puede verificarse cuando ello se traduce en la garantía efectiva de los derechos constitucionales. Por ello, ni la idoneidad o eficacia del diseño, la mejor ejecución y evaluación de las políticas públicas, el desbloqueo institucional, el mejoramiento de la coordinación institucional o el mayor esfuerzo presupuestal, pueden ser valorados en abstracto y sin referencia al mejoramiento efectivo de las condiciones bajo las cuales vive la población desplazada, en términos de dignidad, igualdad, libertad y seguridad. Tal como fue señalado en el auto 385 de 2010, *“no podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derechos; de igual modo, no podría considerarse que el esfuerzo y el manejo presupuestal es el adecuado, si por otro lado resulta insuficiente para asegurar los derechos*

constitucionales de la población afectada; y a la inversa, únicamente puede entenderse que existe un desbloqueo institucional y unas asignaciones presupuestales adecuadas, cuando tanto lo uno como lo otro se traducen y materializan en la garantía de derechos.”

6. Es por ello que en el auto 385 de 2010 se solicitó expresamente al gobierno un pronunciamiento concreto sobre los siguientes aspectos:

- La continuidad del Plan de Fortalecimiento Institucional presentado en los Informes del 30 de octubre de 2009 y 1 de julio de 2010 y el impacto de los cambios institucionales propuestos en los proyectos de ley que serán próximamente aprobados por el Congreso, en términos de adecuación de la capacidad institucional, coordinación institucional tanto entre las entidades que hacen parte del SNAIPD como con las entidades territoriales, la claridad sobre las competencias específicas en relación con la atención de la población desplazada, y la determinación de la responsabilidad para certificar el desempeño institucional del resto de entidades de conformidad con lo ordenado en el auto 008 de 2009.
- La identificación de las posibles contradicciones del nuevo enfoque planteado con las exigencias constitucionales que ha señalado la Corte en relación con los problemas de registro, temporalidad de la ayuda, efecto reparador de programas de asistencia social brindados a la población desplazada, y de cesación de la condición de desplazado, así como una evaluación preliminar sobre el impacto de los cambios institucionales y de enfoque propuestos en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, así como la precisión del plan gubernamental para asegurar que los ajustes propuestos contribuyan al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación del estado de cosas inconstitucional una vez se haya consolidado el proceso de reforma.
- El mantenimiento del compromiso presupuestal y del ritmo de apropiación presupuestal presentado por el gobierno el 1 de julio de 2010, así como los ajustes propuestos para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y para avanzar hacia la superación del estado de cosas inconstitucional.
- La valoración, en el marco de los procesos de retorno y reubicación, del impacto de los cambios en la estructura demográfica de los entes territoriales por razón del desplazamiento forzado interno, en términos de los montos asignados por el Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales.
- La forma como se incluirá expresa y específicamente a la población desplazada en las iniciativas legislativas propuestas en materia de desarrollo, generación de ingresos, atención integral, servicios sociales, de

- tal manera que sea posible identificar y hacer seguimiento específico en términos de impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y de superación del estado de cosas inconstitucional.
- El impacto de las iniciativas legislativas en los mecanismos existentes para garantizar la vida, la seguridad y/o los bienes de la población desplazada, así como en términos de articulación entre las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD, y la valoración de los riesgos y las medidas que serán adoptadas para reducir el eventual daño que produzcan tales acciones en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada y de superación del estado de cosas inconstitucional.

 - El ritmo, las metas, las prioridades y las responsabilidades estatales para la superación del estado de cosas inconstitucional y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, dados los cambios propuestos.

7. En respuesta a la solicitud hecha por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional remitió un informe el pasado 16 de marzo, propuso una nueva metodología orientada a garantizar la atención integral básica de la población desplazada por la violencia, basada en la integralidad, es decir en *“la articulación de esfuerzos institucionales, sectoriales y oportunidades de complementariedad para garantizar los mínimos de protección que siempre deben ser satisfechos por el Estado a esta población.”* Para tales efectos, presenta cambios en varios subcomponentes de la política. Así, si para el 2009 se tenían cinco subcomponentes que integraban la atención integral,² para el 2011 se reducen a 4 componentes.³

8. Justificándose en el capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo donde se aborda la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y en la revisión del anexo 5 de la Sentencia T 025 de 2004 y el análisis de los informes de Gobierno Nacional presentados durante el 2009 y 2010, y con el ánimo de responder de manera integral y acorde con las necesidades y vulnerabilidades de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional ajustó el componente de Atención Integral de la política para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, bajo cuatro subcomponentes: (1). Atención Integral Básica. (2) Generación de Ingresos. (3) Vivienda. (4). Tierras. En esta estructura ingresa al subcomponente de Atención Integral Básica, un subcomponente, la Atención Humanitaria (alojamiento, alimentación, vestuario, utensilios domésticos, atención médica) y se incorporan la atención psicosocial, y la orientación ocupacional.

² Esos 5 componentes eran (1) atención humanitaria, (2) atención integral básica (que comprende identificación, salud, educación, reunificación familiar, y, alimentación), (3) generación de ingresos, (4) vivienda y, (5) tierras, los cuales se entrecruzaban en sus acciones con los componentes de prevención y protección y el de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición

³ Esos 4 componentes son: (1). Atención Integral Básica. (2) Generación de Ingresos. (3) Vivienda y (4). Tierras.

9. El Gobierno Nacional adujo que las razones que lo llevaron a ajustar el subcomponente fueron las siguientes: “La preservación del derecho a la vida en circunstancias elementales de la población víctima de desplazamiento forzado violento guarda una conexidad estrecha con aquellos derechos de marcado contenido prestacional que forman parte del mínimo que siempre les ha de ser garantizado. || La comprensión y necesidad de aplicación real de la correlación de los derechos constitucionales fundamentales versus la satisfacción por parte de las autoridades de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional para la población víctima de desplazamiento forzado violento. || La necesidad de abordar la política en términos y en un lenguaje de derechos y goce efectivo, partiendo del reconocimiento de las características particulares de cada comunidad, familia e individuo. || Diferentes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional que han señalado que no siempre se podrá satisfacer en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento. || Concretar y garantizar el goce efectivo de los derechos mínimos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por el Estado, ya que desempeñan un rol preponderante en la subsistencia digna de esta población. || Garantizar el derecho a la subsistencia mínima, la superación de la situación de emergencia y los derechos mínimos en el marco de la Atención Integral Básica como primer paso para lograr la estabilización socio- económica con soluciones duraderas. || El trabajo integral y articulado interinstitucional o intersectorial debe conducir a lograr mayores impactos o resultados superiores que redunden en el goce efectivo de los derechos de toda la población víctima de desplazamiento forzado violento.” Además, informó que las órdenes de los autos 092, 237 y 251 de 2008, y 004, 005 y 006 de 2009 son otra de las razones que instaron al Gobierno Nacional a ajustar, complementar y formular de manera integral, el subcomponente de Atención Integral Básica.

10. El gobierno argumentó que el nuevo abordaje de la Atención Integral Básica se estructura a partir de subcomponentes que se traducen en derechos y se concretan en conceptos y acciones particulares. “*En este marco, se reflejan de manera transversal cuatro aspectos: enfoque diferencial (mujeres: niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; adultos mayores; comunidades indígenas y afrocolombianas), capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial. A su vez la Política Pública de Atención Integral Básica se complementa con la Política Pública de Retornos y Reubicaciones*”⁴. Consideró que el objetivo general de la política pública de atención integral básica es “*garantizar el derecho a la subsistencia mínima y el goce efectivo de los mínimos de protección a la*

⁴ Pronunciamiento del Gobierno Nacional sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Bogotá D. C., marzo 16 de 2011. Pág. 105.

población víctima de desplazamiento forzado por la violencia para mitigar la vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento y facilitar el acceso a soluciones duraderas.”⁵ Y en relación con los objetivos específicos sostiene que son: “1. Garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia en tres momentos fundamentales: Urgencia, Emergencia y Transición. 2. Generar los mecanismos adecuados para que la población víctima de desplazamiento forzado violento cuente con sus documentos de identidad como reconocimiento de su nacionalidad y goce efectivo de sus derechos. 3. Mitigar el sufrimiento emocional, psicológico, físico y material causado en la población víctima de desplazamiento forzado violento y los impactos psicosociales generados por los daños a la dignidad, a la seguridad vital y estabilidad existencial que compromete los hechos de violencia y el desplazamiento forzado con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho al trabajo y la salud integral. 4. Desarrollar acciones encaminadas a fomentar el derecho a la educación en cuanto acceso, permanencia, pertinencia y calidad de la población víctima de desplazamiento forzado violento. 5. Contribuir a la garantía del derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes y en período de lactancia, víctimas de desplazamiento forzado, fortaleciendo el acceso a los alimentos básicos, para disminuir el riesgo y los niveles de desnutrición, de acuerdo con las prácticas culturales y la disponibilidad de alimentos. 6. Brindar la protección requerida a los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado por la violencia especialmente, y a la población víctima de desplazamiento forzado violento en general, que hayan sido separados de su medio familiar, dando cumplimiento al derecho fundamental a tener una familia y no ser separada de ella. 7. Garantizar las acciones de aprendizaje para el trabajo y la formación por proyectos a través de la Orientación Ocupacional a la población víctima de desplazamiento forzado violento.”

11. El Gobierno Nacional al definir la Atención Integral Básica como Política Pública expresa que es un “proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación de población víctima de desplazamiento forzado violento, sociedad civil y entidades territoriales encaminado a mitigar la vulnerabilidad manifiesta causada por el desplazamiento y garantizar la subsistencia mínima y los derechos mínimos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado: identificación, educación, salud- incluye atención psicosocial-, alimentación, reunificación familiar y libre desarrollo de la personalidad; en tanto se logre el acceso a soluciones duraderas.”

12. Respecto de los lineamientos de la Política Pública de Atención Integral Básica- PPAIB- informó que tienen como derrotero las directrices establecidas en el capítulo IV “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social” del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y parten del

⁵ Ib. Ídem. Pág. 107.

reconocimiento de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia como sujetos de derechos con igualdad de oportunidades en un escenario donde el Estado acude eficazmente para garantizar que cada uno tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán gozar efectivamente de sus derechos, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen. En este sentido, afirma que el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral en un entorno de integración comunitaria. En seguida el Gobierno Nacional presenta un cuadro donde a partir de subcomponentes y derechos que comprenden la Atención Integral Básica, identifica las afectaciones diferenciales y los contextos de grupos que según el gobierno merecen especial protección constitucional. En seguida, desde la conceptualización de cada derecho a proteger, presentó una relación con los lineamientos necesarios que *“establecerán el derrotero para la instrumentalización de las acciones de política en el marco de la herramienta (protocolo, guía, manual) que construirá la Mesa Nacional de Atención Integral Básica.”* El Gobierno Nacional informó que fuera de las herramientas sectoriales propias de cada una de las entidades que hacen parte de la Mesa Nacional para la Política Pública de Atención Integral Básica, la Mesa diseñará, socializará y ajustará una herramienta integral, descriptiva y operativa (guía, manual, protocolo) del Gobierno Nacional.

13. Con base en el diseño de los lineamientos estratégicos, específicos y por derechos de la política pública de atención integral básica, éstos se ajustarán y desarrollarán a partir de discusiones interinstitucionales y con otros actores, con el fin de concretar acciones de política y orientar el subcomponente de atención integral básica que corresponda. Esta herramienta incorporará el enfoque diferencial, la articulación Nación - Territorio y los avances sectoriales en la protección y garantía de los derechos mínimos de la población víctima de desplazamiento forzado violento.

14. Según el informe del Gobierno Nacional de marzo 16 de 2011, las entidades competentes para garantizar los mínimos de protección de la población víctima de desplazamiento forzado violento son: (i) Atención Humanitaria - Acción Social; (ii) Identidad - Registraduría Nacional del Estado Civil; (iii) Salud - Ministerio de la Protección Social; (iv) Educación - Ministerio de Educación Nacional; (v) Alimentación y Reunificación Familiar - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (vi) Alojamiento - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y (vii) Orientación Ocupacional - Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA-. En cuanto a los recursos previstos para la atención de la población desplazada durante el año 2011, el gobierno informa de manera global que (i) Acción Social tendrá un presupuesto de \$402.662.000.000; (ii) la Registraduría Nacional, \$ 17.135.429.068, (iii) el Ministerio de la Protección Social, \$8.070.323.100 (para fortalecimiento de la capacidad institucional e intervención psicosocial); (iv) el ICBF,

\$93.078.117.526; y (v) el SENA, \$20.784.600, para un total de \$520.966.654.294, sin que el Ministerio de Educación Nacional o el de Defensa Nacional reportaran el presupuesto destinado para la atención de la población desplazada.

15. En materia de coordinación, el Gobierno Nacional informó en marzo de 2011 que se determinarán las rutas de coordinación con el territorio, así como responsabilidades en el marco del SNAIPD. La coordinación se llevará a cabo en el marco de la Mesa Nacional de Atención Integral Básica de Retornos, la cual cuenta con la participación permanente de los representantes de los sectores involucrados (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, ICBF, SENA, Registraduría Nacional y Acción Social) quienes transmitirán al interior de cada entidad, las acciones a realizar en el marco del diseño, ajuste de la política como de sus instrumentos. La Mesa desarrollará mecanismos de articulación con la Secretarías Técnicas de las Mesas de Generación de Ingresos, Tierras, Vivienda, Verdad, Justicia y Reparación, Prevención y Protección, y el Comité Técnico de Sistemas de Información.

16. El esquema de articulación Nación – Territorio de la Política Pública de Atención Integral Básica retoma lo dispuesto por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Acuerdo 010 de 2010, en el cual se definen y se adoptan los siguientes lineamientos para abordar dicha estrategia: Formación y Asistencia Técnica, Sistema de Información Territorial, Divulgación y Seguimiento, Participación de la población víctima de desplazamiento forzado. El punto de entrada al territorio sigue siendo los Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada, aun cuando también se habla de espacios de diálogo y retroalimentación que contarán con el acompañamiento del nivel nacional. El PIU se mantiene como el eje articulador de la política y la oferta institucional en lo territorial.

17. En cuanto al cronograma de la política, el Gobierno Nacional en su informe de marzo 16 de 2011 no propone fechas o tiempos específicos, ni identifica resultados esperados, como quiera que se concentra, principalmente, en las etapas de diseño, socialización y ajuste. *“A corto plazo, se ajustará este documento como primera versión del Gobierno Nacional en materia de política pública de atención integral básica para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, se construirá propuesta para la construcción de la herramienta y se articulará con el Comité de Sistemas de Información.”* *“A mediano plazo, se diseñará la herramienta de la política y se articulará, tanto en la mesa nacional de AIB como en las acciones de la política derivadas de los lineamientos, los programas y planes de enfoque diferencial diseñados para proteger a los grupos de especial protección constitucional. Se tendrá una versión inicial del instrumento como Gobierno Nacional. Las acciones de política especializadas para la atención con enfoque diferencial para pueblos indígenas y comunidades*

afrocolombianas, serán revisadas y concertadas en el marco del proceso de consulta de los planes y programas ordenados por la Corte Constitucional en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente.” “A largo plazo, la herramienta se socializará con la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, las entidades territoriales y organismos de cooperación internacional. Esta se ajustará posterior a las observaciones realizadas. Se desarrollará instructivo para incluir la política en los Planes Integrales Únicos.”

18. Además de esta reformulación, el Gobierno señala de manera general dónde acoge el enfoque desarrollado durante los últimos 7 años y dónde se aparta de él, hace reconocimientos implícitos de áreas en las cuales no hubo ningún avance o incluso hubo retrocesos sustanciales, y señala la necesidad de contar con un compás de espera para rediseñar e implementar la nueva política y los correctivos necesarios que conduzcan al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación del estado de cosas inconstitucional.

19. De esta propuesta, a pesar de que aparentemente recoge una metodología de trabajo seria, el Gobierno Nacional no explica por qué, a pesar de que el proceso de corrección de la política de atención a la población desplazada lleva 7 años, y para este momento ya se debería estar en la etapa de implementación y avance progresivo de la protección, el gobierno propone el reinicio del proceso de diseño de los instrumentos de articulación y coordinación, así como del enfoque de la política de atención a la población desplazada, para concentrarse en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada, que asimila al derecho a la subsistencia mínima y propone una metodología para lograr la integralidad, transversalidad y articulación de la respuesta, y la socialización de una nueva herramienta operativa, sin que en dicha propuesta se consagre un cronograma claro, las metas esperadas o la capacidad institucional requerida, o la claridad conceptual que alega lograr con esta propuesta.

20. Tampoco es claro por qué excluyó sin explicación de la conceptualización de los derechos y subcomponentes protegidos a través de la política de atención integral, otros que podrían ser relevantes dados los factores estructurales de discriminación que enfrentan distintos sujetos de protección constitucional, o los riesgos extraordinarios y cargas desproporcionadas que enfrentan estos individuos, o las necesidades de protección especial que requieren los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, para garantizar sus derechos colectivos.

21. En cuanto al cronograma propuesto, la imprecisión del mismo, así como lo etéreo de las tareas que se pretenden adelantar, la ausencia de metas concretas en términos de goce efectivo de derechos, y el hecho de que la mayor parte de las acciones propuestas se encuentran concentradas en la realización de reuniones, la generación de espacios para discusión, el diseño

y socialización de instrumentos, pero no resultados concretos, generan la impresión de que esta propuesta de trabajo, más que avanzar, retrocede en la superación del estado de cosas inconstitucional, que posterga el avance en la protección efectiva de los derechos de la población desplazada para un futuro incierto.

22. Si bien es legítimo que el Ejecutivo plantee y reformule políticas públicas para atender la problemática del desplazamiento forzado interno, y que para ello señale que lo hará de manera articulada con otras políticas tales como la política en materia de derechos humanos, el plan nacional de desarrollo, la protección integral de los derechos de las víctimas y el proceso de restitución de tierras, por considerar que esa es la forma de avanzar de manera seria y comprometida con una política pública de prevención y atención a la población víctima de desplazamiento forzado interno que sea efectiva, ello no lo exime de asegurar la efectividad de los derechos mínimos de la población desplazada de manera inmediata ni de adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar aceleradamente en la superación del estado de cosas inconstitucional, a fin de evitar que ese proceso de reflexión, rediseño e implementación se traduzca en un retroceso en los niveles de protección alcanzados hasta el momento, o en una excusa para postergar indefinidamente el avance en la protección de los derechos de esa población, o en la corrección de las falencias en la capacidad institucional y presupuestal requeridos para su atención.

23. Por lo anterior, en el presente auto, la Sala Especial de Seguimiento señalará las constataciones y conclusiones que surgen tanto del informe presentado por el gobierno el 16 de marzo de 2011, como de las evaluaciones a las acciones emprendidas y los resultados alcanzados por el Gobierno Nacional en el período 2004-2010, remitidas a la Corte Constitucional por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, centros académicos y organizaciones de población desplazada, que han participado en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, en términos de (i) reformulación de la política en donde se justifica el compás de espera solicitado por el gobierno, pero que por la generalidad con que fueron formulados requieren de mayor concreción; (ii) asuntos en los que el gobierno propone la continuación del enfoque desarrollado durante los últimos 7 años, en donde es necesario determinar los ajustes requeridos para avanzar de manera acelerada en la superación del estado de cosas institucional y superar los obstáculos identificados; (iii) componentes en los que no hubo avance alguno o incluso hubo retrocesos importantes y, por lo tanto, dada la participación de los órganos de control en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus competencias constitucionales y legales, es necesario indagar sobre los mecanismos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido activados por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación o la Contraloría General de la República para determinar la eventual

responsabilidad de los funcionarios a cargo de dichos componentes, el estado actual y los resultados de dichos procesos y los obstáculos y prácticas institucionales que hayan dificultado la adopción de dichas medidas; (iv) asuntos en los cuales la respuesta del gobierno es demasiado vaga e indeterminada, o técnicamente no sustentable y se requiere clarificación; (v) componentes frente a los cuales los cambios normativos imponen nuevos retos que deben ser sopesados por el gobierno, para no repetir los errores del pasado, incorporar los aprendizajes y hacer los ajustes necesarios para atender los nuevos retos; y (vi) componentes frente a los cuales hubo avances significativos en términos de goce efectivo de derechos y de corrección de falencias, en donde no es necesario mantener el seguimiento estrecho por la Corte Constitucional al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. A partir de tales constataciones, la Sala Especial de Seguimiento adoptará las medidas pertinentes para asegurar el avance sostenido en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

II. CONSIDERACIONES

24. En el seguimiento realizado por esta Sala al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte ha recibido varios informes y documentos de análisis sobre la situación de las personas en desplazamiento y los distintos componentes de la Política de atención a la población desplazada. Entre los documentos relacionados se cuentan informes presentados a la Corte por el Gobierno Nacional en octubre de 2009⁶, julio 1 de 2010⁷ y marzo 16 de 2011⁸, por la Procuraduría General de la Nación⁹, por

⁶ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, Bogotá D. C., (octubre 30 de 2009).

⁷ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, Bogotá, (1º de julio de 2010).

⁸ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, Pronunciamiento del Gobierno Nacional sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, Bogotá. D.C. (16 de marzo de 2011).

⁹ "Comentarios al documento "Lineamientos de la política de Tierras y Territorios para la población víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo." Cumplimiento auto 008 de 2009-Sentencia T-025," presentado el 23 de noviembre de 2009 por la Procuraduría General de la Nación; "Décimo séptimo informe de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional sobre la sentencia T-025 de 2004. auto del 3 de octubre de 2008 mediante el cual se corre traslado de algunos documentos en relación con la situación de los programas de tierras y el derecho de restitución de la población desplazada" presentado el 20 de octubre de 2008 por la Procuraduría General de la Nación; "Decimosexto informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional sobre el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004," presentado el 17 de octubre de 2008 por la Procuraduría General de la Nación; "Décimo octavo informe de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación de la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional," presentado el 22 de octubre de 2008 por la Procuraduría General de la Nación; "Informe Vigésimo Tercero de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Informe Especial sobre la situación de la población víctima del delito de desplazamiento forzado en el departamento de Arauca (Municipios de Arauca, Tame y Saravena)"; Informe Vigésimo Cuarto de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; "Informe Vigésimo Quinto de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; "Informe Vigésimo Séptimo de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; "Informe Vigésimo Octavo de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; "Informe Vigésimo Noveno de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; "Informe Trigésimo de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025

la Fiscalía General de la Nación¹⁰; por la Defensoría del Pueblo¹¹, por la Contraloría General de la República¹², por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada¹³, por las Mesas de Fortalecimiento Municipales y Departamentales¹⁴; por las Mesas de

de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; “Informe Trigésimo Primero de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009; “Informe trigésimo segundo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional”; Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos (8 de mayo de 2009), Informe Vigésimo Primero, con ocasión del documento “Proyecto de Medidas para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada,” presentado el 24 de abril de 2009 por Acción Social.”

¹⁰ Respuesta al auto 008 de 2009, presentada los días 5 de mayo y 8 de mayo de 2009 por la Fiscalía General de la Nación; “Programa integral de acción para la defensa de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas,” presentado el 25 de julio de 2009 por la Fiscalía General de la Nación.

¹¹ “Informe de seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en los autos de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004,” presentado en Octubre 30 de 2009 por la Defensoría del Pueblo; “Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314” presentado el 10 de julio de 2010 por la Defensoría del Pueblo; “Informe sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional en Materia de Atención al Desplazamiento Forzado,” presentado el 15 de julio de 2010 por la Defensoría del Pueblo.”

¹² “Evaluación de la política de vivienda para la población desplazada,” presentado el 24 de marzo de 2010 por la Contraloría General de la República.”

¹³ Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (julio de 2010), Comentarios al informe del 1° de julio de 2010 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, Bogotá. Tercer Informe de Verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de Desplazamiento. (Diciembre de 2010); “Comentarios adicionales a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima de desplazamiento forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 30 de Octubre de 2009” presentado en junio 30 de 2010 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación,” presentado el 19 de enero de 2009 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado; “Política de tierras para la población desplazada. Propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009,” presentado el 30 de junio de 2009 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la Población Desplazada,” presentado el 30 de junio de 2009 por Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “Comentarios sobre el primer borrador del programa de restitución de bienes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR,” presentado en Abril de 2009 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima de Desplazamiento Forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009,” presentado el 1 de diciembre de 2009 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento; “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia” presentado el 28 de Enero de 2011 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; “Observaciones al proyecto de ley “Por el cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras,” propuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” presentado en Septiembre de 2010 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado presentado en septiembre de 2010 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; “Observaciones y sugerencias a los documentos Proyecto de Medidas para el Intercambio de Información entre las Distintas Bases de Datos Relevantes para la Población Desplazada y Proyecto para lograr la articulación de sistema de información de víctimas de desplazamiento forzado,” presentado el 9 de mayo de 2009 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; “El desplazamiento Forzado en el caso de Mujeres, Hogares, Niños, Niñas y adolescentes,” presentado el 4 de marzo de 2009 por Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado; “Lineamientos de política sobre verdad justicia reparación y garantías de no repetición para la población en situación de desplazamiento forzado,” presentado el junio de 2010, por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “Análisis propositivo del proyecto de ley 107 de 2010 por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas, radicado por el gobierno nacional en la cámara de representantes.” Presentado el 13 de Octubre de 2010 por Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “El desplazamiento forzado en el caso de la comunidad afrodescendiente,” presentado el 4 de marzo de 2009, por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; “El desplazamiento forzado en el caso de las comunidades indígenas,” presentado el 12 de marzo de 2009, por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.”

¹⁴ “Informe Presentado a la Corte Constitucional,” presentado el 20 de mayo de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Santander; “Informe a (sic) Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de los Entes Territoriales del Huila,” presentado 17 de junio de 2010, presentado Organizaciones de Población Desplazada del Huila; Informe de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones del Magdalena Medio presentado el 17 de junio de 2010 por la mencionada mesa; “Informe de las Organizaciones de Población Desplazada del Municipio de Villavicencio a la Corte Constitucional,” sin fecha, presentado por Organizaciones de Población Desplazada del Municipio de Villavicencio; “Informe de seguimiento a la Sentencia T-025 de la población víctima del desplazamiento forzado en Norte de Santander,” presentado el 20 de mayo de 2009 por la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander”; “Informe Final sobre la situación de Estado de Cosas Inconstitucionales de la

Seguimiento y organizaciones de derechos humanos y de población desplazada en relación con los autos 092¹⁵, 251¹⁶ de 2008 y 004¹⁷ y 005¹⁸ y

población en situación de desplazamiento forzado de Santander Sentencia T-025,” presentado el 30 de junio de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada (OPD’s) de Santander; “Seguimiento a la Sentencia T 025,” sin fecha, presentado por la OPD Córdoba; Escrito presentado el 20 de mayo de 2010 por la población desplazada del Municipio de Puerto Inírida, Departamento del Guainía; “Informe de la atención integral a la Población Desplazada referente al Departamento del Guaviare” presentado el 25 de marzo de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de San José del Guaviare; “Situación real de los desplazados del Guaviare para su caracterización como población vulnerable” presentado el 14 de julio de 2010 por la Asociación de Desplazados de Guaviare; “Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004” sin fecha, presentado por la Mesa Distrital de Cartagena y la Departamental de Bolívar de Organizaciones de Población Desplazada; “Avances en el cumplimiento territorial de obligaciones en atención a la PSD, sin fecha, presentado por la Mesa de Fortalecimiento a OPD’s del Atlántico; “Informe de la problemática del Departamento de Boyacá,” presentado el 11 de junio de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Departamento de Boyacá; “Informe Departamental Córdoba,” presentado el 22 de julio de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Córdoba; “Informe seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 en Norte de Santander,” presentado en julio de 2009 por la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander; “Informe de las organizaciones de población desplazada del Departamento del Cauca,” presentado el 18 de febrero de 2010 por la Organizaciones de Población Desplazada del Departamento del Cauca; Documento de la Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cauca,” sin fecha, presentado por la Mesa Departamental de Fortalecimiento del Cauca; “Informe de la Mesa Departamental del Magdalena, sin fecha, presentando por la Mesa Departamental del Magdalena; “Tercer informe de seguimiento,” sin fecha, presentado por la Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada por la violencia en Nariño; “Informe Corte Constitucional por las Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento del Departamento del Caquetá,” sin fecha, presentado por Organizaciones de Población Desplazada –Caquetá; “Informe General del MFOPD 2009-2010” presentado el 17 de junio de 2010, por la Mesa de Fortalecimiento de la Población Desplazada en el Departamento del Casanare MFOPD; “Propuesta Mesa Nacional de Fortalecimiento,” presentado el 3 de agosto de 2010 por Delegados y Delegadas de las Mesas Territoriales; Informe de las Organizaciones de la Población Desplazada del Departamento de Arauca, sin fecha, presentado por Organizaciones de Población Desplazada de Arauca; Documento sin título, presentado el 20 de abril de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Floridablanca; “Informe de las Organizaciones de Población Desplazada del Municipio de Villavicencio a la Corte Constitucional,” sin fecha, presentado por las organizaciones de población desplazada de Villavicencio; “Nuestra versión de cumplimiento de la administración de Villa del Rosario en la Atención de Población Desplazada,” presentado el 18 de mayo de 2010 por líderes de población desplazada, miembros de la Mesa Municipal de Población Desplazada del municipio de Villa del Rosario; “Informe audiencia pública de rendición de cuentas de los Entes Territoriales del Huila ante la Honorable Corte Constitucional ordenado a través del auto 314 del 29 de octubre de 2009,” presentado el 17 de junio de 2010, por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones Desplazada del Huila; Documento sin título, sin fecha presentado por la Mesa de Fortalecimiento de Población Desplazada del Departamento del Meta; Informe presentado por la Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Santiago de Cali, el 12 de enero de 2010, por la Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Santiago de Cali; “Entrega de informe 7 sesión técnica,” presentado el 17 de junio de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Tolima; “Cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y su auto de Seguimiento,” presentado el 17 de junio de 2010 por la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Departamento del Tolima; “Presentación informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 por parte de la Mesa Departamental de Población Desplazada del Departamento de Putumayo,” presentado el 10 de febrero de 2010, por la Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento de Putumayo.”

¹⁵ Asociación Colectivo Mujeres al Derecho: "Análisis del goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, incorporados por la Corte Constitucional en los autos de seguimiento: 092, 152, 225 y 008 de 2009 de la sentencia T-025; estudio de casos de mujeres niños y niñas del departamento del Magdalena, 2000-2010" (16/08/2010). Asociación Colectivo de Mujeres: "Información sobre las estrategias implementadas en cuanto a defensa y promoción de derecho humanos de las mujeres en la región Caribe colombiana" (18/02/2009). "Tercer informe de seguimiento a la orden emitida a la Fiscalía General de la Nación y la invitación hecha a la Procuraduría General de la Nación respecto al anexo reservado del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional," informe conjunto de Corporación Sisma Mujer, Corporación Casa de la Mujer, Ruta Pacífica de Mujeres, Comisión Colombiana de Juristas, Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad: (22/06/2010). Mesa Nacional de seguimiento al auto 092 de 2008 (19 de julio de 2010), Informe de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes del auto 092 de 2008, Bogotá. Mesa de Mujeres del área metropolitana de Bucaramanga: Incumplimiento por parte de las entidades encargadas de los derechos consagrados en el auto 092 de 2008 (14/05/2010). Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (marzo 4 de 2009), Decimosegundo informe, "El desplazamiento forzado en el caso de las mujeres, hogares, y niños, niñas y adolescentes," Bogotá. Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos - Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado (2009). Informe Vigésimo: informe de seguimiento al cumplimiento de la orden de creación de trece programas destinados a colmar los vacíos de la política pública de atención integral a la población desplazada, proferida por la corte constitucional en el marco de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, a través de los autos 092 de 2008 y 237 de 2008, Bogotá.

¹⁶ Mesa de Seguimiento al auto 251, Observaciones críticas de la Mesa de Seguimiento del auto 251 al programa para la Protección Diferencial de los niños, niñas y adolescentes desplazados frente al desplazamiento forzado, mis Derechos Primero, 13 de abril de 2010. Alcaldía de Santiago de Cali, repuesta auto 251, 3 de noviembre de 2010. Fundación Dos Mundos, Segundo Informe de Seguimiento de Acciones Psicosociales, 12 de noviembre de 2009. Codhes, auto mediante el cual se corre traslado de la repuesta enviada por el Gobierno Nacional al auto 251 de niñez, 2 de marzo de 2009. Acción Social, auto No. 251. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el

conflicto armado, 13 de enero de 2009. Acción Social, auto No. 251. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, 24 de julio de 2009. Acción Social, Informe No. 11 de avance al cumplimiento del auto 251 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, 25 de septiembre de 2009. Acción Social, Informe No. 12 de avance al cumplimiento del auto 251 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, 8 de octubre de 2009. Acción Social, Programa para la Protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes desplazados frente al desplazamiento forzado, Mis Derechos Primero, 6 de abril de 2010. Acción Social, Informe de avance auto 251 de 2008, Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado, 6 de abril de 2010.

¹⁷ La Sala Especial ha recibido gran número de informes de distintas comunidades indígenas ubicadas a lo largo de todo el territorio nacional, dentro de los cuales se hacen diferentes denuncias relacionadas con la situación actual de tales etnias, a saber: **(i)** La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, el 09 de julio de 2009, presentó informe sobre la situación de los habitantes del *resguardo humanitario ambiental Coredecoto* y del *resguardo indígena Emberá Urada Jiguaminadó*, de la zona del Bajo Atrato. **(ii)** El *Cabildo Indígena de Silvia Cauca*, el 23 de julio de 2009, se pronunció sobre la violación de derechos humanos e invisibilización del conflicto armado en el territorio ancestral de Kizgo. **(iii)** La Unidad del *Pueblo Indígena Awá-UNIPA*, en septiembre de 2009, informó sobre las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que reiteró el 2 de octubre y actualizó el 7 de octubre de 2009. **(iv)** El *Consejo Regional Indígena del Vaupés-CRIVA*, el 28 de octubre de 2009, presentó un informe sobre el impacto del conflicto armado en los pueblos indígenas de esa región. **(v)** El Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos-ILSA, el 29 de noviembre de 2009, denunció la construcción del puerto multipropósito Brisa S.A., en territorio ancestral de los cuatro *pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta*. **(vi)** Las *comunidades indígenas desplazadas del Meta*, el 25 de marzo de 2010, se pronunciaron acerca de las necesidades que los aquejan. **(vii)** El Pueblo Guahibo (Sikuani), presentó un documento relacionado con la situación territorial de los *Guahibo (Sikuani) de la Orinoquía Colombiana*. **(viii)** La Asociación de Cabildos y autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca- ASCATIDAR, el 20 de mayo de 2010, denunció la situación de extinción física y cultural de los *pueblos indígenas del departamento de Arauca*. **(ix)** La Asociación de Comunidades Indígenas Motilón Bari de Colombia- ASOCBARI, el 20 de mayo de 2010, denunciaron la situación de la *comunidad indígena Motilón Bari* frente a los derechos humanos y las amenazas a un desplazamiento forzado. **(x)** La *población indígena del departamento del Guainía*, el 20 mayo de 2010, puso en evidencia la situación de la población indígena de ese departamento. **(xi)** La Organización Regional Indígena del Casanare-ORIC, el 17 de junio de 2010, informó sobre la *situación pueblos indígenas del Casanare*. **(xii)** La Asociación de *autoridades tradicionales y cabildos U'wa*, el 17 de junio de 2010, evidenciaron la difícil situación que atravesaban. **(xiii)** Las *comunidades indígenas del departamento del Tolima*, el 17 de junio de 2010, llamaron la atención sobre su situación. **(xiv)** El *Consejo Regional Indígena del Tolima-CRIT y el Pueblo Indígena Pijao del Tolima*, el 17 de junio de 2010, presentaron un documento sobre el recrudescimiento del desplazamiento en esa zona. **(xv)** La Organización Regional Indígena del Casanare-ORIC, presenta un cuadro general sobre la *problemática de los pueblos indígenas en el departamento del Casanare*. **(xvi)** Los pueblos indígenas *wamona, Sikuani, Amorúa, Maibén Masiguare, Wipiwi, Yamalero, Yaruro, Tsiripo y Sábila*, ubicados en el *resguardo indígena Caño Mochuelo, departamento de Casanare*, a través de un informe dan a conocer su situación de derechos humanos. **(xvii)** El *Pueblo Salia de Orocué-Casanare*, también llama la atención sobre su problemática. **(xviii)** La *Asociación de autoridades Tradicionales Indígenas Awá-Cabildo Mayor Awá de Ricaurte-Camawari*, el 7 febrero de 2011, dió a conocer la difícil situación de orden público que esta viviendo el cabildo mayor Awá de Ricaurte, en especial el resguardo de Pailapi Pueblo Viejo. Finalmente, **(xix)** el 13 de abril de 2011, el Pueblo Indígena Awá, con representantes de sus tres organizaciones (UNIPA, CAMAWARI, ACIPAP) acudieron a la Corte Constitucional, en el marco de las medidas de protección adoptadas a su favor por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el mes de febrero, para poner en conocimiento que no ha sido posible instalar la fase de consulta previa de su plan de salvaguarda étnica, por falta de voluntad política del Gobierno Nacional. Así mismo, denunciaron el recrudescimiento de la grave alteración del orden público en la región del litoral pacífico nariñense, como en el departamento del Putumayo, en especial lo que tiene que ver con el sembrado de minas antipersonal, que en lo que va corrido del año ha cobrado la vida de, por lo menos, diez indígenas Awá; los trabajos de exploración y explotación de oro y petróleo en su territorio colectivo; asesinatos, desplazamientos masivos intraresguardos, confinamientos, reclutamiento de menores, amenazas a organizaciones, entre otras muchas trasgresiones a sus derechos individuales y colectivos. De igual manera, algunos pueblos indígenas han presentado a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 propuestas de planes de salvaguarda étnica, según lo dispuesto en el auto 004 de 2009, entre ellos: **(i)** El *pueblo Cofán*, el 22 de enero de 2010. **(ii)** El *pueblo indígena Awá*, el 24 de abril de 2010. **(iii)** La Asociación de autoridades Tradicionales Mesa Permanente de Trabajo por el *Pueblo Cofán y Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel*, el 8 de abril de 2010. **(iv)** FEDEOREWA-Federación de Asociaciones de Cabildos Indígenas del Chocó, el 19 de agosto de 2010 y **(v)** La *Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó-OREWA*, el 31 de julio de 2009, presentaron una propuesta metodológica de trabajo de consulta previa para la elaboración y presentación del Plan de Salvaguarda Étnica del *Pueblo Embera Dovia*. De otra parte, también se recibieron informes relacionados con el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009, así: **(i)** Las *autoridades indígenas de los municipios de Murindó, Carmen del Darién y Riosucio*, presentaron informe el 18 de marzo de 2009, donde dan cuenta de una reunión de autoridades indígenas de esos municipios. **(ii)** El *pueblo Hitnú*, el 16 de mayo de 2009, presentó unos diagnósticos participativos de seis comunidades. **(iii)** El Consejo Regional de autoridades Indígenas de Risaralda-C.R.I.R., el 25 de febrero de 2010, presentó un documento relacionado con el cumplimiento del auto 004 de 2009 para los *indígenas Embera Chamí de Risaralda*. **(iv)** El *Consejo Regional Indígena de Caldas-CRIDEC*, el 29 de abril de 2010, informó sobre los avances en la implementación del auto 004 de 2009. **(v)** La *Organización Indígena de Antioquia-OIA*, el 10 de mayo de 2010, radicó un documento relacionado con la coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada. **(vi)** Las *comunidades indígenas del Meta*, 20 de mayo de 2010, enviaron un documento relativo al seguimiento a las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009. **(vii)** El *Pueblo Jiw/Guayabero*, el 7 de septiembre de 2010, dió a conocer en un informe la conformación de la organización tradicional indígena. **(viii)** La *Asociación de cabildos indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó*, el 26 de julio de 2010, radicaron una propuesta de cabildos indígenas del Chocó al Gobierno Nacional en el marco del seguimiento al cumplimiento del auto 004 de 2009. **(ix)** La Asociación de Cabildos Indígenas

006¹⁹ de 2009; por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados²⁰, por el Consejo Noruego para Refugiados,²¹ así como varias

del Huila-ACIHU, presentó una ponencia sobre desplazamiento indígena en el departamento del Huila. (x) El *Pueblo indígena Sikuaní-Resguardo El Tigre*, el 19 de agosto de 2010, se pronunció sobre el cumplimiento a las órdenes impartidas en los autos 004 y 008 de 2009. Para terminar este aparte, (xi) la *Secretaría Técnica del Consejo Municipal de Atención Integral a Población Desplazada-CMAIPD del Municipio de Santacruz-Guachavés (Nariño)*, el 16 de noviembre de 2010, comunicó del aval otorgado al informe de derechos sobre predios y territorios, según lo previsto en el artículo 1 del decreto 2007 de 2001.

¹⁸ La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia de Tutela T-025 de 2004, ha recibido gran número de informes de distintas organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades afrodescendientes y de las mismas comunidades, dentro de los cuales se hacen diferentes aportes, denuncias relacionadas con la violación de derechos humanos, entre otros, a saber: (i) La *Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas*, presentó en julio de 2007 unos lineamientos para la construcción de una política pública de atención diferenciada a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento y confinamiento; (ii) el *Movimiento Investigativo Histórico Cultural "SINECO MINA"*, el 14 de octubre de 2009, solicitó la inclusión de 11 municipios del norte del departamento del Cauca en el plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afrocolombianas; (iii) *FUNDARTECP*, el 13 de enero de 2010, presentó un documento sobre el seguimiento al auto 005 de 2009; (iii) El *Colectivo/Red organizaciones población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado o confinamiento*, el 12 de julio de 2010, presentó un informe sobre el seguimiento al cumplimiento de las órdenes constitucionales emitidas en los autos 005 y 008 de 2009; (iv) las *comunidades negras del Bajo Atrato*, el 17 de octubre de 2008, presentaron un documento relacionado con la intervención de la ONU en la problemática de la región; (v) las *comunidades negras de la cuenca del río Truandó de Riosucio-Chocó*, el 21 de abril de 2009, presentaron una propuesta relacionada con las ONG presentes en la zona y la problemática del desplazamiento; (vi) la *Personería Municipal de Medio Baudó-Chocó*, el 20 de mayo de 2009, presentó un documento sobre el confinamiento de la familia Valencia; (vii) la *Comisión Colombiana de Juristas*, el 8 de octubre de 2009, reportó la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado de la población afrocolombiana que ocupa el territorio de Bajamar de Buenaventura-Valle; (viii) el *Consejo Comunitario Curvaradó*, el 9 de octubre de 2009, presentó los documentos relativos a la impugnación del acta 006 del 12 de septiembre de 2009, de asamblea extraordinaria de reestructuración del Consejo Comunitario del río Curvaradó, realizada en bocas de Curvaradó, municipio del Carmen del Darién; (ix) la *Defensoría del Pueblo*, el 24 de noviembre de 2009, reportó la grave situación de los municipios de Buenaventura y Dagua-Valle del Cauca; (x) la *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*, el 23 de marzo de 2010, envió un informe relacionado con la situación de representación del Consejo Mayor de la cuenca del río Curvaradó; (xi) la *Defensoría del Pueblo*, el 8 de abril de 2010, presentó un informe acerca de la Consultiva Departamental de Nariño; (xii) la *Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR*, el 10 de abril de 2010, presentó un documento relacionado con tierras restituidas en Turbo-Antioquia; (xiii) Informe del 5 de abril de 2010 sobre la problemática de los territorios colectivos, desde el punto de vista de varios empresarios de la palma; (xiv) las asociaciones de desplazados: *ADACHO, ADOM, CODEGEVED, MUJER Y VIDA, UNIÓN DE DESPLAZADOS*, el 20 de abril de 2010, presentaron un documento llamado "Proceso impulso GED en el departamento del Chocó"; (xv) la *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*, el 13 de mayo de 2010, presentó un informe sobre la devolución de tierras a comunidades del Consejo Mayor de la cuenca del río Curvaradó; (xvi) la *delegada y delegados de 17 comunidades de la cuenca del Curvaradó-Consejo Mayor Comunitario de la Cuenca del Jiguamiandó*, conformado por 8 Consejos Menores, en junio de 2010, reportaron un escrito sobre la restitución de tierras en esas comunidades; (xvii) la *Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador – DIAL y otras*, el 24 de junio de 2010, enviaron un informe sobre el acompañamiento a comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó, en el marco del auto del 18 de mayo de 2010; (xviii) las *comunidades negras del Chocó*, el 24 de junio de 2010, presentaron su apoyo a lo dispuesto en el auto del 18 de mayo de 2010; (xix) la *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*, el 25 de junio de 2010, dio a conocer la respuesta de la Alcaldía del Carmen del Darién a un derecho de petición sobre devolución de tierras a comunidades del Consejo Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó; (xx) El *Consejo Comunitario del Río Curvaradó*, elegido el 12 de septiembre de 2009, el 29 de junio de 2010, se pronunció sobre la legalidad de su constitución; (xxi) *COCOMOPOCA*, el 19 de julio de 2010, dio a conocer la situación humanitaria de las comunidades de Alto Atrato y la titulación colectiva; un nuevo informe fue presentado el 17 de junio de 2011) (xxii) la *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*, el 05 de septiembre de 2010, informó sobre las amenazas de muerte contra integrantes de dicha organización y sobre la existencia de una campaña de difamación y calumnia; (xxiii) *AFRODES*, el 22 de febrero de 2011 denunció nuevas amenazas contra dicha asociación y organizaciones de derechos humanos, proferidas presuntamente por grupos paramilitares denominados "rastreros" y "águilas negras," solicitando se les brinde protección para seguir en su labores. (xxiv) *Comunidad de Curvaradó*, presentó el 01 de marzo de 2011 un denuncia sobre amenazas a líder de la comunidad; (xxv) la *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*, el 7 de abril de 2011, presentó denuncia de amenazas contra la vida de un reclamante de tierras del Curvaradó y otros hechos que aumentan los riesgos para las comunidades en la región de las Cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó en el marco del cumplimiento del auto del 18 de mayo de 2010.

¹⁹ Mesa de Desplazamiento y discapacidad. Información sobre el estado actual de la aplicación del auto 006 de 2009 sobre la protección desplazada con discapacidad. Mesa de Seguimiento al auto 006 de 2009. Informe de seguimiento-Desplazamiento y Discapacidad, Julio 2010. Universidad de los Andes, "Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, Informe de seguimiento: planes piloto ordenados por la Corte para la protección concreta de personas desplazadas con discapacidad y cuidadores y cuidadoras protegidos por el auto 006 de 2009." Diciembre 2009. Universidad de los Andes, "Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, Consejo Noruego para Refugiados. Informe de seguimiento: proyectos piloto y acciones frente a la formulación del programa para la atención integral de personas desplazadas con discapacidad protegidos por el auto 006 de 2009," Diciembre 2009.

²⁰ Diagnósticos participativos de seis comunidades del pueblo Hitnú realizados del 10 al 14 de marzo y del 11 al 16 de mayo de 2009 por ACNUR; Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrado el 21 de enero de 2010; Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrado el 18 de febrero de 2010; Intervención de la Oficina en Colombia

organizaciones defensoras de derechos humanos²², algunas de población desplazada²³ y centros académicos²⁴.

25. Las principales conclusiones sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional que surgen de tales informes serán consideradas en el siguiente orden: (i) fortalecimiento de la capacidad institucional, (ii) esfuerzo presupuestal; reformulación de las políticas de (iii) vivienda, (iv) de tierras, (v) y de generación de ingresos; corrección de los vacíos protuberantes de las políticas (vi) de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y (vii) de prevención del desplazamiento; (viii) protección de los derechos a la vida y seguridad de líderes y personas víctimas de

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrado el 25 de marzo de 2010.

²¹ Consejo Noruego para los Refugiados. Informes sobre Registro y Ayuda Humanitaria de Emergencia en Santa Marta, Pasto y Cúcuta. 2010

²² “Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia,” presentado el 6 de abril de 2010 por la Comisión Colombiana de Juristas; “Informe sobre derecho de acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento” presentado el 19 de octubre de 2010 por la Comisión Colombiana de Juristas; “Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia” presentado el 19 de octubre de 2010 por la Comisión Colombiana de Juristas; “V informe de seguimiento a las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas,” presentado el 14 de abril de 2009 por la Comisión Colombiana de Juristas; “Informe sobre derecho de acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento,” presentado el 19 de octubre de 2010 por la Comisión Colombiana de Juristas; “Informe sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado de la población afrocolombianas que ocupa el territorio de Bajamar de Buenaventura (Valle del Cauca),” presentado el 8 de octubre de 2009 por la Comisión Colombiana de Juristas; “Información a la Comisión Especial de Seguimiento a la T-025 de 2004 de organizaciones participante del Preencuentro de Tierras y Territorios” presentado el 20 de agosto de 2009 por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado; “Informe parcial de casos de despojo y apropiación ilegal de tierras y territorios en el bajo Atrato Chocoano, Urabá, Costa Atlántica, Norte de Santander, Llanos Orientales y Suroccidente” , sin fecha, presentado por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado; “Lineamientos para una política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento forzado. Informe de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004- auto 008 de 2009” presentado el 6 de julio de 2009 por la Red Derecho y Desplazamiento.

²³ “Información de incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento especial el auto 200,” presentado el 2 de agosto de 2010 por la Cooperación para el progreso de familias desplazadas – COPAFAD; “Aportes de la campaña permanente tierra, vida y dignidad para la evaluación del Estado de Cosas Inconstitucionales de las víctimas del crimen de desplazamiento forzado interno” presentado el 30 de julio de 2010 por la Compañía Internacional Tierra, Vida y Dignidad; “Informe a la Honorable Corte Constitucional sobre el proceso de restablecimiento de derechos de la de la población en situación de desplazamiento” presentado el 3 de mayo de 2010 por la Asociación Abriendo Caminos; “Informe de la Federación Nacional de OPD FENOPDECOL,” presentado el 30 de octubre de 2009 por la Federación Nacional de OPD Defensora de las Víctimas del conflicto armado en Colombia; “Informe sobre la política pública de atención a la población desplazada,” presentado 25 de marzo de 2010 por la Asociación de Familias Desplazadas Nueva Esperanza “ADNUES”; “Informe sobre las organizaciones de población en situación de desplazamiento sobre la situación en el Valle del Cauca” presentado el 18 de febrero de 2010 por la Fundación Nasakiwi y otros; “Gestión de organizaciones de población desplazada frente al goce efectivo de sus derechos, visión e Omisión (sic) e informe de líderes amenazados por la defensa de los derechos humanos de la población desplazada,” presentado el 20 de noviembre de 2009 por FUFLIDESCOLA, ASDECOL, FUDES y ASOREN; “Segundo informe de seguimiento de acciones psicosociales,” presentado el 12 de noviembre de 2009 por la Fundación Dos Mundos; Informe presentado por la Asociación de Desplazados “ASODEC,” el 26 de marzo de 2010 por Asociación de desplazados de San Vicente del Caguán; “Para tener en cuenta: Una reflexión desde las organizaciones de población desplazada del Chocó,” presentado el 29 de abril de 2010 por Asociación de Desplazados del Chocó ADACHO y otras organizaciones; “Informe a la Honorable Corte Constitucional sobre el estado de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado en los municipios del Magdalena Medio” presentado el 24 de julio de 2009 por el Foro Regional de Organizaciones de Población Desplazada del Magdalena Medio.

²⁴ “El acceso y disfrute de vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento,” sin fecha, presentado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas, de la Universidad de los Andes; “Informe técnico de provisión de vivienda digna a la población desplazada,” sin fecha, presentado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas, de la Universidad de los Andes; “La garantía de protección y restitución de tierras y bienes inmuebles de la población en situación de desplazamiento,” presentado el 24 de septiembre de 2008 por la Universidad de los Andes; “El sistema de registro y caracterización de la Población Desplazada y el Hábeas Data Aditivo,” sin fecha, presentado por Universidad de los Andes, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas; Informe técnico, provisión de vivienda digna a la población desplazada, presentado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes; “Análisis de los lineamientos de política pública formulados por el Gobierno en materia de tierras y derechos a la verdad, justicia y reparación” presentado el 20 de agosto de 2010 por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos; Respuesta a la Corte Constitucional de Colombia- Invitación auto 014 de 2010: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, presentado el 02 de noviembre de 2010.

desplazamiento forzado interno; ajustes a las políticas o componentes de (ix) ayuda humanitaria de emergencia; (x) retorno y reubicación de la política integral de atención a la población desplazada; (xi) superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada; (xii) adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada; (xiii) avance en el goce efectivo de los derechos; y (xiv) en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada. A partir de este análisis, la Corte adoptará las órdenes pertinentes para garantizar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El tema de la inclusión del enfoque diferencial será abordado en un auto separado, no solamente por las dificultades de comprensión, diseño y ejecución de esta herramienta que se evidencian de los documentos remitidos a la Corte Constitucional tanto por parte del gobierno nacional como de las distintas organizaciones que han hecho acompañamiento a los autos de enfoque diferencial, sino porque los mecanismos de participación ciudadana activados a través de los autos 092 y 237 de 2008, 251 de 2008, 004, 005, y 006 de 2009, generaron expectativas legítimas a la población desplazada que imponen una metodología de seguimiento distinta a la que se adoptará en el presente auto.

Fortalecimiento de la capacidad institucional

26. En la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, 092, 237 y 251 de 2008, 004, 005, 006 y 008 de 2009, la Corte Constitucional se refirió a las falencias de capacidad institucional que perpetuaban la vulneración de los derechos de la población desplazada. A pesar de que este es uno de los ejes fundamentales para la superación del estado de cosas inconstitucional, hasta enero de 2009, el avance del gobierno en la materia era mínimo y para ese entonces ni siquiera se contaba con un diagnóstico adecuado que permitiera saber cuál era la naturaleza de esas falencias, y cómo afectaba a cada una de las entidades nacionales responsables de atender a la población desplazada, ni mucho menos con un plan para la superación de tales falencias. Es por ello que en el numeral quinto de la parte resolutive del auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordenó al gobierno *“adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional para lo cual deberá (i) realizar un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) definir lineamientos para el plan de fortalecimiento e indicar los ajustes que se realizarán, (iii) establecer mecanismos para realizar los ajustes, (iv) concebir los medios para su instrumentalización, (v) fijar un cronograma de ejecución y (vi) proceder a su implementación y seguimiento.”*

27. En el informe de julio de 2010, el Gobierno Nacional señaló como herramienta esencial para la superación de esta falencia, la creación de un grupo de trabajo en la unidad de desarrollo de política pública encargado de diseñar, adoptar y poner en marcha el plan de fortalecimiento de la capacidad

institucional, e informó que al 30 de mayo de 2010 se había ejecutado en un 100% los objetivos de (i) definición de lineamientos, (ii) elaboración del diagnóstico de los factores que limitan la capacidad institucional de las entidades del SNAIPD y (iii) diseño e implementación del plan de fortalecimiento de capacidad de gestión institucional en las entidades. Igualmente, señaló que la (iv) suscripción de acuerdos de compromiso con las entidades del SNAIPD iba en un 81% y, (v) el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento al plan de fortalecimiento con su cronograma respectivo, alcanzaba un 90% de ejecución.

28. Entre las actividades desarrolladas para el diagnóstico adelantado para diciembre de 2009, el gobierno mencionó la definición de los lineamientos generales, la determinación de variables e indicadores para identificar obstáculos que limitaban la capacidad de gestión de las entidades, el diseño de la versión preliminar de las tablas de salida de la información que se esperaba recolectar en un cuestionario creado al respecto, el diseño de la metodología para el análisis e interpretación de la información y la elaboración de diagnóstico, el diseño de una base de datos, el diseño de aplicaciones informáticas para el procesamiento de la información, la capacitación a los recolectores de información sobre la forma de efectuar las entrevistas, la prueba piloto del cuestionario, la carga, validación, procesamiento y análisis de la información recolectada en la prueba piloto, la aplicación del cuestionario en las 28 entidades del nivel nacional, el análisis de la información recolectada, la producción de ajustes al documento diagnóstico y la elaboración de la versión final del mismo.

29. Entre las actividades reportadas para el diseño e implementación del plan de fortalecimiento el gobierno destacó la identificación de los lineamientos, estrategias, mecanismos de ajuste, medios para la instrumentalización, cronograma de ejecución y el sistema de seguimiento del plan de fortalecimiento, el diseño de 28 planes de fortalecimiento correspondientes a cada una de las entidades que forman parte del sistema, el diseño del plan de fortalecimiento para el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - CNAIPD, la realización de tres talleres con las 28 entidades del nivel nacional para presentar los resultados del diagnóstico y el plan de fortalecimiento propuesto, la entrega al Ministerio del Interior y de Justicia del plan de fortalecimiento y la adopción formal del plan en cada una de las 28 entidades.

30. En el diagnóstico gubernamental sobre los factores que afectaban la capacidad de gestión de las entidades del nivel nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD, se identificaron tres líneas de acción a las que debían encaminarse los planes de fortalecimiento: 1) La reestructuración del modelo de operación del Sistema de Atención Integral a la Población víctima del Desplazamiento Forzado para establecer procesos y procedimientos, recursos destinados específicamente a población desplazada, mejorar sistemas de planeación,

diseñar e implementar sistema integrado de seguimiento y evaluación y fortalecer canales de comunicación; 2) El fortalecimiento de la gestión de los procesos internos de las 28 entidades integrantes del SNAIPD (racionalizar oferta institucional, incrementar cobertura de los programas y servicios de su competencia, ampliar y mejorar efectividad de espacios de participación para organizaciones de población desplazada; y 3) La integración y fortalecimiento de la coordinación y articulación del nivel nacional del SNAIPD con las entidades territoriales, encaminado a mejorar la articulación e integración entre políticas, planes nacionales y PIU(s).

31. En su informe del 16 de marzo de 2011, el Gobierno Nacional manifestó que para 31 de diciembre de 2010, el 89% de las entidades del SNAIPD habían suscrito un documento adoptando los planes de fortalecimiento,²⁵ dos entidades y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada no habían adoptado el plan de fortalecimiento diseñado por Acción Social, y nueve entidades habían informado sobre sus avances. Entre las entidades con mayores avances se encuentran el SENA (96%), la Superintendencia de Notariado y Registro (76%), el Ministerio de Defensa Nacional (54%) entre otras; y como las más atrasadas se encontraban el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (6%) y el Departamento Nacional de Planeación (20%), entre otras.²⁶

32. En relación con la expedición de los certificados de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional, orden prevista en el numeral duodécimo del auto 008 de 2009, la Corte considera

²⁵ El informe del Gobierno Nacional señala que a mayo 30 de 2010, 15 entidades que representaban el 56% de las que acogieron el plan de fortalecimiento, entregaron informes de avance sobre la ejecución de los mismos. De los informes entregados destacan que el mayor avance se encuentra en materia de asignación de recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada y al establecimiento de un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones, quejas y reclamos de la población desplazada.

²⁶ Según los resultados alcanzados, transcurrido un año desde la formulación de los planes de fortalecimiento (marzo de 2011), los resultados alcanzados hasta ahora no son satisfactorios, tal como se observa en la tabla siguiente:

COMPORTAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO A 31 DE MARZO DE 2011								
No. Entidades	Progra	Aceptadas x la		Cumplidas 100%		En avance		No acogió/ no aplica
	madas	No.	No.	No.	No.	No	No	No
CNAIPD	14	0	0	0		0		14
Ministerio de Defensa Nacional	40	37	92,5	20	54,05	1	2,70	1
Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural	40	39	97,5	16	41,03	7	17,95	1
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	40	25	62,5	23	92,00	2	8,00	15
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	40	10	25	10	100,0	0	0,00	30
Ministerio de Educación Nacional	40	10	25	12	120,0	8	80,00	0
Acción Social	40	40	100	11	27,50	9	22,50	0
DNP	40	40	100	8	20,00	1	2,50	7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	40	33	82,5	2	6,06	0	0,00	19
Superintendencia de Notariado y Registrado	40	21	52,5	16	76,19	4	19,05	15
Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena	40	25	62,5	24	96,00	1	4,00	21
Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses	40	19	47,5	7	36,84	5	26,32	23
Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC	40	17	42,5	15	88,24	2	11,76	23
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	40	17	42,5	4	23,53	13	76,47	23
Fonvivienda	40	17	42,5	21	123,5	1	5,88	24
Ministerio de Tecnologías de la Inf. y las Comunicaciones	40	16	40	3	18,75	4	25,00	17
INCODER	40	23		15		6		36
Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex	40	4	10	4	100,0	0	0,00	36
Banco agrario	40	9	22,5	9	100,0	0	0,00	31
FINAGRO								
Fiscalía General de la Nación	40	24	60	2	8,33	22	91,67	16
Comportamiento promedio en Plan de Fortalecimiento (Sin CNAIPD)	40	22	56,05	12	52,11	5	20,19	18

que desde la formulación de los planes de fortalecimiento en el 2009, los resultados en cuanto a superación de falencia de capacidad institucional continúan siendo muy bajos, empezando porque el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - CNAIPD no acogió el Plan de Fortalecimiento. El promedio de actividades cumplidas fue de un 52%. Entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Fiscalía General de la Nación, entre otras, han realizado muy pocas actividades respecto de sus planes de fortalecimiento. En general se puede concluir que esta actividad ha sido considerada como marginal ya que en la mayoría de las entidades no está institucionalizado ni articulado con las demás actividades que se realizan para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada. Tanto así que las Mesas Nacionales, consideradas como instancias esenciales de coordinación y ejecución de la política pública poseen escasa o nula información sobre el particular. De otra parte el Ministerio del Interior y la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y Acción Social no han entregado el informe de seguimiento a la ejecución de sus planes de fortalecimiento, cuya fecha límite era el 31 de marzo de 2011.

33. Por lo anterior, recuerda la Corte que uno de los aspectos más importantes que contribuye a la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado es la precaria capacidad institucional del Estado para asegurar el goce efectivo de los derechos de esta población y que de acuerdo con la herramienta de certificación del desempeño de las entidades u organismos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, los resultados en términos de corrección de las falencias identificadas y de diagnóstico frente a la dimensión del problema que se debe resolver han sido tan reducidos, que se está ante el eventual incumplimiento de lo ordenado en el numeral quinto de la parte resolutive del auto 008 de 2009 y de los demás autos que se han pronunciado al respecto en seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables de los distintos componentes de atención a la población desplazada, para determinar la eventual renuencia u omisión en el cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes

impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los ministros y directores de las entidades que hacen parte del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

34. En cuanto al diseño e implementación del sistema de monitoreo y seguimiento al plan de fortalecimiento con su correspondiente cronograma de ejecución, el Gobierno Nacional informó que a marzo 16 de 2011, se tenía un avance del 96% en el desarrollo de tal objetivo. Las actividades efectuadas informadas consistieron en el diseño de bases de datos para la captura y procesamiento de la información recolectada; el diseño de los reportes que se deben remitir para el seguimiento y monitoreo; la asesoría presencial de las entidades del SNAIPD en los procesos de adopción y seguimiento a sus planes de fortalecimiento; el acompañamiento y orientación a las entidades que lo solicitaron, para ajustar el modelo de operación a los requerimientos de la atención a la población desplazada; la recepción de los planes de fortalecimiento adoptados por las entidades; la revisión, validación y captura de la información sobre la ejecución de los planes de fortalecimiento; el análisis de la información sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos contraídos por la entidades; las alertas a las entidades retrasadas en el cumplimiento de las metas y actividades programadas; elaboración de informes con los resultados del seguimiento a los indicadores verificables de los planes de fortalecimiento.

35. El Gobierno Nacional también informó el 16 de marzo de 2011, que la Unidad de Desarrollo de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, estaba diseñando un sistema de información que permitiría (i) capturar los registros sobre el avance de los indicadores de ejecución de las actividades programadas en cada uno de los siete objetivos previstos; (ii) enviar alertas a las entidades sobre fechas de cumplimiento de acciones programadas; establecer comunicación en línea con las entidades del nivel nacional; y (iii) obtener ágil y confiablemente los reportes requeridos para el seguimiento y análisis de los planes de fortalecimiento. Según el gobierno, el sistema sería implementado durante el año 2011 y sería incluido como uno de los ejes de la certificación.

36. Observa la Sala que la mayor parte de las actividades presentadas por el Gobierno Nacional, tanto en sus informes de julio 1 de 2010 como en marzo 16 de 2011, como resultados concretos y avances significativos, corresponden en realidad a actividades preparatorias para poner efectivamente en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional con el cual en realidad todavía no se cuenta y muestran que para las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada ésta es una actividad marginal, no institucionalizada ni articulada con las demás actividades que se realizan para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada realizada más para presentar un informe a la Corte. De hecho, dadas las deficiencias de los sistemas de información con base en los cuales se determina la dimensión del problema a atender, aún el diagnóstico inicial sobre falencias de capacidad institucional requiere una revisión permanente para asegurar su utilidad. No obstante, la Corte Constitucional reconoce la importancia del diagnóstico alcanzado como un punto de partida importante para determinar la capacidad institucional requerida para atender adecuadamente la problemática del desplazamiento forzado interno, teniendo en cuenta el nuevo escenario legal que se presenta con la reciente aprobación de la Ley 1448 de 2011 y los cambios institucionales que dicha ley plantea.

37. A la luz de dichos cambios, y dado lo sucedido en siete años de seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento forzado interno, es claro que para la superación del estado de cosas inconstitucional se requiere más que fijar un nuevo marco legal o crear una nueva estructura institucional, los cuales no producen automáticamente mejores condiciones para enfrentar la problemática del desplazamiento. Sin desconocer la importancia de ese nuevo marco legal y su posible impacto en términos de derechos, hasta el momento no se cuenta con información que permita apreciar cuál es la comprensión del gobierno sobre las necesidades de capacidad institucional y responsabilidades institucionales en relación con la dimensión del problema que debe atender, o la distancia que existe entre la capacidad actual y la que realmente se requiere para asegurar una atención oportuna, adecuada y eficiente de la población desplazada en términos de goce efectivo de derechos, ni cómo se clarificarán las competencias entre las distintas entidades nacionales y territoriales tanto para efectos de atender adecuadamente a la población desplazada amparadas bajo la Ley 387 de 1997 como a las víctimas cuya reparación prevé la Ley 1448 de 2011 bajo el nuevo esquema institucional, o cómo se incorporarán las lecciones aprendidas durante dicho proceso de diagnóstico de tal forma que sea posible corregir las falencias de capacidad institucional identificadas; cómo se aplicarán instrumentos tales como las certificaciones sobre contribución institucional a la superación del estado de cosas inconstitucional (orden 12 del auto 008 de 2009); cómo se prevendrán los errores cometidos y acogerán los aciertos institucionales durante los últimos 7 años; cómo se ha valorado el impacto de la transición entre una y otra ley sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales para atender a las víctimas del desplazamiento y qué

medidas se han previsto para asegurar que esas nuevas responsabilidades no impliquen un desbordamiento de la capacidad real de las entidades territoriales; cómo se asegurará la protección de los derechos de la población desplazada no cobijada por la Ley 1448 de 2010, dado que las responsabilidades estatales identificadas frente a esa población tanto por la jurisprudencia constitucional como por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario no desaparecen por la modificación del marco legal; o cómo se asegurará la transición entre una y otra institucionalidad, ni mucho menos cuáles serán las medidas adoptadas para asegurar que la capacidad institucional responda a la duplicación de necesidades que surgen durante la transición, de tal manera que ella no implique un retroceso en los niveles de protección alcanzados.

38. En ese contexto, a pesar de que para marzo de 2011 no era posible predeterminar cuáles serían los instrumentos que aprobaría el Congreso para la protección de los derechos de las víctimas, en este momento es necesario contar con información que permite valorar si las propuestas y acciones adelantadas hasta el momento están realmente orientadas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, si los cambios propuestos mejorarán la situación de la población desplazada o si retrasarán indefinidamente la superación del estado de cosas inconstitucional. En esa medida, es necesario que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, bajo la coordinación del Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, presenten un informe conjunto en el que se dé una respuesta concreta y específica a los anteriores cuestionamientos, de manera articulada, razonable, con un cronograma claro de implementación y el presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de capacidad institucional identificadas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, a más tardar el 18 de noviembre de 2011, en la sesión técnica pública que se llevará a cabo ese día ante la Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004.

Esfuerzo Presupuestal

39. En el informe de Julio de 2010, el Gobierno Nacional presentó un resumen del esfuerzo presupuestal realizado para la prevención, atención integral y reparación de la población desplazada durante el período 1999-2009. Allí manifestó que *“la Nación ha multiplicado casi 10 veces los recursos destinados a la población desplazada al comparar lo destinado en el período 1999-2002 (\$543.109 millones de pesos de 2010) con lo destinado en el período 2007-2010 (\$5.3 billones de pesos de 2010)”*²⁷. Además, reportó que las entidades del SNAIPD han dado un carácter prioritario a la ejecución de estos recursos, con un 96.6% de ejecución promedio entre 2006-2009.

²⁷ Informe del gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Julio 1 de 2010, pág. 167.

40. El Gobierno también relacionó las actividades adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes emitidas por la Corte en materia presupuestal. Por ejemplo, mencionó la adopción del Conpes 3400 de 2005, para atender el auto 176 de 2005, y la posterior actualización del cronograma incluido en este Conpes, en respuesta al auto 218 de 2006. En el mismo sentido, reportó como un avance la inclusión de un anexo sobre la atención a la población desplazada en los Decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación en los años 2007, 2008, 2009 y 2010 lo que, según señaló, ha permitido optimizar la información presupuestal para el seguimiento de la política.

41. En este mismo informe el Gobierno presentó un plan financiero a 10 años, con el que pretendía garantizar de manera progresiva y sostenida el goce efectivo de los derechos de la población desplazada *“mediante la ejecución de las políticas recientemente reformuladas y ajustadas, pero al mismo tiempo buscando no desconocer las cargas fiscales que implican el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo frente a otros grupos vulnerables.”*²⁸ En ese informe reconoció que el ejercicio de proyección de costos, realizado por derechos y por políticas, era preliminar e indicativo, por lo que presentaba algunas limitaciones que debían ser ajustadas en el segundo semestre de 2010 y revisadas en el marco de la elaboración del nuevo Conpes.

42. En el informe de 1 de julio de 2010, el Gobierno Nacional presentó los supuestos generales y específicos para costear la política por componentes y determinó que el cálculo estimado de la misma para los próximos 10 años ascendía a \$44.2 billones de pesos del 2010, los cuales serían financiados por *“el presupuesto de inversión de la Nación (39% del total); Sistema General de Participaciones-SGP para Educación (27%); Sistema de Salud (20%) que se espera que, en virtud de los principios constitucionales de corresponsabilidad y concurrencia, sean destinados por las entidades territoriales para la atención a dicha población; recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales como el SENA y el ICBF (10%), Funcionamiento de las entidades públicas nacionales (2%) y Universidades Públicas (2%) que implementen iniciativas para la atención de la población desplazada”*;²⁹ quedando pendientes \$10 billones para los que deberían realizarse esfuerzos presupuestales adicionales a lo largo del decenio siguiente.

43. En relación con el esfuerzo presupuestal realizado durante el período 2010-2011, la Corte Constitucional recibió varios informes en cumplimiento de los requerimientos de información realizados por la Corte en los autos, 176 de 2005 y 008 de 2009, remitidos por el Ministerio de Hacienda

²⁸ Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Julio 1 de 2010, Pág. 168.

²⁹ Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Julio 1 de 2010, Pág. 191.

y Crédito Público y el DNP, conjuntamente con Acción Social.³⁰ En estos informes, las entidades del SNAIPD, entre otras cosas señalaron que remitían “la información sobre el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado a la atención a la población desplazada, desagregado por cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos,” el cual ascendió a \$1.649.002.980.493 en el 2011 y “\$ 1.517.262.529.169 en 2010.

44. Por su parte, la Contraloría General de la República presentó el pasado 13 de marzo, un informe titulado “*Observaciones solicitud Honorable Corte Constitucional providencia del 22 de febrero de 2011,*” en el cual se incluyen las siguientes observaciones:

- “*Cumplimiento del auto 008 de 2009. Informe presupuesto general de la Nación para atención a población desplazada 2011,*” presentado el 18 de enero de 2011 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Contraloría informó que en relación con la vigencia 2010, el presupuesto destinado por las entidades del orden central, se incrementó en un 14% para la vigencia 2011. Al desagregar el billón seiscientos cincuenta mil millones de pesos (\$1.65 billones), destinados para la vigencia 2011, observó que el 31% se destinó para AHE, un 24% para subsidios de vivienda urbana, para Familias en Acción un 9% y por último, 8% para afiliación al régimen subsidiado. Una vez más, la Contraloría llamó la atención sobre el hecho de que a los programas que buscan el autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento, sólo se les ha destinado un 7% de la inversión total. El ente de control también señaló que, en relación con la vigencia anterior (2010), la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud y el subsidio para conformación de empresas básicas agropecuarias tuvieron un crecimiento considerable, mientras que el Programa Familias en Acción y de generación de ingresos, decrecieron.
- “*Cumplimiento del auto 176 de 2005. Informe presupuestal para la vigencia 2010, las entidades del nivel nacional que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada,*” presentado el 15 de febrero de 2011 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Luego de analizar el informe presentado por el Ministerio de Hacienda, la Contraloría encontró diferencias en lo reportado por cada una de las entidades que conforman el SNAIPD (en donde el monto ejecutado es de un billón cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos (\$1.45 billones), y en el cuadro de ejecución presupuestal SIIF (donde se reportan un billón trescientos setenta mil millones de pesos (\$1.37 billones), con corte a enero 26 de 2011. Para el ente de control, lo anterior “*denota incertidumbre en el*

³⁰ Entre los documentos recientemente allegados a la Corte se destacan: (i) Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Informe del Presupuesto General de la Nación para atención a la PSD en 2011, entregado el 18 de Enero de 2011; Informe del Presupuesto general de la Nación para atención a la PSD en 2010, entregado el 15 de Enero de 2010; el informe presupuestal para la vigencia 2008 de las entidades del nivel nacional que integran el SNAIPD, entregado el 13 de Febrero de 2009; el informe presupuestal para la vigencia 2009 de las entidades del nivel nacional que integran el SNAIPD, entregado el 15 de Febrero de 2010; el informe presupuestal para la vigencia 2010 de las entidades del nivel nacional que integran el SNAIPD, entregado el 15 de Febrero de 2011; (ii) Del Departamento Nacional de Planeación: Aclaración a la Comisión de Seguimiento sobre los recursos de Inversión destinados al Sector Defensa y seguridad vs. los destinados a la atención de la PSD 1999-2010, entregado el 30 de abril de 2010.

monto realmente ejecutado para atender de manera integral a la población desplazada por la violencia. Así mismo, dificulta obtener el costo de atención por familia o persona desplazada para cada uno de los programas o líneas de acción de las cuales se benefician, lo que conlleva a que las proyecciones que se realicen sobre el presupuesto requerido para atender a toda la población objeto de la política, no sean confiables.” La Contraloría resaltó el hecho de que las apropiaciones presupuestales comprometidas en determinada vigencia no se ejecutan en su totalidad, quedando rezagado un porcentaje importante para ser ejecutado en la vigencia siguiente. Como ejemplo de ello, citó el caso del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industria y Comercio, los cuales presentaron rezagos de 99%, y el Incoder y Fonvivienda donde los rezagos fueron superiores al 60%. Luego del análisis de la ejecución presupuestal por programa en la vigencia 2010, la Contraloría encontró que un 30% se destinó para AHE, un 26% para subsidios de vivienda urbana, al Programa Familias en Acción se destinó un 16%, y por último para la asistencia a la niñez un 5%. Sólo se destinó un 6% para los programas que tienen relación directa con el autosostenimiento de la población desplazada. Para el 2011, de acuerdo con información SIIF, \$397.324 millones quedaron como rezago presupuestal, correspondiendo al 29% de lo ejecutado, lo que advierte deficiencias de la gestión presupuestal, siendo estos hechos preocupantes por cuanto no responden a la priorización del gasto para la población desplazada ni contempla las condiciones de necesidad de la población a beneficiar.

- *Observaciones al Informe presupuestal Fonvivienda.* En relación con los subsidios de vivienda, informó la Contraloría, que la meta de asignación de subsidios en 2010 fue 12.347 subsidios, la cual fue superada al asignar efectivamente 16.797. Sin embargo, señaló que la asignación de subsidios no constituye un indicador adecuado, en el entendido de que no es posible conocer el número de subsidios que realmente se materializaron. Esto se puede constatar, pues de los 16.797 subsidios asignados, realmente se pagaron sólo 313, es decir el 1.8%. Además, en los informes presentados no se hizo referencia a las condiciones de hábitat y de calidad de la vivienda otorgada. Frente a este informe, la Contraloría concluyó que *“la ausencia de recursos claramente diferenciados para la población desplazada, no permitirá asumir la responsabilidad del Estado con la garantía de los derechos constitucionales a la población desplazada en materia de vivienda.”*
- *Observaciones al Informe presupuestal del Departamento Nacional de Planeación.* La Contraloría notó que en el presupuesto de 2010, el DNP apropió recursos por un valor de \$4.242 millones, y a 31 de diciembre se había realizado una apropiación del 33%, es decir, \$1.402 millones. Para el ente de control, el cumplimiento de esta entidad puede calificarse como bajo toda vez que cuenta con los recursos para llevar a cabo las metas propuestas y los resultados sólo se conocerán en la vigencia 2011.

45. La Contraloría también ha presentado varios informes en los que evalúa la ejecución de los recursos públicos destinados a la población desplazada por parte de las entidades territoriales, en ellos ha concluido, entre otras: que el presupuesto no es específico para población desplazada lo que impide asumir la responsabilidad del Estado con la garantía de los derechos constitucionales a la población desplazada; ha encontrado diferencias en los informes presupuestales presentados por el Gobierno Nacional y en lo reportado por cada una de las entidades que conforman el SNAIPD, condición que hace incierto el presupuesto invertido y dificulta conocer el costo de atención por familia o persona desplazada para cada uno de los programas o líneas de acción de las cuales se benefician, y conlleva a que las proyecciones presupuestales no sean confiables; el bajo presupuesto de las entidades territoriales en materia de población desplazada; la baja ejecución de recursos asignados a programas de PD en determinados componentes o rubros que posteriormente son trasladados a otros componentes de la política, lo cual dificulta hacer seguimiento a la ejecución de los mismos y denota una mala planeación en los recursos públicos, etc.

46. Pese a estos hallazgos, la Corte no conoce el resultado de investigaciones fiscales iniciadas con motivo del seguimiento a la política pública en los cuales la Corte ha solicitado analizar los informes presupuestales enviados por el Gobierno Nacional, por tal motivo, la Sala Especial de Seguimiento solicitará a la Contraloría General de la República que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, (i) ejerza control fiscal, posterior, selectivo, oportuno y por proyectos a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD; (ii) promueva un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres, en desarrollo de lo establecido por el artículo 55, numeral 8 del Decreto Ley 267 de 2000³¹; (iii) realice una vigilancia fiscal de carácter especial a los recursos destinados a garantizar la superación del estado de cosas inconstitucional en los términos del Decreto Ley 267 de 2000; y (iv) remita el 1 de abril de cada año a la Corte Constitucional un informe sobre los resultados alcanzados en el seguimiento oportuno que haga de la asignación y ejecución presupuestal en materia de programas nacionales para población desplazada y determine el monto del daño fiscal causado, en el ámbito de los procesos fiscales respectivos adelantados contra los presuntos responsables.

47. Por su parte, en el informe entregado el 1 de abril de 2011, la Procuraduría General de la Nación se pronunció sobre el Informe presentado el 18 de enero de 2011 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, titulado “*Cumplimiento del auto 008 de 2009. Informe Presupuesto General de la Nación para Atención a Población Desplazada 2011.*” Al respecto,

³¹ Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

valoró positivamente el incremento presupuestal que presenta el informe en “\$500 mil millones como provisión para fortalecer la política de prevención, atención integral y reparación de la población desplazada que se financiarán con enajenación de activos y recuperación de cartera del Estado a través de CISA.” Sin embargo, el Ministerio Público manifestó su preocupación por las asignaciones presupuestales para atención de la población en situación de desplazamiento por parte de las entidades territoriales.

48. En el documento “Informe sobre la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado” del 15 de Julio de 2010, la Defensoría del Pueblo manifestó su preocupación por la asignación presupuestal para algunos aspectos de la política,³² tales como: (i) La presunción de la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, en donde Acción Social reiteradamente aduce dificultades de tipo presupuestal para justificar la imposibilidad de su implementación. (ii) Los procesos de consulta interna de algunos pueblos indígenas, como los Awá o las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta. (iii) La atención a niños, niñas y adolescentes no ha cumplido con la creación de los protocolos de coordinación institucional ordenados por la Corte en el auto 251 de 2008, entre otras cosas, porque no está claro cuáles son los programas ni si éstos cuentan con los recursos necesarios para su ejecución en todo el país.

49. Por otra parte, la Comisión de Seguimiento, en el Documento “Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional” realizó varias observaciones específicas sobre el esfuerzo presupuestal de la Nación para la prevención, atención integral y reparación de la población en situación de desplazamiento y expresó su preocupación por la suficiencia de la apropiación presupuestal para asegurar la superación efectiva del estado de cosas inconstitucional y para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, pero también sobre la pertinencia y oportunidad de la inversión que se hace a través de los distintos programas.

50. La Corte valora positivamente que en los últimos años se haya aumentado la asignación presupuestal para la atención a la población desplazada, a pesar de las observaciones que han presentado la Comisión de Seguimiento y la Contraloría General de la Nación sobre la suficiencia de los recursos presupuestados, la pertinencia y oportunidad como han sido empleados tales recursos y la transparencia en la metodología de cuantificación que han dificultado verificar qué tan adecuado es dicho costeo. De conformidad con lo señalado por la Comisión de Seguimiento, los recortes realizados por el Gobierno en el Plan Plurianual de Inversiones para la atención de población desplazada es posible afirmar, “de una parte, que prácticamente en el año 2011 no habrá un incremento de recursos del Gobierno nacional para estos fines, ya que sólo se destinarán \$1,64 billones,

³² Defensoría del Pueblo. Informe sobre la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado, Julio 15 de 2010, Págs. 71, 74 y 79.

lo que implica una reducción de los recursos por desplazado, y de otra, que se observará una disminución de los recursos que se canalizarán a las víctimas, incluyendo desplazados, de hasta el 8,4% en términos reales durante este cuatrienio, al pasar de \$1,58 billones en el 2011 a \$1,46 billones en el 2014.” Lo anterior debido a que “*el total de recursos previstos en el Plan Plurianual de Inversiones para este fin, que ascenderían a \$9,7 billones, resultarían muy inferiores a los necesarios de acuerdo con el plan financiero a 10 años estimado por el Gobierno anterior. En segundo lugar, se mencionaba cómo el Gobierno central planeaba disminuir sensiblemente su participación, y en consecuencia preveía un aumento de los aportes de las entidades territoriales, desde un 15,6% a un 29,9%. Y en tercer lugar, se resaltaba la preocupación sobre la ausencia de recursos para la reparación, como quiera que para este fin, según información del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, sólo existiría la suma de \$0,77 billones para el periodo 2011-2014(...). En su informe gubernamental de marzo 16 se señala que el presupuesto del gobierno central ascenderá a \$1,9 billones para el año 2011, cifra que excede según se afirma en el mismo informe, los \$1,6 billones que se le habían informado a la Corte Constitucional³³. Por último, de acuerdo con la información suministrada recientemente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los recursos destinados a la prevención, protección y atención de la población desplazada para todo el cuatrienio 2011-2015 se redujeron en un 7,2%, al pasar de \$9,7 billones a \$9,0 billones. Esta reducción se centra integralmente en los aportes del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, los cuales se rebajan en \$0,7 billones y \$0,6 billones, respectivamente, mientras que se prevé un aumento de los recursos del sector privado agrícola de \$0,6 billones.”³⁴*

51. Observa también la Corte que a pesar de los requerimientos de información presupuestal señalados en las órdenes 4 y 5 del auto 176 de 2005 y la orden 3 del auto 008 de 2009, los informes presentados por el gobierno hasta el momento siguen teniendo un carácter general, y carecen de la precisión necesaria que garantice la transparencia del proceso presupuestal y la posibilidad de seguimiento. Uno de los puntos neurálgicos, tal como lo resaltó la Contraloría General de la República, es que la información presupuestal presentada solo se refiere a partidas globales en las que no es posible identificar los recursos que efectivamente se destinan para la atención de la población desplazada. A ello se suman las inconsistencias de información encontradas en los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual dificulta aún más el seguimiento.

52. Adicionalmente, persiste la falta de claridad sobre los responsables de ejecutar los recursos destinados, según el cronograma presupuestal. En los informes remitidos a la Corte simplemente se ha señalado cuál es la entidad del SNAIPD correspondiente, pero dentro de dichas

³³ SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional... cit.*, p. 412.

³⁴ Comisión de Seguimiento, Comentarios a los informes del 16 de marzo de 2011 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en los autos 383 y 385 de 2010, julio de 2011, página 104

entidades no se especifica cuál dependencia o funcionario tendrá la responsabilidad de garantizar que tales recursos se ejecuten de la manera prevista y en los montos presupuestados. Para la Corte, esta falta de individualización de responsabilidades afecta directamente las posibilidades de seguimiento por el mismo gobierno nacional y por los órganos de control sobre la gestión presupuestal en relación con la política de atención al desplazamiento.

53. Por su parte, en el informe presentado el 16 de Marzo de 2011, el Gobierno Nacional señaló que tras estudiar con detenimiento la propuesta presupuestal realizada por el gobierno anterior, encontró que no le era posible mantenerla en los mismos términos, pues *“los supuestos utilizados para realizar el ejercicio de estimación presentan un elevado grado de incertidumbre en el corto plazo”*³⁵, que impedían precisar los cálculos presupuestales y asumir los compromisos allí señalados frente al monto de inversión requerido, el término y la periodicidad del mismo. Por lo anterior, señala que en relación con el cálculo del esfuerzo presupuestal requerido solo podría hacer una proyección anual *“con una mayor exactitud el acceso que cada persona en situación de desplazamiento tendrá en cada momento del tiempo a los servicios ofrecidos a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.”* Para justificar su posición, el gobierno explicó que la principal dificultad metodológica que presentaba la propuesta presupuestal presentada en el informe de 1 de julio de 2010, estaba en hacer la proyección con base en supuestos sobre los cuales existe un alto grado de incertidumbre,³⁶ tal como ocurre con el comportamiento del desplazamiento forzado, la intención de retorno o reubicación, el subregistro, o la forma como se comportan las necesidades de la población desplazado a lo largo de un período tan largo de tiempo.

54. Aun cuando, el Gobierno Nacional expresó su compromiso con la política de atención a la población desplazada y fue enfático al aclarar que el hecho de no poder asumir los compromisos presupuestales propuestos por la administración anterior, y haber manifestado que ese compromiso se manifestaría anualmente durante la etapa de formulación del Presupuesto General a través de la asignación de recursos de acuerdo a la información que defina cada entidad para ejecutar los programas dirigidos a las personas en desplazamiento, encuentra la Sala Especial de Seguimiento que tal propuesta aumenta el riesgo de que la atención de las necesidades de la población desplazada se haga partiendo no de lo que se requiere en términos de goce efectivo de derechos sino a partir de la oferta institucional que se está dispuesto a poner en marcha, sin tener en cuenta tales necesidades, y en esa medida se podría retroceder en los niveles de protección alcanzados, lo cual resulta contrario a los deberes constitucionales que tiene el gobierno nacional.

³⁵ Pronunciamiento del Gobierno Nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, Respuesta al auto 385 de 2010. Marzo 16 de 2011, pág. 402.

³⁶ Ver el Informe presentado el 16 de marzo por el Gobierno Nacional en respuesta del auto 385 de 2010. Pág. 402 y ss.

55. Encuentra la Corte que los reparos metodológicos presentados por el Gobierno Nacional en su informe de marzo 16 de 2011, son similares a los realizados por el gobierno al inicio del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, en donde se afirmó que no le era posible al gobierno hacer una proyección sobre los costos de la política, porque se carecía de una caracterización precisa y detallada de la población desplazada, de tal forma que pudiera saberse con certeza cuáles eran sus necesidades.³⁷ A pesar de que la existencia de que una restricción de recursos puede justificar de manera temporal el no atender de manera inmediata un asunto incluido en la agenda gubernamental como prioritario o importante, ello no autoriza postergar indefinidamente la atención a ese asunto prioritario. Por ello, encuentra la Corte Constitucional que las objeciones del Gobierno Nacional a la posibilidad de hacer un costeo razonable para el mediano plazo, más que evidenciar la falta o limitación de recursos, genera un nuevo obstáculo que vuelve rígida la decisión estatal sobre la redistribución de recursos e impide una planeación razonable y eficiente de la atención que requiere la población desplazada.

56. No obstante, tal como se ha realizado durante los últimos 7 años para el caso de la política pública de prevención y atención de la población desplazada, o como se hace de manera permanente con el costeo del plan nacional de desarrollo, o de cualquier otro ejercicio económico, dado que se trata de una disciplina que trabaja con supuestos y variables, no con certezas, siempre ha sido posible hacer un ejercicio serio con proyecciones razonables para el corto y el mediano plazo, e incluso para el largo plazo, pues ello es necesario para una planeación adecuada de los requerimientos presupuestales y de redistribución de recursos según las necesidades y prioridades estatales. A manera de ejemplo podría pensarse en los cálculos económicos que se hacen periódicamente sobre el crecimiento del producto interno bruto, que dependen del comportamiento de un conjunto de variables reales como el consumo, la inversión, las exportaciones y las importaciones entre otras, pero también de variables monetarias que tienen fuerte incidencia sobre las variables reales con cierto grado de incertidumbre, como la tasa de cambio y la tasa de interés. Si para dicho ejercicio fuera necesario tener el nivel de certeza que reclama el gobierno nacional sobre el fenómeno del desplazamiento forzado interno, jamás sería posible hacer una planeación sobre crecimiento económico, ni fijar metas de mediano y largo plazo, o hacer una redistribución de recursos de acuerdo a las prioridades estatales. Igual sucedería con otros asuntos prioritarios señalados por el gobierno nacional, como la política de seguridad, en donde las incertidumbres sobre el comportamiento de la situación de orden público o el comportamiento de los factores que inciden en la seguridad ciudadana, son similares a los del fenómeno del desplazamiento y frente a los cuales no hay un reclamo sobre certezas de la evolución del fenómeno o sobre las necesidades a cubrir, como condición para determinar la dimensión del esfuerzo presupuestal requerido en materia de orden público.

³⁷ Ver auto 050 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

57. Dado el ejercicio técnico que realiza permanentemente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el costeo de todos los programas gubernamentales y para definir el presupuesto anual y las proyecciones para el Plan Nacional de Desarrollo, encuentra la Sala Especial de Seguimiento que la propuesta metodológica del gobierno resulta irrazonable tanto en términos técnicos como inadmisibles en función de la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. La propuesta metodológica parte de supuestos que resultan contraevidentes, dados los ejercicios permanentes que hace el gobierno para otros asuntos en donde también existe algún grado de incertidumbre, y el hecho de que en el período anterior fue posible hacerlo, a pesar de que se difiera sobre la metodología para hacerlo. Por lo mismo, la propuesta metodológica del gobierno nacional resulta inadmisibles frente a la responsabilidad estatal de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

58. A pesar de las dificultades de orden técnico y del grado de incertidumbre que involucra la realización de cualquier proyección económica, la Corte considera que el Gobierno Nacional cuenta con información suficiente sobre el comportamiento del fenómeno del desplazamiento, así como sobre las proyecciones y tendencias en términos de necesidades de la población desplazada a partir de las cuales es posible hacer un ejercicio de cuantificación serio, por lo cual es necesario que el Gobierno Nacional elabore un Plan de Mediano Plazo con las proyecciones presupuestales y variables que defina, y presente un nuevo informe a la Corte Constitucional a más tardar el 18 de noviembre de 2011. Dado el ámbito de protección y atención a la población desplazada que prevé la Ley 387 de 1997, y el que establece la Ley 1448 de 2011, dicho informe debe identificar en rubros separados, los presupuestos anual y plurianual para atención y reparación de la población desplazada bajo la Ley 387 de 1997, y la prevista para la Ley 1448 de 2011, así como los de atención y reparación para las demás víctimas prevista en otras leyes. Y deberá ser entregado por escrito y en medio digital, y presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en la sesión técnica pública ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que tendrá lugar ese día.

59. De otra parte la Corte reitera la orden al gobierno nacional de continuar enviando la información presupuestal solicitada en los autos 176 de 2005 y 008 de 2009, pero aclara que los informes que deben presentar el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a la Corte Constitucional en materia presupuestal, se deberán presentar a más tardar el 1 de marzo de cada año,³⁸ y deberán incorporar las siguientes precisiones: 1) los criterios de programación y recursos de la vigencia actual, incluyendo la información de diagnóstico sobre la problemática que se pretendió abarcar, los

³⁸ Por solicitud del Departamento Nacional de Planeación, la fecha inicialmente prevista para remitir el informe presupuestal a la Corte Constitucional se ampliará en 15 días, atendiendo a las dificultades técnicas señaladas por el DNP para consolidar toda la información presupuestal una vez se aprueba el Presupuesto General de la Nación

criterios de priorización, las metas, los programas y proyectos a nivel de política con sus correspondientes descriptores, la entidad y sector, la dependencia ejecutora y la clasificación específica del gasto presupuestal, discriminada por gasto de inversión y funcionamiento, en materia de la política pública para la población en situación de desplazamiento, de tal forma que sea posible apreciar, en la correspondiente vigencia, el volumen de recursos destinados específicamente para la población desplazada en comparación con el presupuesto global destinado para la población vulnerable y, 2) la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior de acuerdo con los criterios de programación acordados en el año anterior (metas, programas, proyectos) y en particular su cumplimiento y los avances de acuerdo con la problemática que se pretendía resolver, informando también si hubo cambios en la programación de recursos y sus motivos. El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar además observaciones y recomendaciones para asegurar que los recursos destinados para cada programa y componente de la política, sean administrados y ejecutados de manera eficiente y tengan el mayor impacto posible en términos de avance en el goce efectivo de derechos.

60. Adicionalmente la Corte solicitará al Departamento Nacional de Planeación certificar la inscripción del, o los, programas y proyectos para la población desplazada en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión, adjuntando su viabilidad y aprobación respectiva. En el caso de que el proyecto o programa sea de largo plazo, se requiere identificarlo e informar la financiación y la apropiación en las anualidades respectivas que prevea el programa o proyecto(s). El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar un informe sobre los programas y proyectos para la población desplazada el 31 de octubre de cada año.

Reformulación de la política de vivienda

61. Según lo señaló la Corte Constitucional en el auto 008 de 2009, aún si la ejecución de los proyectos y programas de vivienda para la población desplazada tal como habían sido diseñados y ejecutados por el gobierno hasta ese momento fuera perfectamente eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable, y por lo mismo se podría convertir en un obstáculo para garantizar el goce efectivo de otros derechos.

62. Por esa razón, la Corte Constitucional ordenó 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, lo cual suponía que a más tardar el 30 de junio de 2009, el Gobierno Nacional entregaría a la Corte la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización y el inicio de la implementación a más

tardar el 31 de agosto de 2009, así como la definición de un cronograma para su ejecución, implementación y seguimiento.

63. No obstante lo anterior, tanto en el informe del Gobierno Nacional a julio 1 de 2010 como en el de marzo 16 de 2011, si bien se verifican algunos cambios en los planteamientos de la política, no es posible observar una reformulación de la política, como quiera que se insiste en los mismos instrumentos de política empleados en el pasado, los cuales no tuvieron en cuenta las características y dinámicas propias del mercado inmobiliario, ni el hecho de que éste concentra la producción de vivienda en agentes privados especializados, que no tienen en cuenta la brecha existente entre las viviendas que se producen, la capacidad de pago y las necesidades de las familias desplazadas. La Corte anota con preocupación el lento avance por parte del gobierno nacional en cuanto a la reformulación de la política de vivienda, pues a pesar de que en el auto 008 de 2009 se dio plazo hasta el 30 de junio del mismo año para definir los lineamientos, el gobierno nacional en cada informe los modificó y complementó, por ende el inicio de la implementación de la nueva política para el 31 de agosto de 2009, se incumplió. Es así como el gobierno nacional en los informes de octubre de 2009 y julio de 2010, aún anuncia la forma como se implementará la política, señalando medidas y estableciendo cronogramas para las dos fases diseñadas, pero sin fijar metas claras y medibles, ni mencionar los mecanismos que aseguren la participación de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada para el diseño de la política, tal como lo ordenó la Corte Constitucional.

64. Más que reformular la política de vivienda de manera integral como lo ordenó la Corte Constitucional, la política plasmada en las leyes y demás normas vigentes siguen sin responder a las necesidades y condiciones de la población desplazada, tal como lo demuestran los resultados de los mecanismos de facilitación de vivienda, tanto en el informe de 1 de julio de 2010 como en el del 16 de marzo de 2011, el Gobierno Nacional insiste en que el modelo de subsidios es el vehículo legal más adecuado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable, y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos, pero bajo la misma orientación. En esa medida, los funcionarios responsables de reformular la política de vivienda para la población desplazada no acataron cabalmente la orden séptima del auto 008 de 26 de enero de 2009, proferido por la Sala Segunda de Seguimiento de la Corte Constitucional. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así

como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

65. Dado que el Gobierno Nacional insiste en mantener el modelo de subsidios para la provisión de vivienda para la población desplazada, es necesario que haga explícitas las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, ese modelo asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales para ofrecer una respuesta adecuada a la dimensión de la problemática identificada.

66. Según lo señalan varios de los informes presentados ante la Corte Constitucional por los organismos de control, subsisten hasta el momento la mayor parte de las falencias detectadas tanto en la sentencia T-025 de 2004, como en varios de los autos de seguimiento, por lo cual sigue siendo casi imposible para la población desplazada por la violencia acceder a una vivienda digna. Entre otras falencias se destacan (i) la bajísima oferta de vivienda para la población desplazada,³⁹ (ii) la complejidad del proceso de

³⁹ Esto puede observarse tanto en la Encuesta Nacional de Verificación III como en el Informe del Gobierno Nacional sobre Goce Efectivo de Derechos presentado el 1 de julio de 2010. Por ejemplo en el informe Sectorial 2010 el gobierno documenta que en la convocatoria 2008 de vivienda saludable, se postularon en total 27.410 hogares, de los cuales 2.135 pertenecen a población desplazada, de estos, se asignaron 995 subsidios familiares de vivienda en la modalidad de mejoramiento para vivienda saludable. Informó el gobierno que en el año 2009, se realizó la segunda convocatoria del programa, se presentaron para postulación 60.723 hogares en general; a la fecha de la presentación del informe, se estaba realizando el proceso de viabilización y postulación, sin registrarse los datos finales, ni tener contabilizada a la población desplazada. De acuerdo con la encuesta de verificación el indicador de goce efectivo de derechos es integral y existe interdependencia entre sus componentes, por tanto no es posible desagregarlos para concluir que el 57% de la población desplazada goza de vivienda digna, por el contrario la medición de la encuesta arroja un resultado del 5.5% en la

postulación y la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos, o para interponer oportunamente recursos en caso de no ser favorecidos con el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV),⁴⁰ así como (iii) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cobija la política de vivienda para población desplazada.

67. Si bien el gobierno nacional informó haber realizado esfuerzos para que el mecanismo del Subsidio Familiar de Vivienda funcionara eficientemente, los resultados demuestran que no se desarrollaron proyectos de vivienda de interés social viables en donde dichos subsidios pudieran ser aplicados a la población desplazada. Debido a esto, el porcentaje de subsidios desembolsados fue bajísimo, lo que demuestra la gran brecha de situaciones reales, entre los subsidios otorgados y los proyectos de vivienda existentes, que el gobierno no está logrando cubrir.

68. En relación con el acceso de las familias en situación de desplazamiento a soluciones de vivienda, la Procuraduría advirtió que 220.811 familias se han postulado a las distintas modalidades de subsidio, de las cuales solo el 20% accedieron efectivamente al subsidio en marzo de 2010 y el 42% de los postulados se encuentra todavía pendientes de acceder al mismo, lo que resulta preocupante si se tiene en cuenta que tales solicitudes fueron presentadas en el 2007.⁴¹

69. Según el informe de la Contraloría General de la República,⁴² el modelo económico de la Política de Vivienda no ha permitido reducir el déficit de vivienda de la población de bajos ingresos⁴³ y ha favorecido el crecimiento de asentamientos precarios, debido a la deficiencia de oferta de vivienda de interés social, a la baja calidad del espacio habitacional ofrecido y

satisfacción del derecho. Llama la atención que la desagregación del indicador que presenta el gobierno tiene ponderaciones entre el 14% y 24% para los indicadores complementarios, razón por la cual son tan diferentes los resultados en una y otra. Adicionalmente la Comisión consideró la existencia de un solo hogar en la vivienda al momento de hacer la medición, circunstancia no tenida en cuenta por el gobierno, no obstante esta variable y el material del techo que no se preguntó en la encuesta, la variación es leve. Los resultados muestran que 14,95% de los hogares tienen una vivienda digna, porcentaje algo superior al recalculado con la nueva metodología para 2008, que era 12,41%. El principal avance arrojado es en seguridad jurídica (pasa de 24,4% a 29,8%) y en materiales adecuados (pasa de 60,6% a 65,9%).

⁴⁰ Los interesados en postularse a un subsidio se han enfrentado a un formulario de complejo diligenciamiento y sin personal que los oriente al respecto, incurriendo en muchos casos en la doble postulación. Del mismo modo, la cobertura de las convocatorias es muy baja, y éstas son esporádicas, con lapsos de varios años entre ellas y plazos de postulación muy cortos. En ocasiones las familias resultan beneficiadas en modalidades diferentes a las que postularon. Los aspirantes no cuentan con información pertinente para interponer oportunamente recursos. Con frecuencia a los postulantes se les informa verbalmente por parte de los funcionarios de las Cajas de Compensación sobre su no inclusión en la lista de beneficiarios, sin darles a conocer el acto administrativo que les negó su inclusión, lo cual les sigue impidiendo ejercer oportunamente los recursos pertinentes. Para la aplicación del subsidio de vivienda para vivienda usada se exigen estudios de títulos y topográficos certificados por profesional competente así como los gastos de escrituración, cuyos costos deben ser cubiertos por el beneficiario. Dadas las dificultades que tienen los beneficiarios para encontrar una vivienda que se adecue al monto del subsidio asignado, o a las necesidades familiares, o las condiciones de seguridad, materiales, habitabilidad exigidas por las Cajas de Compensación, las cuales muchas veces no tienen en cuenta factores culturales y de tenencia en algunas zonas del país. En muchos casos esto lleva a que la aplicación de los subsidios otorgados tarde más de 4 años, y en muchas ocasiones, que estos subsidios se pierdan y sea necesario reiniciar el proceso de postulación.

⁴¹ Procuraduría General de la Nación, informe 32 de marzo de 2010: "...esto evidencia las graves falencias de los programas estatales para proveer de una solución habitacional y de tierras para la población víctima del despojo y del desplazamiento forzado ya que de dichos datos ponen de presente la baja cobertura de dichos programas, y advierten que la reformulación ordenada por la honorable Corte Constitucional en el auto 008 de 2009, no ha sido atendida a cabalidad ya que en la actualidad persisten las falencias identificadas en dicha providencia."

⁴² "Evaluación de la Política de Vivienda para la Población Desplazada," marzo 24 de 2010.

⁴³ Para el 2005 el déficit de vivienda ascendía a 2.212.624 unidades. (CGR).

al reducido presupuesto asignado por el Estado para la realización de proyectos dada la demanda de tal recurso por parte de la población desplazada.

70. Por su parte, la Comisión de Seguimiento considera que la formulación de la política presenta un problema estructural, al plantear una oferta excesivamente baja que no genera impactos positivos sobre la población desplazada⁴⁴. Para la Comisión de Seguimiento, la priorización que se ofrece a la población desplazada en los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), con el fin de beneficiar a un alto número de personas en tal situación, no se presenta en realidad, dado que en muchas de las zonas de macroproyectos de vivienda no se tiene en cuenta a la población desplazada.

71. En su informe de marzo 16 de 2011, el Gobierno Nacional plantea que la reformulación de la política está dirigida a consolidar la visión de *“pasar de un enfoque concentrado en la demanda a un enfoque de oferta, que garantice la articulación con la demanda para así garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna.”* Para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna propuso diseñar instrumentos que atiendan las condiciones específicas de vulnerabilidad de la población desplazada y los grupos poblacionales que la componen, así como el rol de los agentes privados y la sociedad civil en el mercado de vivienda.

72. Dos de los cambios propuestos a nivel institucional son presentados en el informe del Gobierno Nacional del 16 de marzo de 2011 como esenciales para soportar la “nueva” política: (i) la creación y puesta en marcha de las Unidades de Gestión Regional- UGR, a través del cual se mejorará la articulación con los gobiernos departamentales y municipales, y (ii) la creación de la ventanilla única de vivienda urbana y rural- y el acompañamiento a los hogares a través de la Red JUNTOS.

73. No obstante, a pesar de las reformas institucionales propuestas, o del cambio de contexto jurídico que surge tanto del Plan Nacional del Desarrollo 2010-2014, o de las medidas de emergencia social relacionadas con la generación de vivienda, no puede verse con claridad cómo tales correcciones superarán las deficiencias señaladas en el auto 008 de 2009, o por qué constituirían una reformulación de la política, o cómo los ajustes propuestos conducirán al goce efectivo del derecho a la vivienda, dada la bajísima cobertura que sigue afectando a esta política y el retraso significativo en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Del informe presentado no hay respuestas claras sobre (i) cuál es el impacto del cambio del contexto normativo en términos de oferta de vivienda para la población desplazada y de garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda, (ii) cuál es el cronograma de ejecución que tiene previsto el gobierno nacional para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada, (iii) cuáles son las metas concretas para el corto, el mediano y el largo plazo en la materia, (iv) qué mecanismos a corto y mediano plazo implementará el

⁴⁴ Comisión de Seguimiento, Comentarios al Informe de julio de 2010 presentado por el Gobierno Nacional

gobierno nacional para ponerse al día con los subsidios ya otorgados a la población desplazada, a fin de que éstos se conviertan efectivamente en vivienda digna; y (v) cuáles son los mecanismos de participación a través de los cuales asegurará el diálogo constructivo que se ha tenido a lo largo del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 con la Comisión de Seguimiento y con los demás participantes del proceso de seguimiento.

74. Igualmente, dadas las inconsistencias que existen entre los informes presentados por el gobierno nacional para responder a los autos 383 y 385 de 2010, en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, es necesario que el Gobierno Nacional precise cómo se dará aplicación a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, para establecer compromisos específicos en la inversión sectorial de soluciones habitacionales, la generación y habilitación de suelos aptos para la construcción de vivienda de interés social, que tengan en cuenta tanto las necesidades de la población desplazada como la capacidad y autonomía de los entes territoriales.

75. Dado que la vaguedad de la respuesta gubernamental no permite valorar si las propuestas y acciones propuestas y adelantadas hasta el momento están realmente orientadas al goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada, ni si los cambios propuestos mejorarán o empeorarán la situación de la población desplazada o si retrasarán indefinidamente la superación del estado de cosas inconstitucional, o si tales acciones están efectivamente dirigidas a la reformulación de la política, o simplemente a mantener el enfoque de la política de vivienda adelantado hasta el momento, a pesar de que ha demostrado “*ser ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población desplazada, y al mismo tiempo, inidóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia.*”⁴⁵ En esa medida, y sin desconocer que para abordar las problemáticas identificadas en materia de vivienda, existe un sinnúmero de alternativas viables frente a las cuáles el gobierno puede optar válidamente por aquella que mejor responda a esas necesidades, es necesario que la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presente un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a cada uno de los anteriores cuestionamientos, y presente una propuesta articulada, racional y razonable, con un cronograma claro, y presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de la política de vivienda para la población desplazada.

76. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades del problema de vivienda prioritaria, ni la necesidad de que el proceso de concreción solicitado sea serio, razonado y libre de improvisaciones, o el hecho de que a pesar de las responsabilidades institucionales en la reformulación recaen principalmente en la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, es necesario para la implementación efectiva de la política contar

⁴⁵ Auto 008 de 2009, considerando 65

con el concurso, entre otros, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y del Director del Departamento de Planeación Nacional, y que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias de la política de vivienda que debían ser corregidas, casi 3 años desde que se ordenó la reformulación de la política, la insuficiencia de los resultados alcanzados en términos de cobertura y goce efectivo de derechos y el hecho de que el gobierno viene trabajando en la nueva política de vivienda desde el 7 de agosto de 2010, considera la Corte que el proceso de reflexión para el diseño y adopción de medidas concretas y de definición de metas y plazos precisos, no puede superar los 6 meses.

77. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso de reflexión garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Reformulación de la política de tierras

78. En materia de reformulación de la política de tierras es necesario resaltar que existen dos momentos distintos: (i) lo ocurrido en el período anterior 2004-2010, en donde no hubo ningún avance significativo en

la materia, y (ii) lo sucedido a partir del 7 de agosto de 2010, en donde el Gobierno Nacional ha mostrado un compromiso serio con esta tarea y ha venido trabajando por superar los vacíos detectados y por crear los instrumentos que permitan garantizar efectivamente el derecho a la tierra a la población desplazada. Por eso en esta sección se hará referencia en primer lugar a lo ocurrido en el período anterior, y posteriormente a lo planteado en el informe de marzo de 2011 y los avances que posiblemente se han logrado desde entonces, dada la reciente aprobación de la Ley 1448 de 2011.

79. Para enero de 2009, eran muy pocos los avances en materia de tierras para la población desplazada y los resultados alcanzados tanto en términos de protección de bienes abandonados como de entrega de predios rurales para generación de ingresos para la población desplazada resultaban claramente insuficientes. El componente de tierras de la política de atención integral a la población desplazada se redujo por años a acciones aisladas de muy bajo impacto en términos de goce efectivo de los derechos, que difícilmente podrían considerarse como una verdadera política pública. Por ello, en el auto 008 de 2009 la Corte Constitucional ordenó su reformulación *“no sólo por el gran rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional.”* Las conclusiones de la Corte atendieron tanto al reconocimiento del propio Ministerio de Agricultura sobre la precariedad y exiguos resultados del denominado componente de tierras, como a los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación,⁴⁶ de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada⁴⁷. Por ello, en el auto 008 de 2009, la Corte determinó que esa reformulación debería tener como objetivos *“(i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (ii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; y (iii) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)”* y sugirió distintos mecanismos a través de los cuales podría alcanzar dichos objetivos.⁴⁸

⁴⁶Ver: XVII informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 20 de octubre de 2008.

⁴⁷Ver: Informes 2, 6, 7 y 11 de la Comisión de Seguimiento, entre otros.

⁴⁸ Entre otros mecanismos sugeridos, la Corte mencionó los siguientes: *“el diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios; la definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral; la identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y (ii) los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos; la identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia; la identificación de zonas piloto para aplicación de los*

80. En relación con el goce efectivo del derecho a la tierra, encuentra la Corte que los indicadores adoptados en el auto 116 de 2008 para restitución, indemnización y garantías de no repetición, no fueron aplicados por el Gobierno en ninguno de los dos procesos de verificación, bajo el argumento según el cual *“no se pueden medir por muestreo debido a que las fuentes para su medición provienen de registros administrativos, sobre los cuales aún no se dispone de la información.”* Los resultados de estos indicadores tampoco estaban en los informes sectoriales que fueron adjuntados a los informes generales de 2009 y 2010.

81. No obstante, para el Informe de octubre de 2008 el gobierno realizó algunas preguntas sobre el conocimiento que tenían los hogares de la Ley de Justicia y Paz,⁴⁹ con el fin de establecer parámetros que determinaran la situación de los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación y en la caracterización de la muestra también se pudieron extraer algunos datos relevantes de tierras: el 69.6% de los hogares abandonaron algún predio en el desplazamiento; la relación jurídica con el bien es en su mayoría informal, menos del 40% tiene propiedad con título (sin especificar cuál); de estos, sólo el 43.9% declararon los bienes abandonados. En el 34% de hogares que iniciaron procesos de restitución, el 69.3% pasaron documentos y en el 30.7% de los casos se congeló el predio.

82. Por su parte, la Comisión de Seguimiento ha tratado el tema de tierras en los tres procesos de la Encuesta Nacional de Verificación –ENV–⁵⁰. En la Tercera Encuesta de Verificación se resalta que mientras que en la primera Encuesta Nacional de Verificación el 73.4% de los hogares encuestados señalaron que abandonaron bienes inmuebles y en la Segunda, el 94 %, en la Tercera, el 97% señaló que perdió sus tierras, el 98% sus animales, y el 64% sus cultivos permanentes. Sólo un 10% logró conservar algunos bienes raíces no rurales. En cuanto a la relación jurídica con la tierra, la Comisión de Seguimiento hizo énfasis en que sólo el 77.6% dijo ser propietarios (pero 21% cuenta con escritura registrada, 9% sin registrar, 35% cuenta con un papel que respalda la tenencia y 23% con promesa, contrato o cartas de compraventa), el 2.8% poseedor, 2.2% ocupante de baldíos, 0.9% propiedad colectiva étnica, 0.7% otra propiedad colectiva, 2.5% ocupante de hecho y 10.6% heredero. Estas cifras indicarían que el ámbito de protección

mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión; el diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano; el cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008; el enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial; la protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas; la realización de un “censo” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.”

⁴⁹ La Comisión considera que es complejo indagar sobre "el conocimiento" de la Ley de Justicia y Paz, pues sólo la población que comprenda a cabalidad la ley puede dar respuestas asertivas a las preguntas formuladas. La II ENV08 no indagó sobre este tema

⁵⁰ Informes de Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Comisión de Seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, presentados a la Corte en Enero de 2008, Octubre de 2008 y Noviembre de 2010.

que ofrece la Ley 1448 de 2011 para proteger los derechos de las víctimas deja por fuera a la mayoría de la población desplazada.

83. En cuanto a las solicitudes de protección de tierras, la Encuesta Nacional de Verificación muestra que ésta es muy baja. Para la Primera Encuesta de Verificación apenas el 6.7% de los propietarios, el 0.1% de los ocupantes y el 0.5% de los poseedores, solicitaron la protección de sus bienes. En la Segunda, sólo el 20% de los bienes (fincas y parcelas) y 11% (otros bienes inmuebles rurales) cuya protección se solicitó fueron registrados ante el INCODER. Según la Tercera Encuesta de Verificación de la Comisión de Seguimiento, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento es de 6,6 millones, entre 1980 y julio 2010, sin contar los territorios colectivos que son el 12,9% de la superficie agropecuaria del país.

84. Según el cronograma previsto en el auto 008 de 2009, para agosto de 2009 la política de tierras reformulada debía iniciar su ejecución. Sin embargo, un año después, el documento de la Política no estaba aún terminado. De acuerdo con el cronograma propuesto por el Gobierno en su informe de octubre de 2009 se esperaba cumplir con las estrategias de reparación a víctimas, prevención, protección y sistemas de información para diciembre de 2010, y para Junio de 2011 las que correspondían a las estrategias de restitución y formalización de tierras y territorios. Sin embargo para julio 1 de 2010 no se había avanzado en el cumplimiento de tales metas y no existe evidencia que las metas inicialmente propuestas hubieran sido acogidas por el Gobierno Nacional a partir del 7 de agosto de 2010.

85. De la información presentada por el Gobierno en julio 1 de 2010 frente al cumplimiento de la orden octava del auto 008 de 2009, la Corte llama la atención sobre varias de las observaciones presentadas por distintos intervinientes:

- El diagnóstico de la política, según el Gobierno Nacional, se basa en la información dispuesta en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD y el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA, lo que a consideración de los distintos intervinientes, implica una subestimación del universo de casos que debe ser atendido⁵¹, que deja por fuera a quienes a pesar de ser propietarios o poseedores de buena fe que se ven obligados a abandonar sus tierras y bienes, pero no utilizan los mecanismos de protección e inscripción de predios. Tal situación indicaría que el diagnóstico es solo parcial y que son necesarias otras fuentes de

⁵¹ El mismo Gobierno reconoce que el universo de casos tomados de los 43.115 derechos abandonados (968 en ruta colectiva y 30.417 en ruta individual colectiva) identificados en el RUPD, a 31 de julio de 2009, pueden estar subestimados, teniendo en cuenta la falta de diligenciamiento de la solicitud de protección por parte de la población desplazada, y que existen otros registros con un número mucho mayor de bienes despojados como los que reportan diferentes organizaciones civiles. Además, la Comisión de Seguimiento resaltó que *“las declaratorias de riesgo de desplazamiento y las de desplazamiento que hace alusión el Decreto 2007 de 2001, y que con su respectiva inscripción en el registro llevan a la prohibición e enajenación de los predios, sólo empezaron a producirse a partir del año 2004,”* lo que quiere decir que se dejan por fuera los bienes anteriores a este año.

información que ofrezcan un acercamiento más real a la magnitud de la problemática.

- En cuanto a la socialización de la Política, el Gobierno reportó que realizó 13 encuentros para el Informe de octubre de 2009, los mismos 13 que relacionó en el Informe de julio de 2010. Es decir, que durante 10 meses el gobierno no realizó nuevas acciones en cuanto a la socialización de la nueva política. Señala la Corte que tampoco se reportaron acciones de socialización con las comunidades étnicas, cuyo capítulo el gobierno informó que aún estaba en elaboración, y faltaba surtir el proceso de consulta previa.⁵²
- El gobierno no informó acerca del contenido y valoración que hizo frente a la participación de la población desplazada y de las diferentes organizaciones sociales que promueven sus derechos. Al respecto sólo relacionó los documentos que recibió, como los comentarios y aportes de la Comisión de Seguimiento, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada y la Mesa de Seguimiento a los Programas del auto 092 de 2008. Algunos intervinientes han señalado que a pesar de que uno de los derechos vulnerados a la población desplazada dentro del estado de cosas inconstitucional es la ausencia de garantías para una participación efectiva, en la práctica dicha participación ha sido solo aparente, limitada y en general obstaculizada, en la medida en que muchas de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada han considerado la participación de organizaciones sociales y de organizaciones de población desplazada como un mero requisito formal que debe ser cumplido para validar decisiones ya adoptadas, sin que se hayan dado verdaderas oportunidades de participación efectiva.⁵³
- En relación con los cambios institucionales requeridos para la reformulación de la Política de Tierras, el Gobierno en su informe de octubre de 2009 y julio de 2010, sólo señaló dos cambios: (i) que el INCODER se estaba reestructurando, sin especificar cómo afectaría esta reestructuración a la política de tierras, o para qué funciones de la política se estaba preparando; y (ii) que la Superintendencia de Notariado y Registro había adelantado algunos avances en la sistematización que no fueron adoptados específicamente para atender a la población en situación de desplazamiento. Para la Corte estos cambios resultan claramente insuficientes, dadas las necesidades específicas de la población

⁵² Comisión de Seguimiento. Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorio para la población víctima de desplazamiento forzado, presentado por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional el 5 de Octubre de 2009. Noviembre de 2009, pag.18. Ver también los informes presentados por algunas de las organizaciones sociales que han acompañado el cumplimiento los autos de enfoque diferencial Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, y 006 de 2009, como Plan Internacional, Sisma Mujer, Casa de la Mujer, PAIIS, Afrodes, PCS, ONIC, AINCO, OREWA, y por las distintas Mesas Departamentales y Municipales de Organizaciones de Población Desplazada, entre otros.

⁵³ Comisión de Seguimiento. Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004 Julio 2010, Pág.98

- desplazada⁵⁴ y las falencias identificadas por el mismo gobierno en cuanto a la capacidad institucional en materia de tierras.⁵⁵
- Algo similar sucede con lo reportado por el gobierno nacional en octubre de 2009 como el “gran avance” en relación con los proyectos piloto que estaban en marcha en 7 municipios (Turbo-Antioquia, Chengue-Sucre, Mampuján-Bolívar, Chibolo-Magdalena, Carmen de Bolívar-Bolívar, Tibú-Norte de Santander y Tuluá-Valle del Cauca), cuando en su informe de julio de 2010 reconoció que estos avances se referían a concertación de metodología y estandarización de la metodología de intervención, selección y ajuste de los proyectos pilotos, pero no a su implementación efectiva. Al respecto la Corte encuentra que no se especificaron los ajustes realizados, ni las enseñanzas dejadas por estos proyectos. Hasta el momento de presentar el informe del 1 de julio de 2010, sólo en Turbo se había terminado el proceso de planeación y restituido 197 predios a 271 personas.
 - El gobierno nacional reportó en el informe de julio de 2010 algunos avances que facilitarían la planeación de proyectos entre 2009 y 2010, en materia de caracterización y estandarización de la metodología. Sobre este aspecto, la Comisión de Seguimiento expresó⁵⁶ su preocupación por la debilidad del componente de tierras en su formulación y articulación con mecanismos de apoyo al proceso pos-restitución, pues en su opinión, la ausencia de un eje de acceso a tierras en la política podría entorpecer la aplicación exitosa de la misma en el tiempo. Tal situación resalta la necesidad de articular los procesos de restitución de tierras con las medidas de generación de ingresos para garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

86. Si bien el gobierno señaló en su informe de julio 1 de 2010 que el año 2010 era el año de la transición, donde se harían los ajustes normativos e institucionales que hicieran falta para ejecutar la nueva política,

⁵⁴ Por ejemplo, la Superintendencia de Notariado y Registro mencionó los avances en la sistematización de 192 oficinas de registro, señalando que para estos cambios institucionales se dio prioridad a las zonas de desplazamiento, pero sólo reportó 5 casos de las 192 oficinas en donde se realizaron dichos cambios (Carmen de Bolívar, Dabeiba, Samaniego, Sonsón y Barbaçoas) con lo que no se puede concluir que este asunto recibió la prioridad alegada. En el mismo sentido, esta Superintendencia considera como un logro en el Plan de Implementación de la nueva Política de tierras para la población desplazada, la creación de mecanismos como el botón de pago, que permite a estas personas sacar sus certificados de libertad y tradición de forma “en línea”, sin tener en cuenta que dicho avance tecnológico se ofreció para toda la ciudadanía, y que la gran mayoría de la población desplazada no tiene acceso a Internet y que sus derechos frente a la propiedad inmueble se caracterizan por la falta de registros y diferentes formas de tenencia de la tierra. Ver: Informe del Gobierno Nacional presentado a la Corte en Julio de 2010, Pág. 524-525.

⁵⁵ El gobierno nacional reconoció en su informe de octubre de 2009, que la nueva política de tierras debía reconocer la necesidad de un marco normativo transicional que responda adecuadamente al fenómeno del despojo y del abandono de las tierras y territorios, la necesidad de contar con sistemas de información actualizados y articulados y una institucionalidad especializada y ajustada que tenga la capacidad de atender la gestión integral de la restitución. Las dificultades encontradas en cuanto a la capacidad institucional, se revelan en el proceso de certificación sobre la contribución de las entidades del nivel nacional del SNAIPD a la superación de estado de cosas inconstitucional, ordenado por la Corte, donde INCODER figura como la entidad con más bajo puntaje, con apenas 390 puntos le otorgan una certificación de “estancamiento.” Informe del Gobierno Nacional, Julio 2010, Pág. 265, 514, 710; Informe del gobierno nacional, Octubre 2009, Pág. 68; Documento de Lineamientos de la de la Política de Tierras, Octubre 2009, Pág. 11.

⁵⁶ Comisión de Seguimiento. Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorio para la población víctima de desplazamiento forzado, presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de Octubre de 2009. Noviembre de 2009, p.13.

no explicó cuáles eran los cambios identificados y planeados, ni mencionó la adopción concreta de normas que hubieran entrado en vigor para mejorar la protección de la tierra. Más allá de señalar propósitos y acciones futuras, el Gobierno nacional no presentó en su informe de julio de 2010 resultados concretos que puedan ser valorados, como avances significativos en relación con la reformulación de la política de tierras.

87. Pese a valorar algunos avances en materia de diagnóstico y diseño, observa la Corte Constitucional que los resultados concretos alcanzados para julio de 2010 muestran que el impacto de tales acciones para superar las debilidades y necesidades identificadas por el mismo gobierno nacional, fue claramente insuficiente. La Corte llama la atención en que no existen parámetros para evaluar la implicación de avances en la restitución de tierras pues el Gobierno Nacional no informó en julio de 2010 sobre las metas del proyecto, la línea base de la que se partió ni el universo de peticiones recibidas, para determinar el porcentaje de atención en materia de bienes y la población desplazada que aún falta por restituir.

88. De lo anterior surge que hasta julio de 2010, a pesar de lo ordenado en el numeral octavo del auto 008 de 2009, el Gobierno Nacional no avanzó adecuadamente en el cumplimiento de la tarea de reformular la política de tierras. Para la Corte, esta circunstancia ocasionó un retroceso en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e

internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

89. Por otra parte, la Sala Especial de Seguimiento valora como positiva la posición del Gobierno Nacional expresada a partir de agosto 7 de 2010 y consignada en el informe presentado el 16 de marzo de 2011, así como los esfuerzos realizados para planificar adecuadamente la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 y los instrumentos necesarios para su implementación. Dada la realidad que se debe enfrentar en la materia, la adecuación de esta política depende de que en dicha planeación y diseño se desarrollen instrumentos para la superación de las dificultades encontradas por el Gobierno anterior e identificadas por la Corte en términos de ausencia de racionalidad y falta de conducencia del componente tierras para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Si bien es cierto que para el informe de marzo de 2011 resultaba imposible para el gobierno determinar cuál sería el texto finalmente aprobado por el Congreso en la materia, y que seguramente ha seguido avanzando en la preparación de los instrumentos necesarios para la implementación de la política, la Corte Constitucional no cuenta hasta el momento con información suficiente sobre la forma como ha venido avanzando el Gobierno Nacional en el proceso de diseño, planeación e implementación de la política de tierras, que le permita valorar la forma como se plantea la superación de las distintas falencias y cómo define la aplicación y ejecución de medidas efectivas y conducentes que aseguren el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en materia de tierras.

90. La Corte valora la seriedad del compromiso del Gobierno Nacional con la nueva política de tierras, no sólo por poner el tema en la agenda legislativa, sino también, por el esfuerzo realizado a partir del 7 de agosto de 2010 en el diseño de un nuevo instrumento, en donde se tuvieron en cuenta medidas para corregir varias de las problemáticas identificadas por el mismo gobierno, por los organismos de control y por los participantes en el proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, las cuales fueron recogidas en distintos autos de la Corte.

91. En general, de la gestión adelantada por el Gobierno Nacional a partir de agosto 7 de 2010 y de las iniciativas de reformulación realizadas, la Corte no puede hacer una evaluación precisa, pues no se presentan resultados, sino propuestas que aún están en proceso de diseño. Pero desde ya pueden realizarse algunas preguntas que deberán ser tenidas en cuenta en el informe que presente el gobierno a la Corte.

92. Con el fin de que la política diseñada por el gobierno nacional conduzca al goce efectivo de los derechos de la población desplazada es necesario tener claridad sobre metas concretas, capacidad institucional y

esfuerzo presupuestal requerido para su implementación. A la descripción de las líneas estratégicas, los componentes, proyectos, fechas de cumplimiento y entidades responsables presentados en el Cuadro de Gestión en el informe de marzo de 2011, es necesario establecer plazos concretos, una proyección presupuestal para la nueva política, y su distribución para atender las necesidades de fortalecimiento institucional, para los programas de restitución, y para la adopción de medidas de protección, compensación o mejoramiento de las tierras entregadas a la población desplazada.

93. En la nueva política de restitución es posible identificar herramientas muy importantes con las que se intenta superar algunos de los vacíos del componente de tierras de la política de atención a la población desplazada. Sin embargo, es necesario contar con mayor información sobre algunas de las acciones definidas con el fin de que reflejen una comprensión sobre las falencias identificadas por el mismo gobierno desde el año 2004, y precisen cómo se corregirán o prevendrán algunos de los aprendizajes negativos evidenciados a lo largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, tales como el hecho de que la mera entrega de predios como resultado de la restitución o de la entrega para la estabilización socioeconómica no garantiza su pleno uso, o la permanencia en ellos si no se acompaña de asistencia técnica y acceso a crédito y otros bienes que garanticen la generación de ingresos y la sostenibilidad del retorno o la reubicación, o las experiencias negativas en materia de adquisición de predios y predios objeto de extinción de dominio para la dotación de tierras a la población desplazada, así como en la no implementación de las permutas previstas en la Ley 387 de 1997.

94. Asimismo, dado que la Ley 1448 de 2011 prevé todo un capítulo sobre medidas de restitución de tierras, el cual incluye una nueva institucionalidad encargada del proceso de restitución de tierras; así como nuevas figuras jurídicas relativas, por ejemplo, a presunciones de despojo, inversión de la carga de la prueba, a la posibilidad de que se controviertan las solicitudes de restitución, a una nueva ruta del proceso de restitución de tierras, la cual requiere la revisión de figuras del derecho civil y del derecho agrario que eventualmente pueden favorecer el despojo; evidencia la Sala que la Corte no cuenta todavía con información precisa y detallada por parte del Gobierno Nacional sobre los avances del plan de reglamentación e implementación de la nueva institucionalidad y de las figuras jurídicas previstas en la Ley 1448 de 2011.

95. De otra parte, en lo referente al denominado “*plan de choque*,” no existe aún, un diagnóstico integral oficial, parcial o completo, que revele la situación cuantitativa y cualitativa de tierras que fueron despojadas a poblaciones y de las regiones afectadas por el fenómeno, así como información sobre cuáles son las estrategias jurídicas específicas que serán desarrolladas para avanzar en la restitución bajo la legislación ordinaria, mientras se aprueba y se implementa la Ley 1448 de 2011. Tampoco existe

información sobre la incorporación de aprendizajes positivos en materia de prevención y protección de tierras y territorios del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio - PPTP, que podrían resultar útiles para focalizar y priorizar los procesos de restitución a cargo de la Unidad que crea la Ley. Observa además la Sala Especial de Seguimiento que aún no cuenta con información sobre si el Gobierno Nacional continuará utilizando el RUPTA como herramienta de prevención y protección del despojo, o sobre cómo lo utilizará o si piensa mejorarlo, o utilizarlo como insumo del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y de los procesos de restitución.

96. Frente a las experiencias piloto que se han venido realizando en el marco del *plan de choque*, la Comisión de Seguimiento señaló en su informe de junio 14 de 2011, que *“los líderes de las víctimas han sugerido la inclusión de medidas tales como: 1) proyectos para garantizar la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales de producción del campesinado de la zona respectiva; 2) creación de comités de verificación de la información sobre los propietarios o poseedores legítimos de la tierra, con participación de las comunidades; 3) creación de una comisión que haga seguimiento y verifique que se cumplan los programas y planes de acción que plantean las instituciones del Gobierno, teniendo en cuenta las exigencias de los campesinos; 4) inclusión de mecanismos que garanticen el ejercicio del derecho de propiedad de forma colectiva en aquellos casos donde sea viable; 5) inclusión de un cronograma claro y concertado con las comunidades para el plan de restitución de derechos, entre otras”*⁵⁷.

97. Si bien resulta legítima y razonable la propuesta del Gobierno Nacional de integrar las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos, en el marco del retorno y la reubicación de la población en situación de desplazamiento, no cuenta la Corte con información sobre el diseño de rutas o esquemas para su implementación y sostenibilidad y sobre la capacidad institucional requerida para su efectiva implementación y sostenibilidad en el tiempo, o sobre la aplicabilidad del modelo estándar diseñado, dadas las condiciones sobre tenencia y propiedad de la tierra en una región particular. En este proceso, tampoco es claro cómo se cumplirá con las exigencias de enfoque diferencial, racionalidad, capacidad institucional y presupuestal y goce efectivo de derechos, identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 como instrumentos para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ni cómo se abordarán las necesidades de seguridad, protección y prevención contra nuevos despojos y abandonos, o se garantizará el acceso a tierras cuando no sea posible la restitución.

98. Sin duda el principal reto de la política de tierras sigue relacionado con el conflicto armado y con los intereses económicos de

⁵⁷ Propuestas recogidas de: Consejería en Proyectos (PCS), *Relatoría del Noveno conversatorio “La cuestión Agraria en Colombia: Tierra, desarrollo y paz”* (Balance social e institucional del Plan de Choque), Bogotá, 12 de mayo de 2011. La relatoría hace referencia a la exposición de los líderes de la población involucrada en los casos Chibolo (Magdalena), Curvaradó (Chocó) y Las Pavas (Bolívar). Citado por informe de la Comisión de Seguimiento en Comentarios al Informe de julio 1 de 2010.

distintos agentes sobre la tierra y los territorios, factores que han sido reconocidos como causa del desplazamiento y del confinamiento, así como de asesinatos, amenazas, entre otras violaciones de derechos humanos contra las víctimas del despojo y contra los que retornan con o sin acompañamiento del Estado. En la medida en que persisten estos factores, persiste igualmente el riesgo de desplazamiento y, por ende, de despojo y abandono de tierras y territorios. Sin embargo no se cuenta con información sobre cuáles son los mecanismos que se están desarrollando para responder adecuadamente a este reto y garantizar efectivamente los derechos de la población desplazada, o cuáles son los ajustes que se harán a los sistemas de protección previamente desarrollados. Dadas las amenazas reportadas a la Corte Constitucional y los asesinatos ocurridos de miembros de la población desplazada que han participado en lo local en las reuniones relacionadas con los procesos de restitución, tampoco es claro cómo ese factor se está incorporando dentro del plan de restitución o articulando con otros ministerios para efectos de la política general de prevención del desplazamiento, o cómo la Directiva Ministerial recientemente emitida por el Ministro de Agricultura asegurará la adopción coordinada de esfuerzos y acciones para garantizar la vida e integridad de quienes participen en los procesos de restitución.

99. En esa medida, es necesario que en la propuesta del Gobierno Nacional se dé respuesta a los anteriores interrogantes esbozados por la Sala Especial de Seguimiento y que en ella se concreten (i) acciones medibles y orientadas a la superación del estado de cosas inconstitucional y a la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, (ii) con cronogramas precisos, (iii) plazos razonables y (iv) apropiación de recursos suficientes, así como (v) señalamiento expreso de los correctivos necesarios adoptados para la superación de los principales obstáculos para el avance de esta política y para asegurar que las falencias de capacidad institucional evidenciadas a lo largo de los 7 años de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sean corregidas, teniendo en cuenta para ello el contexto del nuevo marco normativo, e institucional que plantea la Ley 1448 de 2011.

100. Sin desconocer que para abordar las problemáticas identificadas en materia de tierras, existe un sinnúmero de alternativas viables frente a las cuáles el gobierno puede optar válidamente por aquella que mejor responda a esas necesidades, no es posible identificar en la respuesta estatal presentada hasta el momento, cuál es la ruta escogida, cómo abordará cada una de las falencias identificadas, con cuál capacidad institucional y presupuestal espera enfrentarlas, bajo cuáles plazos, con qué metas y los resultados concretos que espera alcanzar, el ritmo al cuál avanzará, o la forma como asegurará la participación efectiva de las organizaciones civiles y de desplazados a lo largo de ese proceso.

101. La concreción sobre las medidas que adoptará y pondrá en marcha el gobierno, así como la certidumbre sobre la capacidad institucional y presupuestal, las metas, los plazos previstos en el cronograma que defina el

gobierno nacional y los resultados concretos en términos de goce efectivo de derechos y cobertura, son esenciales para que la nueva respuesta estatal frente a las necesidades de la población desplazada, no se convierta en una nueva forma de elusión de responsabilidades que prolongue de manera injustificada el estado de cosas inconstitucional y postergue de manera indefinida la garantía al goce efectivo de sus derechos.

102. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades del problema, ni la necesidad de que el proceso de concreción solicitado sea serio, razonado y libre de improvisaciones, que requiere de un tiempo de reflexión, diseño e implementación razonable, o el hecho de que a pesar de las responsabilidades institucionales en la reformulación recaen principalmente en el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, es preciso contar con el concurso, entre otros, de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, del Interior, de Justicia, y de los Directores del Departamento de Planeación Nacional y de Acción Social tanto para la implementación efectiva de la política como para poner en marcha la nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011, que se concreta en la “*Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*” de que trata la Ley 1448 de 2011. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias que debían ser corregidas, casi 3 desde que se ordenó la reformulación de la política, la insuficiencia de los resultados alcanzados en términos de cobertura y goce efectivo de derechos y el hecho de que el gobierno viene trabajando en la reformulación de la política desde el 7 de agosto de 2010 y en la reglamentación dentro de los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011, considera la Corte que es posible para el gobierno informar sobre los avances alcanzados hasta el momento en materia de reglamentación para dar respuesta a los interrogantes planteados y sobre cómo continuará avanzando en ese proceso de diseño y adopción de medidas concretas, y de definición de metas, plazos precisos y recursos adecuados que garanticen la implementación efectiva de tal reglamentación y el ajuste institucional requerido, así como para la puesta en marcha e iniciación del proceso de implementación efectiva de tales medidas. No obstante, sin desconocer los términos previstos en la Ley 1448 de 2011 para su reglamentación, considera que la finalización del proceso de reflexión, diseño y puesta en marcha de las medidas adoptadas no puede superar los 6 meses, independientemente de que la implementación efectiva de las acciones diseñadas para garantizar los derechos de la población desplazada necesariamente conlleve en la práctica un tiempo mayor.

103. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso de reflexión garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital sobre los avances alcanzados hasta el momento y sobre la metodología de

trabajo futuro y de coordinación interinstitucional, sobre los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, sobre las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 e informando a la Corte igualmente de manera detallada y precisa las acciones adelantadas para la reglamentación e implementación de lo ordenado por la Ley 1448 de 2001 en materia de restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados, Recibido el informe gubernamental sobre resultados y metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se presenten públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice a la población desplazada que este proceso de diseño e implementación no se transformará en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de sus derechos.

Reformulación de la política de generación de ingresos

104. En el auto 008 de 2009, la Corte Constitucional llamó la atención sobre la necesidad de reformular la política de generación de ingresos *“dada la gravedad de las falencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción.”* A partir de los informes presentados tanto por el Gobierno Nacional como por la Comisión de Seguimiento, concluyó que no existía *“en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial. Las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia.”*

105. El Gobierno Nacional remitió el documento CONPES 3616, adoptado el 28 de septiembre 2009, contentivo de los “*Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento,*” como respuesta a la orden novena del auto 008 de 2009. En el documento Conpes 3616 de 2009 se proponen cinco componentes que contienen a su vez 26 estrategias y 71 acciones, de las cuales en su descripción, solo una estrategia y seis acciones dirigidas específicamente a la población desplazada. En general, dicho documento describe tres tipos de programas: (i) programas de asistencia social, con énfasis en la capacitación, el acompañamiento psicosocial e iniciativas de emprendimiento; (ii) programas de fortalecimiento institucional, en particular, en materia de coordinación entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales y de seguimiento y evaluación de las políticas; y (iii) programas para promover alianzas con el sector privado. Sin embargo, no hay claridad, sobre cuáles de los programas enunciados están dirigidos a la población desplazada y cuáles no, o cuáles existen actualmente y cuáles van a ser creados en un futuro próximo. Tampoco se mencionan las limitaciones y dificultades que varios de los programas incorporados en el documento han mostrado en la práctica ni sus resultados, especialmente en materia de capacitación y emprendimiento. En cuanto a presupuesto sólo 9 de las 71 acciones reconocen la destinación de recursos específicos para población desplazada.⁵⁸

106. Este inventario de programas continúa siendo, a pesar de estar plasmado en un documento CONPES, un listado desarticulado de programas que no constituye una estrategia realista que parta de las características de la población desplazada. Aun cuando en el mismo Conpes 3616 de 2009 se señala que los programas para población en pobreza extrema se “*vienen modificando para adaptarlos a las necesidades de la población desplazada,*” en el Anexo 1 de ese mismo documento no hay una diferenciación de las necesidades de la población desplazada y las de la población en situación de pobreza extrema. Por ejemplo, de las acciones informadas por el gobierno nacional relacionadas con alfabetización y aumento de los niveles educativos de la población desplazada, no aparecen discriminados los avances, las coberturas ni los recursos, de manera que es imposible predecir su posible impacto. Según lo señala la Comisión de Seguimiento, “*no queda claro que la política de generación de ingresos sea una política integral, ni en qué medida se dirige a resolver los problemas de la población desplazada.*”

107. El documento Conpes 3616 de 2009 no tiene información que permita distinguir cuáles programas están dirigidos a la población desplazada y cuáles a la población en condición de pobreza extrema. La política se diseñó sin partir de un ejercicio que cuantificara y cualificara a la población

⁵⁸ A partir del informe de avance presentado por el gobierno en el auto 266 de 2009, la Corte Constitucional formuló algunas preguntas sobre el desarrollo de las tareas establecidas en el auto 008 de 2009, encaminadas a evaluar aspectos como efectividad, racionalidad, especialidad, coordinación con otros programas de la política de generación de ingresos. En respuesta a lo anterior, el gobierno nacional el 9 de noviembre de 2009 entregó un informe a la Corte y posteriormente un informe que dio cuenta del avance para julio de 2010.

desplazada a ser beneficiada, o incluida en la ruta de atención. Sólo algunas acciones previstas para la implementación del Conpes 3616 señalan como población objetivo a la población desplazada, pero la mayoría no.⁵⁹ Como consecuencia de lo anterior, el presupuesto destinado para estas estrategias no cumple con el criterio de especificidad, como quiera que no está desagregado de tal forma que sea posible saber cuánto se asignó o se asignará a la población en pobreza extrema y cuánto a población desplazada. Tampoco contempla estrategias ni acciones que prueben la aplicación del enfoque diferencial o que muestren que dichas estrategias y acciones propenden efectivamente por el goce efectivo de derechos. También es posible observar que la mayoría de los recursos y acciones están destinados a elaborar documentos, estudios y análisis. Sin embargo, de muchos de ellos no se reporta avance.

108. Respecto del segundo eje problemático “*Dificultad de acceso a activos físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y de desarrollo empresarial*” previsto en el Conpes 3616 de 2009, la Corte considera que la propuesta de acceso a servicios financieros para la población desplazada, no evidencia un reconocimiento de las condiciones socioeconómicas de esta población y su bajo conocimiento sobre la planeación del otorgamiento de microcréditos. Además, tampoco se han reglamentado las condiciones o requisitos para que sean aplicables las líneas de redescuento a las cooperativas, aspecto fundamental para su aplicación. De hecho, no es claro de cuantos microcréditos se va a disponer, ni las condiciones de aplicabilidad de la línea de redescuento, ni cuándo se harán los ajustes a la línea de redescuento de Finagro para la Población desplazada.⁶⁰

109. En relación con el tercer eje problemático “La debilidad de las entidades territoriales en la gestión, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local y las iniciativas de la generación de ingresos para población en situación de pobreza extrema y desplazamiento,” la Corte observa que a la fecha del informe de gobierno de marzo de 2011, no se tienen resultados, pues apenas se señala que éste se encuentra en fase de contratación, no de ejecución. De otra parte se trata de estrategias que sirven para establecer vínculos entre las entidades territoriales y la Red Juntos, pero no para fortalecer a las entidades territoriales en cuanto a programas que desde lo local atiendan la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

⁵⁹ Se incluyen las siguientes: 1. Definición de una política de intervención psicosocial articulada con entidades del nivel nacional y territorial que busca mejorar los procesos de inserción laboral de la población desplazada, dada su condición especial y su experiencia. 2. Evaluación de la viabilidad jurídica, financiera y restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal. 3. Diseño e implementación de un Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento específico para la población desplazada que retorna o es reubicada en el campo con un enfoque diferencial. Este se encuentra relacionado con la política de tierras diseñado para la PD. 4. Estará articulado con la política de tierras y territorios para la población desplazada, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo. 5. Desarrollo de mecanismos que faciliten la formalización y la seguridad de los derechos sobre la tierra, priorizando las zonas donde ha ocurrido el desplazamiento. (...) a PD que derivaba sus ingresos del uso de la tierra, pero no era propietaria, a través de esta política se diseñarán mecanismos compensatorios, mediante los cuales se puede realizar la reparación a la población desplazada tenedora y aquella que no ha logrado la restitución de sus derechos sobre bienes inmuebles. Este elemento se encuentra relacionado con las políticas de tierra que se desarrollan paralelamente. 6. Evaluación de la viabilidad de la creación de un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada reportada en las centrales de información crediticia, que le permita volver a tener acceso al sector financiero formal.

⁶⁰ *Ibidem*. P. 89

110. Respecto del quinto eje problemático identificado en el Conpes 3616 de 2009 “*La población en situación de pobreza extrema y desplazamiento enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos de gestión,*” la Corte no cuenta con información sobre los mapas de riesgo y la metodología empleada para identificar cuáles fueron los riesgos específicos respecto de la población desplazada y cuáles corresponden a la población vulnerable en general.

111. La Defensoría del Pueblo, en las intervenciones realizadas en las sesiones técnicas regionales dio cuenta que los niveles de avance en cuanto a generación de ingresos son muy bajos, y reportó entre las falencias: defectos en la convocatoria y desatención en la obligación de garantizar el derecho de subsistencia digna⁶¹, falta de seguimiento, asesoría y acompañamiento⁶², falta de organización en la entrega de materiales⁶³, la política no responde a las características de la población desplazada, no hay concordancia con las condiciones sociales y personales de la población desplazada⁶⁴ y falta de cobertura⁶⁵.

112. En el informe de 2008, el Gobierno presentó como resultados en materia de goce efectivo de derechos los siguientes: un 53% de los hogares registrados en el RUPD tiene un ingreso que supera la línea de indigencia (indicador de proceso)⁶⁶ y un 5.8% de los hogares registrados en el RUPD posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza (indicador de resultado).⁶⁷ La encuesta de verificación de la Comisión de Seguimiento, para los mismos indicadores reportó: 22% y 3.1% respectivamente⁶⁸. La Comisión de Seguimiento indicó que para el cálculo de las líneas de indigencia y de pobreza, el gobierno no utilizó los ingresos, sino el gasto de los hogares explicando la diferencia de resultados entre la encuesta de verificación y el informe de gobierno, ya que la Comisión utilizó los ingresos laborales y no laborales de los hogares. No obstante las discusiones técnicas que existen acerca de cuál criterio es el más acertado para medir la pobreza, lo cierto es que ambas mediciones muestran la precariedad de la situación que enfrenta la mayoría de la población desplazada.

⁶¹ Defensoría del Pueblo. Informe Sobre Avances En La Coordinación Y Corresponsabilidad Entre La Nación Y Las Entidades Territoriales En Materia De Atención Integral A La Población Desplazada Y Garantía Del Goce Efectivo De Los Derechos De Esta Población. auto 314 de 2009. Putumayo. Acción Social estuvo implementando un programa de Emprendimiento y fortalecimiento a iniciativas de negocios a través de los operadores CARITAS DIOSESENA, Cámara de Comercio, INESUP FENIX, entre otras. Págs. 65

⁶² *Ibidem* Págs. 65. El mismo proyecto relacionado en el pie de página anterior, más el diagnóstico realizado por la Defensoría del Pueblo para el departamento de Arauca. Págs. 117

⁶³ *Ibidem*. Págs. 88 Reportado para el departamento de Amazonas por la Defensoría del Pueblo al desarrollar el tema de generación de ingresos.

⁶⁴ *Ibidem* Págs.117. Reportado para el departamento de Arauca por la Defensoría del Pueblo al desarrollar el tema de generación de ingresos e igualmente para los departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca, Boyacá y Casanare. Págs. 135

⁶⁵ *Ibidem*. Págs. 122. Reportado para el departamento de Norte de Santander por la Defensoría del Pueblo al desarrollar el tema de generación de ingresos.

⁶⁶ SNAIPD. Informe GED 31 de octubre de 2008. P. 44

⁶⁷ *Ibidem*. P. 44

⁶⁸ Comisión de Seguimiento. Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Octavo Informe Nacional de Verificación. Diciembre 2 de 2008. P. 25

113. En cuanto a las condiciones de empleo, existen diferencias en lo reportado en la encuesta de verificación y en el informe del gobierno. *“Para el IGN, un 54% de los desplazados ocupados tienen un empleo asalariado, como obrero, jornalero o peón; un 35% un trabajo por cuenta propia y un 6.8% trabaja como empleado domestico.”* Esto no coincide con lo reportado por el DANE, el cual indica que en las cabeceras municipales del país entre junio y septiembre de 2008, solamente el 47,4 de los ocupados trabajan como obreros o empleados, peones o jornaleros, 41% independientes y 4% como empleados domésticos⁶⁹. En la Tercera Encuesta de Verificación, la Comisión de Seguimiento reportó que el 28.5% tiene un trabajo asalariado como obrero o empleado, un 9.7% adicional trabaja como jornalero o peón, un 11.7% como empleado doméstico y hasta un 47.8% como trabajador independiente. En cuanto al informe de indicadores de 2010, el gobierno manifestó que debido a aspectos metodológicos que dificultaban la interpretación de los resultados, se presentaban solamente indicadores complementarios de la situación laboral de la población desplazada. Sin embargo de la lectura de los informes de los años 2008 y 2010, se observa que el gobierno no presentó información sobre indicadores complementarios y por lo mismo es imposible comparar los resultados obtenidos para determinar si hubo avances, retrocesos, o estancamientos.

114. Respecto de los indicadores sectoriales, en el informe de 2008, el gobierno presentó cuatro nuevos indicadores sectoriales y presentó resultados sobre todos los indicadores sectoriales adoptados por la Corte, excepto uno. En el Informe sectorial 2010 no se presentaron resultados de los indicadores sectoriales. La Comisión de Seguimiento, en su Tercera Encuesta de Verificación presenta los resultados de los indicadores sectoriales de la siguiente forma: (i) En cuanto a jornada laboral: *“Sólo una tercera parte de los asalariados tiene una jornada laboral dentro de los límites legales. En el caso de los independientes, la situación es aún más precaria”*⁷⁰. Sobre la relación laboral, se tiene que aproximadamente el 86.5 (RUPD) y 89.4 (No RUPD) de la población no tiene un contrato escrito. (ii) En cuanto a seguridad social más del 80% de los obreros o empleados de los desplazados no cuentan con afiliación al SGSSS⁷¹. (iii) En cuanto a informalidad la tasa no ha descendido del 96%. (iv) En cuanto a pobreza e indigencia, cerca del 97 tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza y sólo un 20% supera la línea de indigencia⁷².

115. De lo anterior es posible concluir que a pesar de la adopción del Conpes 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados,

⁶⁹ *Ibíd.* P. 28

⁷⁰ Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado. Informe Preliminar. Resumen Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, 2010 (ENV-2010). Noviembre 8 de 2010.P. 16

⁷¹ *Ibíd.* P. 17

⁷² *Ib.* ídem P. 18

o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la sentencia de tutela T-025 de 2004 y las previsiones de auto 008 de 2009. La propuesta plasmada en el Conpes 3616 no constituye todavía una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada. Esta falencia institucional y de política pública no fue atendida con la responsabilidad y compromiso que exigía la gravedad de la situación que enfrenta la población desplazada, ni tuvo en cuenta el peso que el mismo gobierno nacional le dio a este componente de la política como mecanismo para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de Noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

116. En el informe de marzo 16 de 2011, el Gobierno Nacional indicó que si bien el Conpes 3616 de 2009 brinda lineamientos sobre cómo debe ser implementada la política de generación de ingresos, es necesario ejecutar otras estrategias adicionales, para lo cual propone: institucionalidad para la articulación de la política de generación de ingresos y, flexibilización de la oferta de generación de ingresos para la Población Víctima del

Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV-. Estas estrategias buscan fortalecer la coordinación interinstitucional Nación-Territorio, tanto en presupuesto como en acciones, fortalecer la participación de las entidades territoriales en la atención, identificar la oferta -es decir la presente en las entidades nacionales, territoriales, sector privado, cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil-, crear perfiles laborales, crear una ruta de atención integral, aplicar el enfoque diferencial a partir de nuevos diagnósticos y procesos participativos. Aunque en el informe de marzo de 2011, el gobierno reconoce *que el perfil productivo y económico de la PVDFV tiene unas particularidades*” y que “...*la oferta programática pública debe incluir un enfoque diferencia,*”⁷³ no hay nada en el texto de dicho informe que permita observar avances en la puesta en marcha de dicho enfoque. No se señalan productos ni responsabilidades institucionales. Tampoco se establecen siquiera posibles coberturas de población desplazada.

117. Sobre el análisis de la oferta programática, ésta se expone bajo cinco aspectos que son: formación y capacitación, emprendimiento y fortalecimiento empresarial, financiamiento y empleabilidad. El informe de marzo describe los programas ofrecidos en estos campos por las diferentes entidades a nivel nacional, sin embargo no hace un análisis sobre los logros o las falencias que han afectado la ejecución o gestión de los mismos, que permita evaluar su impacto en la atención de la población desplazada y los cambios o mejoras requeridas para un mejor desempeño, con el fin de implementar los ajustes necesarios bajo estas nuevas estrategias. Como aspectos finales se tiene que el *presupuesto* destinado a la ejecución de estas estrategias adicionales se encuentra distribuido entre las entidades del sector de Presidencia, Agricultura, Comercio Industria y Turismo y Protección Social. Para el 2011 el monto programado –en miles de millones de pesos- es: de \$106.787.18, para 2012: \$146.856.99, 2013: \$140.326.70 y 2014: \$134.124.14 y según el cronograma presentado, la ejecución de estas estrategias tomará todo el período de gobierno.

118. Según el informe de marzo de 2011, uno de los aspectos cruciales para la puesta en marcha de la política de generación de ingresos es la definición de una instancia de coordinación. Según el informe, “*(l)a coordinación técnica de la PGI estará liderada por una entidad que será elegida a través de un proceso de concertación institucional,*”⁷⁴ sin embargo, hasta la fecha aún no se ha definido esa instancia de coordinación. Tampoco hay evidencia sobre avances en otro de los aspectos señalados como cruciales, el del sistema de información, y se continúan haciendo afirmaciones generales sobre la importancia de contar con un sistema sin que se establezcan metas, cronogramas, recursos, o criterios concretos para su construcción. No hay identificación de la oferta total de programas de generación de ingresos dirigidos a la población desplazada, ni criterios que deben cumplir los programas para ser considerados como apropiados para el logro de los

⁷³ *Ibíd.*, p. 130.

⁷⁴ SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional... cit.*, p. 132.

objetivos buscados. En materia de asistencia técnica a nivel territorial, a pesar de haber sido establecida como una estrategia en el documento Conpes 3616⁷⁵ sigue relegada hasta tanto no se defina el convenio interadministrativo entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior, Acción Social y el Ministerio de Hacienda, sobre cuyos avances y resultados no existe ninguna información.

119. A pesar de que el Gobierno reconoce en su informe de marzo de 2011, la permanencia de varios problemas ya enunciados en el Conpes que aún no se encuentran en vías de solución y la ausencia de un marco normativo que especifique funciones y competencias, no hay una acción concreta que muestre avances en esta materia. De hecho el diseño de la “*Arquitectura institucional*” prevista y contratada como una consultoría en desarrollo del Conpes 3616, cuyos resultados aún no se conocen, se propuso como un instrumento para solucionar este problema. Sin embargo, no existe información sobre cómo se está avanzando en esta materia.

120. Algo similar sucede con la respuesta a la solicitud que se hiciera en el auto 385 de 2010, sobre la clarificación de las competencias legal y constitucionalmente asignadas a los entes territoriales en materia de generación de ingresos, en donde se evidencia que el gobierno nacional no tiene claro cómo enfrentar esta problemática, ni un plan de acción preciso para superarlo. En el Informe de marzo 2011 reconoce el gobierno que si bien existen, “*su nivel de especificidad, en muchos casos, no permite hacer coincidir estas competencias con acciones y tareas claras.*” La solución propuesta es “*abrir un debate técnico*” sobre la especificación de competencias de los distintos niveles⁷⁶, sin que haya un cronograma para avanzar en esa clarificación con plazos razonables y metas concretas o información relevante para hacer ese debate.

121. En el informe del Gobierno de marzo de 2011 se avanza en reconocer que es necesaria la flexibilización de la oferta de programas de generación de ingresos para que responda a las particularidades de la población víctima del desplazamiento. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce que no hay claridad sobre las particularidades y necesidades de esa población, como quiera que la mayor parte de las veces se parte de su supuesta carencia de habilidades y conocimientos, pero no se tienen en cuenta sus potencialidades y conocimientos en materia de productividad, como ocurre con quienes pertenecen a las comunidades afrocolombianas o los pueblos indígenas. Por otra parte, los ajustes propuestos no parecen ir en el sentido de tener en cuenta las necesidades y características de la población desplazada, por cuanto cuando se señalan los elementos que a su juicio deben caracterizar la oferta, parece referirse a aspectos de otro orden, más relacionados con la clasificación de las entidades territoriales o la priorización de necesidades con la población afectada por la ola invernal y amparadas bajo la emergencia

⁷⁵ DNP, *Lineamientos... cit.*, p. 103 y siguientes.

⁷⁶ SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional... cit.*, p. 135.

social declarada a finales del año 2010. Varios de los programas propuestos en materia de *oferta para el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial*, están a penas en etapa de reformulación, tal como ocurre con el componente “Recuperación de Ingresos y Emprendimientos -RIE-,” para personas con “*bajas competencias y sin activos*” que “*no han recibido recursos para generación de ingresos por Acción Social.*” En cuanto a la *Oferta de financiamiento*, el Gobierno Nacional presenta el Fomipyme como el principal instrumento, aun cuando reconoce que este fondo “*fue un instrumento creado para cofinanciar principalmente procesos de innovación y de riesgo tecnológico que no asume usualmente el sector privado, y que está dirigido al fortalecimiento empresarial, este instrumento se queda corto frente a las necesidades de la PVDFV*”⁷⁷. Esta crítica puede hacerse extensiva a otros instrumentos generales de financiación. Pese a ello, no se plantea la reforma de este instrumento o la creación de otro adecuado.

122. Dado que la vaguedad de la respuesta gubernamental no permite valorar si las propuestas y acciones diseñadas y adelantadas hasta el momento están realmente orientadas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ni si los cambios propuestos mejorarán o empeorarán la situación de la población desplazada o si retrasarán indefinidamente la superación del estado de cosas inconstitucional, o si tales acciones están efectivamente dirigidas a la reformulación de la política, o simplemente a mantener el enfoque de la política de generación de ingresos adelantada hasta el momento, a pesar de “*la gravedad de las falencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción.*”⁷⁸ En esa medida, y sin desconocer que para abordar las problemáticas identificadas en materia de generación de ingresos, existe un sinnúmero de alternativas viables frente a las cuáles el gobierno puede optar válidamente por aquella que mejor responda a esas necesidades, es necesario que el Director de Planeación Nacional presente un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a cada uno de los anteriores cuestionamientos, y presente una propuesta articulada, racional y razonable, con un cronograma claro, y presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de la política de generación de ingresos para la población desplazada.

123. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades del problema de generación de ingresos, ni la necesidad de que el proceso de concreción solicitado sea serio, razonado y libre de improvisaciones, o el hecho de que a pesar de las responsabilidades institucionales en la reformulación recaen principalmente en el Director del Departamento Nacional de Planeación, es necesario para la implementación efectiva de la política contar con el concurso, entre otros, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Director de Acción Social, y que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante,

⁷⁷ *Ibidem*, p. 148.

⁷⁸ Auto 008 de 2009, considerando 86

dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias de la política de generación de ingresos que debían ser corregidas, casi 3 años desde que se ordenó la reformulación de la política, la insuficiencia de los resultados alcanzados en términos de cobertura y goce efectivo de derechos y el hecho de que el gobierno viene trabajando en la nueva política de generación de ingresos desde el 7 de agosto de 2010, considera la Corte que el proceso de reflexión para el diseño y adopción de medidas concretas y de definición de metas y plazos precisos, no puede superar los 6 meses.

124. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso de reflexión garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Director del Departamento de Planeación Nacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Corrección de vacíos protuberantes de la política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición

125. La sentencia T-025 de 2004 reivindica como derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado que se revele la verdad de los hechos, se haga justicia y se obtenga de los autores del delito una reparación, esto de acuerdo con la Carta de Derechos del Desplazado, los lineamientos

trazados por el Derecho Internacional Humanitario, los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos respecto de los derechos de las víctimas y la jurisprudencia de esta Corporación que ha partido de una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 15, 21, 93, 229, y 250 de la Carta Política.

126. Con la expedición del auto 008 de 2009,⁷⁹ la Corte Constitucional resaltó como otro de los factores que retrasaban la superación del estado de cosas inconstitucional la persistencia de fallas y vacíos protuberantes en materia de garantía de los derechos de la población desplazada como víctimas de un delito, respecto de lo cual afirmó (i) que los esfuerzos hasta el momento habían sido incipientes, (ii) una absoluta impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, debido a la falta de iniciación e impulso de las investigaciones por esta conducta a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio de conformidad con el artículo 159 de la Ley 599 de 2000, (iii) existencia de grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia, y ausencia de una estrategia para superarlos. Por ello ordenó al gobierno nacional, formular una política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada⁸⁰, bajo un esquema participativo, con los complementos necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de tal manera que se ofreciera una respuesta articulada y efectiva, asegurando el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en su calidad de víctimas.

127. Los derechos de las víctimas de delitos, especialmente de graves violaciones a los derechos humanos como el desplazamiento forzado, se encuentran reconocidos por el derecho internacional, lo cual tiene una evidente relevancia constitucional por tres razones principales: (i) de conformidad con el artículo 93 superior, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos, prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno; (ii) los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y (iii) las normas de *ius cogens*, reconocidas como tales en el Derecho Internacional Humanitario y en el derecho internacional de los derechos

⁷⁹ A través del cual se declaró la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004.

⁸⁰ La jurisprudencia constitucional ha delimitado tales derechos de la siguiente manera: (i) El **derecho a saber o a la verdad**, que implica el derecho a conocer las circunstancias y actores de los actos violatorios de derechos humanos, que es un derecho imprescriptible y tiene una doble connotación tanto individual como colectiva, esta última referida a la necesidad de memoria colectiva e histórica y de prevenir nuevos hechos generadores de violaciones. (ii) El **derecho a la justicia** que implica la posibilidad para las víctimas de acceder a un recurso judicial justo y eficaz, a que los hechos sean investigados y los agresores perseguidos, juzgados y sancionados y a obtener reparación dentro del proceso penal. El derecho a la justicia también implica que figuras jurídicas como la prescripción penal no deben operar para delitos de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ni aplicarse para casos de falta de recursos efectivos, y la amnistía no debe tener efectos jurídicos frente a la reivindicación de reparación por parte de las víctimas. (iii) El **derecho a la reparación** que tiene igualmente una dimensión tanto individual como colectiva. La dimensión individual se concreta en medidas de restitución, indemnización y readaptación, mientras que la dimensión colectiva del derecho a la reparación se materializa a través de medidas de carácter simbólico, de reconocimiento público, que se proyecten a la comunidad. Y (iv) La **garantía de no repetición**, que incluye diversos tipos de medidas encaminadas a incidir en los factores o causas estructurales de las graves violaciones de derechos para evitar su repetición.

humanos tienen carácter prevalente. Estas tres reglas han sido tenidas en cuenta en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos fundamentales de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos,⁸¹ como ocurre en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado interno.⁸²

128. Los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y las garantías de no repetición de las víctimas han sido reconocidos de manera reiterada en la jurisprudencia de esta Corporación tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela. Estos derechos implican el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan los hechos que implican vulneraciones masivas y sistemáticas los derechos humanos de esta población, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, el derecho a ser reparado de manera integral, así como las garantías de no repetición.

129. Dado el deber constitucional de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, todas las autoridades colombianas, con base en el principio de respeto de la dignidad humana como base fundante del Estado social de derecho (Art.1,CP), tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida,

⁸¹ Entre los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos –art.8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre –art. 23-, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder –arts.8 y 11-, el Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra –art. 17-, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios Joinet” –arts. 2,3,4, 37-, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos - parte III, párrafo 5-, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas (Aprobada en Colombia mediante la Ley 35 de 1961) y su Protocolo Adicional (Aprobado en Colombia mediante la Ley 65 de 1979) , tal y como fue expuesto en la aparte 3.1 de esta sentencia. Especial relevancia reviste la Resolución 60/147 de Naciones Unidas (Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adoptada el 16 de diciembre de 2007), que consagró una serie de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, y el numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han reconocido que las víctimas de delitos en general, de graves violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado en especial, tienen el derecho fundamental a obtener una *reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido*, comoquiera que no estaban obligadas a sobrellevarlo y que desencadenó una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, situación que dio lugar a una situación de vulnerabilidad, debilidad manifiesta, a unas condiciones de desigualdad, a una situación de vulneración de sus derechos fundamentales y a la ausencia de condiciones mínimas de existencia, de donde se deriva la procedencia de la reparación del daño sufrido.

⁸² En cuanto a la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha evidenciado que el reconocimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y a la reparación se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales: (i) En el mandato según el cual los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art.1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación, de donde se fundamenta la intervención de las víctimas en las vías judiciales de reparación y en la vía administrativa; (vi) en el derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; (vi) en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado; (vii) en el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.); (viii) en el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12), así como en la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, los cuales no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (Art. 2, CP) y de velar por la protección de las víctimas (Art. 250-7, CP) y de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición. Tales principios deben ser tenidos también en cuenta al desarrollar instrumentos legales y reglamentarios diseñados para la protección y efectividad de tales derechos.

130. Es por ello, que la Sala reitera que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas en general y específicamente de las víctimas de desplazamiento forzado, deben desarrollarse e interpretarse, de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia y tomando en cuenta los principios de favorabilidad hacia el entendimiento y restablecimiento de sus derechos⁸³; la buena fe; la confianza legítima⁸⁴; la preeminencia del derecho sustancial⁸⁵, y el reconocimiento de la especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de estas víctimas. En ese sentido, la Corte ha señalado que una visión integral de los derechos de las víctimas, en general, y de las víctimas del desplazamiento forzado interno en particular, conduce a reconocer la conexión intrínseca entre el derecho a la reparación con los derechos a la verdad y a la justicia, ya que la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables.⁸⁶

131. Los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de esclarecer la verdad de lo sucedido, la prevención, investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, a la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial –penal y contencioso administrativa– como por la vía administrativa, garantizando el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías, así como a la adopción de medidas que garanticen la no repetición de tales violaciones.

132. En relación con estos derechos el Gobierno Nacional reportó el 1 de julio de 2010 como avances de esa política, la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y los procedimientos especiales de Justicia y Paz y de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, a pesar de que dicha estructura organizativa estaba concentrada principalmente en los casos amparados por la Ley 975 de 2005 y no para la población desplazada. Respecto al diseño de la política e idoneidad de la misma se plantearon como ejes transversales, el enfoque diferencial, la

⁸³ T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de mayo 4 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸⁴ T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de 2007.

⁸⁵ T-025 de 2004; T-328 de 2007.

⁸⁶ C-228 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett

coordinación interinstitucional y territorial, la atención psicosocial, la gestión de la información y la participación efectiva de la población desplazada.

133. En cuanto al derecho a la reparación, durante los últimos años éste se circunscribió a lo contemplado en la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, que no abarcaron el amplio espectro de trasgresiones a las víctimas del desplazamiento forzado. Y respecto de las garantías de no repetición, las medidas reportadas para incidir en los factores o causas estructurales de las graves violaciones de derechos para evitar su repetición, no han partido de un análisis de los factores que dan lugar a la violación de tales derechos, por lo que se reducen en su mayoría a acciones de socialización y capacitación que ha resultado claramente insuficientes e inoperantes.

134. Los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, contemplados en el auto 116 de 2008, arrojan que no hay reparación integral, ni en el plano individual ni en el colectivo para todas las víctimas del desplazamiento forzado. No todos los actores armados que se pretendían cobijar en la Ley 975 de 2005, han sido judicializados y condenados; las víctimas siguen sin conocer la verdad de los hechos y, lo que es peor aún, varias de ellas han sido amenazadas y obligadas a desplazarse más de una vez como consecuencia de su participación en los procesos de justicia y paz. Las peticiones de los hogares desplazados que han solicitado la restitución de tierras y/o viviendas no han sido acogidas favorablemente, los territorios colectivos despojados tampoco han sido objeto de restitución, pues las medidas colectivas adoptadas para tal fin no reportan resultados y, en esa medida, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición se ha visto gravemente frustrado.

135. Ahora bien, en el marco de sus competencias, la Procuraduría General de la Nación ha manifestado, respecto del derecho a la reparación, que debe ser integral y debe combinar, de acuerdo con las necesidades, las distintas formas de reparación, tanto materiales como simbólicas. Igualmente, dijo que se debe atender pretensiones individuales como colectivas. Por otra parte, en el décimo noveno informe de seguimiento, del 5 de diciembre de 2008, relativo a la aplicación de los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, se resaltó que de cara a las respuestas otorgadas por las personas encuestadas sobre la ley 975 de 2005 y su percepción sobre sus derechos, es claro que del universo encuestado un número inferior al 30% tiene conocimiento de ésta; sólo la mitad de la población afirma conocer que es obligación del Estado darle a conocer la verdad sobre los hechos que ocasionaron su desplazamiento; y sólo un 6.6% cree que el Estado le ha dado alguna reparación en su calidad de víctima. Estas cifras, dice la Procuraduría, por si mismas resultan preocupantes en la medida en que reiteran que las víctimas no solo no gozan con plenitud sus derechos, sino que además en su inmensa mayoría desconoce que los tiene. Finalmente, en el XXII Informe de seguimiento, en relación con la Audiencia de

Rendición de Cuentas del Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional convocada mediante auto 225 de 2009 y realizada el 10 de julio de 2009, la Procuraduría subrayó que a la fecha no había conocido información relacionada con el complemento a la política pública de goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, en los términos establecidos por la Corte en el auto 008 de 2009.

136. A su turno, la Defensoría del Pueblo⁸⁷ consideró que se debe velar por la restitución de derechos como el retorno, el restablecimiento de la libertad de locomoción y residencia, la identidad, la reunificación familiar y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Así mismo, expuso en su informe, que la indemnización debe incluir los valores de los perjuicios económicamente valiables, proporcional a la gravedad de la violación, que tenga en cuenta el daño físico y mental, los daños materiales entendidos como la pérdida de oportunidades de empleo, actividad económica, es decir el lucro cesante, los daños morales y los gastos de asistencia jurídica. En esa línea, la Defensoría del Pueblo evidenció que siguen presentándose debilidades en cuanto al diseño y la implementación de la política de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, teniendo como principales causas; (i) el retraso en la formulación de planes, programas y proyectos; (ii) los pocos planes elaborados y actualizados a la fecha carecen de una caracterización que concuerde con la demanda de la población y, por tanto, de un enfoque diferencial. Además, (iii) no se han incluido indicadores de seguimiento, como ordenó la Corte Constitucional y el Gobierno continúa basando su oferta en el asistencialismo y no en la garantía del goce efectivo de derechos.

137. En el proceso de seguimiento a la implementación de las órdenes relacionadas con el presente tema, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado,⁸⁸ dice que el Gobierno Nacional presenta, a destiempo, como lineamientos una serie de definiciones básicas y genéricas que no profundizan sobre las dimensiones del daño causado a la población desplazada, ni se encuentran enmarcados dentro de un conjunto de principios básicos a partir de las fuentes internacionales en la materia y, a su vez, carecen de elementos de aplicación práctica. La propuesta del Gobierno Nacional, según se expuso, establece una serie de líneas de acción y metas con un alto grado de abstracción, la mayoría de las cuales no cuentan con una entidad responsable de alto nivel para su ejecución, concentrándose en acciones de subgrupos de trabajo al interior del Grupo de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia (y a partir de la escisión, del Ministerio de Justicia) o la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Por otro lado, según la Comisión de Seguimiento, se establecen metas sin plazos definidos y en algunos casos se presenta el inconveniente de que la estrategia y las metas formuladas en materias como la

⁸⁷ Informe del 15 de julio de 2010.

⁸⁸ Informe denominado: “Lineamientos de política sobre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para la población en situación de desplazamiento,” presentados en junio de 2010.

verdad histórica, no se adecuan al mandato legal o a la competencia del grupo de trabajo o área a la que se le atribuye la responsabilidad de asumirlas.

138. La Comisión también señala que el Gobierno Nacional no realiza un diagnóstico crítico de los escenarios actualmente existentes en materia de verdad, justicia y reparación, ni de las estrategias para superar sus falencias, ni parte tampoco de una caracterización de la dimensión de los daños producidos por el desplazamiento forzado a sus víctimas. Asimismo, subrayó que resulta claro que el Gobierno Nacional incumplió lo dispuesto en el auto 008 de 2009 en relación con la política de verdad, justicia y reparación. Para esta organización la política de atención integral vista como un todo no ha partido de una determinación lo más precisa posible del daño que el desplazamiento ocasiona a los derechos de las personas forzadas a desplazarse, lo cual, en su criterio, es un paso previo e indispensable para la formulación de los lineamientos de una política en tan importante materia. Sin la existencia de una política adecuada que garantice los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, se dice que, resulta difícil concebir avances significativos en el goce efectivo de derechos. En el documento denominado “*Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004,*” presentado en julio de 2010, concluyó que a la fecha no existía siquiera un documento de política definitivo en la materia, por lo que resulta difícil concebir avances significativos en el goce efectivo de éstos derechos, y por tanto, en la superación del estado de cosas inconstitucional.⁸⁹

⁸⁹En marzo de 2011, la Comisión de Seguimiento presentó un documento con comentarios a la ponencia radicada del proyecto de ley 213 de 2010 (senado) / 107 de 2010 (cámara) “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones.*” En ese orden, la Comisión consideró oportuno insistir en que en el Proyecto de Ley de Víctimas persisten falencias y vacíos de especial envergadura que sólo es posible superar mediante la incorporación de las siguientes modificaciones: “(i) Adecuar la ley a la estricta diferenciación conceptual entre medidas de atención, de ayuda humanitaria y prestación de servicios sociales, y medidas de reparación; (ii) Desarrollar el principio de integralidad de las medidas de reparación, conforme a los estándares internacionales; (iii) Hacer explícito el fundamento de las medidas de reparación: En el proyecto de ley no es claro el fundamento jurídico de las medidas de reparación; (iv) Respetar la prohibición constitucional de descontar de la indemnización aquellos montos recibidos por las víctimas por concepto de ayuda humanitaria; (v) Respetar el concepto de justa indemnización, el principio de igualdad de trato y garantizar que los montos indemnizatorios en sede judicial sean mayores a los topes administrativos, mediante la formulación de criterios de equidad y distribución que delimiten las decisiones de los jueces en materia de responsabilidad subsidiaria del Estado y que no los obliguen a remitirse como tope máximo a los montos establecidos por el Ejecutivo en un decreto administrativo de indemnizaciones; (vi) Incluir dentro del objeto de la restitución, las viviendas y el patrimonio: Conforme a los principios internacionales sobre restitución para población desplazada; (vii) Ofrecer claridad respecto a la indemnización por vía administrativa. Es preciso insistir en criterios tales como: 1) Respeto por los componentes de la indemnización conforme al bloque de constitucionalidad; 2) Aplicación rigurosa del principio de reparación integral distributiva en equidad, 3) Utilización de estadísticas disponibles debidamente representativas, como las derivadas de la III Encuesta de Verificación de la Comisión de Seguimiento, para llegar a una tarificación coherente, proporcional y razonable, tanto para las víctimas como en términos de los límites impuestos sobre el presupuesto nacional por concepto de búsqueda de estabilidad fiscal de mediano plazo; (viii) Adecuar la definición de víctimas a los estándares internacionales sobre no discriminación en la aplicación de las normas de derechos humanos: Inclusión de los familiares de las víctimas indirectas, sin limitar su relación únicamente al primer grado de consanguinidad o de afinidad, y sin reducir su condición de víctima a los casos de muerte y desaparición forzada; combatientes que adquieren estatus de persona protegida por el DIH y víctimas de hechos acaecidos en la década de 1980, fecha que debe compaginarse con la fecha de acaecimiento de los despojos y abandonos forzados objeto de restitución, así como con la fecha de ocurrencia de los hechos a partir de la cual se recibirían declaratorias de desplazamiento forzado. Lo anterior, a su vez, debe verse complementado con la supresión del párrafo que afirma que no serán consideradas víctimas aquellas personas que han visto afectados sus derechos por actos de *delincuencia común*, toda vez que la ambigüedad de la expresión daría lugar a interpretaciones restrictivas, principalmente en lo atinente a las víctimas de las llamadas oficialmente “Bandas Criminales” las cuales, conforme al proyecto de ley de seguridad ciudadana, serían entendidas como “grupos de delincuencia organizada.” (ix) Reforzar las medidas para atender al alivio de pasivos que afectan el patrimonio de las víctimas; (x) Establecer un mecanismo imparcial, independiente y participativo de esclarecimiento histórico con el fin de

139. En ese contexto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, señaló que no hay idoneidad en cuanto a las medidas adoptadas para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Expuso que, hay impunidad, pues el delito es residual, de investigación limitada. Es decir, los esfuerzos son incipientes ya que no se abordan todas las dimensiones, la tarifa de indemnización es reducida, la reparación se asimila a un subsidio social y la institucionalidad es muy débil, como se evidencia en los esfuerzos presupuestales fijados para ese efecto.

140. En el marco de la Cátedra UNESCO del Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia, se presentó un documento llamado “Acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado interno: análisis de los procesos penales,” dentro del cual se identificaron los principales obstáculos en el goce efectivo del derecho a la justicia por parte de la población desplazada, precisando que éste no se agota en la activación del sistema jurisdiccional, sino que también incluye: i) el derecho de acceso a un órgano jurisdiccional, ii) el derecho a participar en el proceso y que este se surta de acuerdo a las normas del debido proceso, iii) el derecho a obtener un fallo firme, ejecutable y en un plazo razonable. Y se recomienda incorporar para la efectividad de este derecho un enfoque diferencial basado en el género, la edad y la etnia.

141. En el caso particular del derecho a conocer las circunstancias y actores del delito del desplazamiento forzado interno, la Corte halla que éste se encuentra supeditado al ejercicio del derecho a la justicia, frente al cual es preciso aclarar que las víctimas no pueden acceder a los recursos judiciales de una manera ágil y en cuanto hace alusión a la eficacia de los mismos, la mayor parte de las conductas delictivas denunciadas por la población desplazada, entre las cuales se encuentra el desplazamiento forzado, se hallan impunes⁹⁰.

142. A pesar de la adopción de los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada contemplados en el auto 116 de 2008,⁹¹ en ninguno de los informes gubernamentales se presentan

ofrecer a las víctimas una instancia extrajudicial para contribuir a la realización del derecho a la verdad; (xi) Incluir figuras adicionales en materia de restitución de tierras que permitan mejorar el procedimiento en aras de hacer efectivo el derecho de las víctimas, entre otros: 1) Establecimiento de un proceso administrativo de restitución directa de tierras, 2) Corresponsabilidad territorial en materia de reubicación, 3) Identificación y destinación de bienes rurales para atender la compensación en especie; (xii) Prescindir del capítulo sobre población en situación de desplazamiento forzado, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Si bien se reconoce que el traslado de todo el capítulo al título correspondiente al de atención y asistencia es un cambio positivo y a su vez el capítulo ha sido objeto de algunas modificaciones, en criterio de la Comisión se persiste en mantener figuras que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial aquella producida en torno a la Sentencia T-025 de 2004, pueden contradecir estándares constitucionales que amparan a la población víctima del desplazamiento forzado.”

⁹⁰ Respecto a la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos aprobados por la Corte Constitucional, según informe del SNAIPD del 1 de julio de 2010, a diciembre del año 2009 se conocía de cinco casos de procesos judiciales por el delito de desplazamiento forzado interno; pero sólo hasta el pasado 29 de junio se profirió la primera sentencia en donde se condenó a Uber Bánquez Martínez alias “Juancho Dique” a 8 años de prisión en el marco de la Ley de Justicia y Paz, por delitos entre los que se encuentra el desplazamiento forzado. Hay, hasta ahora, al menos tres casos en los que la jurisprudencia colombiana ha marcado un precedente en materia de verdad, justicia, y reparación: a saber, los casos de Trujillo en el Valle del Cauca, Jiguamiandó en el Chocó y Mampuján en el departamento de Bolívar.

⁹¹ *Derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición*: Indicador de goce efectivo: (i) Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa. (ii) Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente. (iii) Todas

cifras que muestren que ha habido reparación integral, individual o colectiva, para las víctimas del desplazamiento forzado. En el informe de julio de 2010, el gobierno nacional señaló que en el marco de la Ley de Justicia y Paz de “*se han registrado más de 280.000 víctimas, de las cuales más de 60.000 son desplazadas. De otra, parte se han encontrado 2579 fosas y 3131 cadáveres, resultados que contribuyen de manera significativa, no solamente, a la consecución de la verdad judicial sino se constituyen en medidas de satisfacción para las víctimas de la violencia armada en Colombia.*” Sin embargo, no se presenta ninguna información sobre el avance y resultados de los procesos judiciales en donde se esclarezca la verdad para las víctimas de estos hechos, la judicialización y sanción de los responsables o la entrega efectiva de la reparación.

143. La Corte Constitucional concluye que para el 6 de agosto de 2010, a pesar de lo ordenado en el numeral décimo del auto 008 de 2009, la política pública de “*garantía de derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición,*” continuaba sin ser formulada, o incluir acciones decididas para corregir los vacíos protuberantes, asegurar la participación efectiva de las víctimas, ni contar con cronogramas para su ejecución, implementación y seguimiento, de tal manera que se ofreciera una respuesta articulada y efectiva para garantizar la satisfacción de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones.

las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente. (iv) Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos. (v) Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal. (vi) Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente. (vii) Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad. (viii) Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial. (ix) Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado. *Derecho a la restitución:* Indicador de goce efectivo: (i) Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes. (ii) Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba don anterioridad del crimen de desplazamiento. Indicador complementario: (i) Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas. (ii) Número de hogares desplazados que han obtenido la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas/ número total de hogares desplazados que han sido despojados de sus tierras y/o viviendas. (iii) Número de colectivos que han recibido medidas adecuadas de reparación colectiva / total de colectivos que se identifican como víctimas colectivas del crimen de desplazamiento forzado. (iv) Total de hectáreas entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de a Ley 975 de 2005 /total de hectáreas despojadas. (v) Total de unidades de vivienda entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de unidades de vivienda despojadas. (vi) Número de hectáreas despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / total de hectáreas despojadas que han sido recuperadas. (vii) Número de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / total de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas. Indicadores sectoriales asociados: (i) Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han obtenido y recibido a título propio la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas ellas o sus familias / total de personas desplazadas beneficiarias de medidas de restitución.

Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

144. Por su parte, el Gobierno Nacional en su informe del 16 de marzo de 2011, plantea cambios en la institucionalidad, tal como se pasa a ver. La *Vicepresidencia de la República* estará a cargo de coordinar la política de atención y reparación integral de las víctimas y para tal fin se crean algunos instrumentos, como la *Red Nacional de información para la población víctima*, que incluye un registro único con el cual se busca superar la problemática causada por los subregistros existentes. Así mismo, se diseña el *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, que estará soportado y coordinado por la *Agencia Presidencial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* y por un *Comité Consultivo de Coordinación Interinstitucional*. Además, el diseño de la política estará a cargo de un espacio de coordinación interinstitucional que estará presidido por el Ministerio del Interior y de Justicia, que garantice la coordinación Nación-Territorio, haga estricto seguimiento a la implementación de la política y, en general, que involucre a todas las instituciones con competencia en la formulación o ejecución de la nueva estrategia.

145. Dado que hasta el momento no ha habido una aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno adoptados mediante Auto 116 de 2008 que permita conocer la línea de base en la materia, o a partir de los cuales se pueda saber la situación de avance, retroceso o estancamiento en su protección, y que no se cuenta hasta el momento con información sobre la forma como se plantea su incorporación en la política definida mediante Ley 1448 de 2011, es necesario que el Gobierno informe sobre las acciones desarrolladas hasta el momento para cumplir con esta obligación, y la forma como se están teniendo

en cuenta con el fin de que en el proceso de reglamentación e implementación de tal política se asegure que los instrumentos y mecanismos adoptados contribuyen efectivamente al goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición de la población desplazada.

146. La Ley 1448 de 2011 crea una nueva institucionalidad responsable de la efectividad de los derechos a la verdad, justicia y a la reparación, entre ellas los *Centros Regionales de Atención y Reparación*, encargados de unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención a las víctimas, a fin de que éstas sean informadas sobre sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en ella. En ese mismo sentido, a nivel territorial se crearán los *Comités Departamentales Distritales y Municipales para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* con el fin de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo territorial, para garantizar la adecuada y oportuna atención a las víctimas. El Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada-SNAIPD, conformado por 19 instituciones, se ampliará y se denominará *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas-SNARIV*, integrado por 32 entidades y los Programas Presidenciales de Atención Integral contra Minas Antipersonal, y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

147. En cuanto a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia definidas en la Ley 1448 de 2011 se crea un nuevo marco normativo que establece, entre otras medidas, la indemnización por vía administrativa, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido se adoptan medidas tales como la entrega de una indemnización por núcleo familiar, a través de mecanismos de subsidio integral de tierras, permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos, subsidio de vivienda de interés social rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, o subsidio de vivienda de interés social urbano en las modalidades de adquisición y construcción de vivienda nueva. También se presenta una propuesta normativa en el marco de la Ley 1424 de 2010.⁹² En el informe en cita se manifiesta que la política de verdad, justicia y reparación se encuentra en construcción y que para seguir en el proceso se articularan las diferentes iniciativas legislativas en la materia, a fin de generar una política que garantice los derechos de la población desplazada.

148. Una vez analizados los informes presentados por el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional observa que, si bien se ha avanzado en la formulación de los lineamientos de la política pública sobre verdad, justicia,

⁹² Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

reparación y garantías de no repetición, aún no se han comenzado a implementar sus postulados. Si bien a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 se inició un proceso de reglamentación para impulsar los cambios institucionales previstos en ella, asegurar el proceso de transición institucional y de coordinación interinstitucional y entre la Nación y los territorios, y generar el Plan Nacional de Financiación, y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, entre otros asuntos, la misma requiere de la respectiva reglamentación a fin de ser efectivamente implementada.

149. No obstante, dado que varios de los artículos contenidos en la Ley 1448 de 2011, implican transformaciones importantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y de la Política Pública en materia de desplazamiento forzado interno, así como de los modelos de atención, es necesario conocer la forma como el Gobierno Nacional entiende la interrelación existente entre la política pública plasmada en la Ley 387 de 1997 y la prevista en el Ley 1448 de 2011, en términos de capacidad institucional demandada, clarificación de responsabilidades institucionales, necesidades de armonización entre las dos políticas, precisión sobre la capacidad institucional y presupuestal para atender la población objetivo de cada una de las dos leyes, como quiera que las responsabilidades estatales con las víctimas del desplazamiento no desaparecen por la expedición de una ley en la que se establezca un ámbito de protección particular, la cuantificación de recursos presupuestales requeridos, los vacíos, las contradicciones y los cambios normativos que deben ser considerados, así como la metodología prevista para la participación efectiva de las víctimas, el cronograma, recursos y plan de acción previstos para la transición institucional, de tal forma que la implementación de la política a favor de las víctimas impida continuar con el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado o constituya un retroceso en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, o en una excusa para postergar indefinidamente las obligaciones estatales frente a la población desplazada.

150. En dicho proceso de reglamentación de la Ley 1448 de 2011, resulta de gran relevancia conocer la forma como se adelanta el desarrollo del Conpes para el Plan Nacional de Financiación (Art. 19) y para fortalecer el Fondo de Reparaciones (Art. 54), la revisión y adecuación de los programas de protección de tierras existentes (Art. 32), la reestructuración y fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo (Art. 43), la adopción de medidas subsidiarias de restitución (Art. 72), el ajuste de la figura de la indemnización administrativa (Art. 132), el programa de rehabilitación (Art. 136), el programa de atención sicosocial (Art. 137), el programa de derechos humanos y memoria (Art. 144), el programa de reparación colectiva (Art. 151), la definición de la institucionalidad requerida para la reparación (Art. 170), el plan nacional de atención y reparación a las víctimas (Art. 175), la conformación de la mesa de participación (Art.193), la definición de la ruta única (Art. 203), la regulación de los derechos y garantías de las víctimas

pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Art. 205), y los avances concretos y la clarificación de la ruta jurídica del plan de choque en materia de restitución de tierras, entre otras tareas.

151. Dado que de manera simultánea con la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, se adelantan otros procesos similares en materias estrechamente relacionadas con los fines de la Ley 1448 de 2011 o con las instituciones que deben ser fortalecidas para asegurar la efectividad de sus instrumentos, no cuenta la Corte Constitucional con información sobre la forma como el gobierno tiene previsto asegurar que la reglamentación e implementación de esta política, resulte armónica con los desarrollos legislativos y reglamentarios que se están adelantando, por ejemplo, en el proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, en la reformulación de la Política Nacional de Consolidación Territorial, en la ley de ordenamiento territorial, en la reforma a la ley de extinción de dominio, o incluso en los procesos de escisión, fusión o transformación de entidades públicas involucradas en los procesos de restitución que implican concentración de funciones operativas en entidades que no tienen presencia territorial, la creación de supraentidades de coordinación sin capacidad operativa y la tercerización de funciones públicas relacionadas con los procesos de restitución y retorno, o por desarrollos normativos de origen legislativo relacionados con el otorgamiento de títulos de propiedad a favor de poseedores,⁹³ para citar tan solo algunos ejemplos.

152. Por lo anterior, se solicitará al Gobierno Nacional que presente un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a cada uno de los anteriores interrogantes, especialmente al cuestionamiento de cómo avanza el proceso de reglamentación de la política de verdad, justicia y reparación ordenada por la Ley 1448 de 2011 para las víctimas de desplazamiento forzado y la forma como están siendo tenidas en cuenta en dicha reglamentación, el marco constitucional y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y efectividad de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, en particular en lo relativo a los principios mínimos para hacer efectivos los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y reparación, tales como, (i) la garantía de la participación efectiva de la población desplazada víctima del desplazamiento forzado en el diseño y puesta en marcha de la política pública de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición; (ii) el cumplimiento de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en materia de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las que surgen de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas; (iii) la observancia de los criterios y parámetros mínimos

⁹³ Entre ellas, el proyecto de ley 258 de 2011 - Senado “por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones”, iniciativa del senador nariñense Carlos Eduardo Enríquez Maya, autor de la Ley 1182 de 2008 “por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”

constitucionales fijados por la jurisprudencia de esta Corporación en materia de reparación integral a víctimas de delitos, así como en lo decidido en la sentencia T-025 de 2004, en sus autos de seguimiento, en materia; (iv) la garantía al derecho a la información, al acompañamiento y la asesoría jurídica a las víctimas de desplazamiento forzado en materia de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

153. De conformidad con lo anterior, insiste la Sala en la necesidad de que el Estado y la sociedad en general realicen los esfuerzos presupuestales necesarios para contar con fuentes de financiación adecuados para lograr la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado. Por ello, dado que hasta el momento no se cuenta con información sobre la proyección presupuestal y los instrumentos de financiación pública y privada que está desarrollando tanto a nivel nacional, como en coordinación con las entidades territoriales, para asegurar tanto la efectividad de los procesos de restitución y reparación previstos en la Ley 1448 de 2011, como para fortalecer a todas las entidades públicas nacionales y territoriales involucradas en la protección de los derechos de las víctimas.

154. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades del problema de reglamentar, dentro de los términos establecidos en la ley, la política recién expedida y de adelantar los cambios institucionales que la implementación de tal política implican, ni la necesidad de que el proceso de reglamentación solicitado sea serio, razonado y libre de improvisaciones, de tal manera que garantice la participación de las víctimas. Tampoco le es ajeno el hecho de que a pesar de las responsabilidades institucionales en la reformulación recaen en una agencia gubernamental todavía no constituida, y que para su implementación efectiva es necesario contar con el concurso, entre otros, de los Ministros de Interior, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación Nacional, de Ambiente, Ciudad, y Territorio y de los Directores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Servicio Nacional de Aprendizaje, de la Fiscalía General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, así como que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias de la política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición para la población desplazada, y dados los posibles traumatismos que puede generar la transición entre el sistema nacional de atención integral a la población desplazada y el sistema nacional de atención de víctimas, considera la Corte que, más allá de la mera reglamentación de la Ley 1448 de 2011 dentro de los términos previstos en dicha ley, el proceso de reflexión para el diseño, adopción e implementación de medidas concretas y de definición de metas y plazos precisos para la transición, no puede superar los 6 meses, aunque la culminación de la implementación de dicha transición

supere incluso el tiempo previsto en la ley, teniendo en cuenta el volumen de población a atender.

155. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso de reflexión garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional dadas las responsabilidades que la misma Ley 1448 de 2011 le asignó en la transición, que para el 8 de noviembre de 2011, como vocero del Gobierno Nacional, presente a la Corte Constitucional un informe conjunto, por escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para dar respuesta a los anteriores interrogantes y atender los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010, en materia de garantía al goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno protegidas tanto por la Ley 387 de 1997, la jurisprudencia constitucional, y el derecho internacional, como por la Ley 1448 de 2011. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados, la clarificación de competencias y los resultados alcanzados. Recibido el informe gubernamental sobre metodología y cronograma de trabajo, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

156. Por otra parte, en el auto 008 de 2009 se solicitó a la Fiscalía General de la Nación diseñar una estrategia que permitiera avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado, sin que necesariamente dependiera de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información con el RUPD. Sobre el particular,

el Director Nacional de Fiscalías⁹⁴ reportó el diseño de una estrategia de investigación del punible de desplazamiento forzado como delito autónomo y del mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre esa entidad y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social. No obstante lo anterior, algunos fiscales de la Unidad Especial de Desplazamiento de la Fiscalía General de la Nación, han reportado a la Corte Constitucional los obstáculos operativos para acceder a la información del registro, en la medida que con frecuencia se opone la reserva sobre dicha información, a pesar de que se trata de autoridades judiciales que investigan la comisión de un delito. Así las cosas, la Corte encuentra necesaria la presentación urgente de un informe por parte de la Fiscalía General de la Nación, donde se evidencien los resultados de las estrategias y mecanismos adoptados a efectos de evitar la impunidad de las conductas delictivas de las cuales ha sido víctima la población desplazada, así como las medidas acordadas entre la Fiscalía General de la Nación y Acción Social para asegurar que el acceso a la información de la población desplazada no se convierta en un factor de riesgo para esa población. Dicho informe, entregado impreso y en medio digital, deberá ser remitido a la Corte Constitucional por la Fiscal General de la Nación a más tardar el 11 de noviembre de 2011.

157. De igual manera, la Corte solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, enviar un informe actualizado de los avances y resultados de los mecanismos diseñados para facilitar la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y permitir el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. Dicho informe, entregado impreso y en medio digital, deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de noviembre de 2011.

Corrección de los vacíos protuberantes en la política pública de prevención del desplazamiento

158. Según se señaló en el auto 008 de 2009 “en materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas, (i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis

⁹⁴ Informe presentado el 5 de mayo de 2009. El gobierno en informe de 16 de marzo de 2011, comunicó la creación de la Unidad Nacional de Desplazamiento Forzado.

puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT.”⁹⁵

159. En materia de prevención, en ninguno de los tres informes presentados por el Gobierno Nacional en Junio 2009, Octubre 2009 y Julio 2010, se presentan acciones de las que pueda inferirse un verdadero avance en el cumplimiento de lo ordenado en el auto 008 de 2009 en materia de prevención del desplazamiento, como quiera que la mayor parte de las acciones reportadas se concentran en el anuncio de la construcción de lineamientos generales, o instrumentos en proceso de diseño. Dichos informes no contienen cronogramas definidos sobre la implementación del complemento de la política de prevención y protección. Tampoco se tiene noticia de que exista planeación cronológica que incluya la articulación de toda la política, dando la apariencia que cada tema se maneja aisladamente. Lo que a futuro podría generar atomización de esfuerzos y recursos tanto financieros como humanos y a la postre un estancamiento en el desarrollo de la política.

160. El informe de julio 1 de 2010, contiene referencias generales a las medidas de prevención contempladas en el Decreto 250 de 2005, a los esfuerzos por consolidar el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas y los avances en la formulación e implementación de un programa de protección para las víctimas de desplazamiento, y la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos para el año 2011, tales como: (a) la Incorporación de la política de prevención y protección del desplazamiento forzado en 12 Planes Integrales Únicos Departamentales; (b) el fortalecimiento de 12 Mesas departamentales de Prevención y Protección y/o Comités de Atención Integral de Población Desplazada en prevención del desplazamiento forzado; (c) la asesoría técnica para la formulación de 32 Planes Departamentales o subregionales de prevención y protección de derechos humanos en el marco del desplazamiento forzado; y (d) la asesoría

⁹⁵ Auto 008 de 2009, considerando 93

técnica para la formulación de 70 planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos.

161. En cuanto al establecimiento de un cronograma acelerado de implementación, el informe sólo da cuenta de los pasos necesarios para la formulación del protocolo de prevención y su proceso de discusión y difusión a nivel nacional y territorial a través de actividades de capacitación, cuyo desarrollo debió llevarse a cabo entre marzo y octubre de 2010. Sin embargo, no hay un informe sobre los resultados de ese proceso. En materia presupuestal, el informe hace especial mención a los montos ejecutados por el Programa de Protección para la Población Desplazada que ascienden a \$1'766.092.000.00 en 2007, \$1'732.559.000.00 en 2008 y \$2'952,040. 000.00 en 2009 y en los anexos del mismo se establecen los presupuestos por entidades destinados a la atención y prevención del desplazamiento, sin que haya claridad sobre su ejecución y pertinencia.

162. En cuanto a la cobertura de la política, en el informe sostiene que “si bien las acciones preventivas del desplazamiento forzado se extienden en general en todo el territorio nacional, en términos de cobertura material suficiente, ésta se aborda de acuerdo con un factor territorial, dado que la prevención del desplazamiento forzado requiere de acciones focalizadas en territorios con alto riesgo, que se identifican como resultado de la valoración de amenazas, vulnerabilidades, capacidades institucionales y comunitarias.” No obstante, no existe claridad sobre qué significa esto en términos de cobertura. En cuanto a las garantías de continuidad hacia el futuro, en el informe de julio de 2010, se menciona la existencia de un marco jurídico que ordena la prevención del desplazamiento forzado y a recientes desarrollos normativos y de política para la prevención de graves violaciones a los derechos humanos asociadas con la ocurrencia de desplazamientos; en especial, documentos Conpes para la acción integral contra minas antipersona y la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de los actores armados irregulares.

163. En relación con la construcción, adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos, el Gobierno Nacional no presentó en su informe de julio de 2010 avances en la materia. En cuanto al diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, el hace especial mención al Plan Nacional de Consolidación y al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas como herramientas que contribuyen a la coordinación interinstitucional para la prevención del desplazamiento. Así mismo, señala la decisión de formular un protocolo de prevención cuyo objetivo principal está planteado en términos de “(...) *identificar y articular las rutas implementadas por las instituciones, así como los planes, programas o proyectos que éstas desarrollan para la prevención del desplazamiento forzado, con el fin de vincular las autoridades del nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, mediante una estrategia conjunta de actuación, que fortalezca el*

impacto de la prevención en la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.” No obstante, no hay información sobre los resultados de estas herramientas.

164. En cuanto al desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación, seguimiento e instrumentos de corrección oportuna, el informe menciona la existencia de un plan operativo de la Mesa Nacional de Prevención como instancia de planeación y seguimiento a las medidas del Estado en materia de prevención del desplazamiento forzado. No obstante, tal como lo reconoce el mismo informe, dicha instancia no dispone de mecanismos de corrección oportuna. Para superar dichos vacíos la respuesta del Gobierno Nacional establece que el Protocolo de articulación de estrategias de prevención establecerá las pautas para el seguimiento que deben utilizarse por las autoridades para identificar estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas y definir acciones correctivas para su superación. No obstante, no hay información sobre los resultados concretos de estos instrumentos.

165. En cuanto al diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, el informe menciona la activación de medidas de protección ante solicitudes directas de la población dentro del programa de protección de víctimas de desplazamiento del Ministerio del Interior y de Justicia. El informe resalta también que el SAT y el CIAT disponen de mecanismos de respuesta ante la identificación y posterior valoración de amenazas que atenten contra los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales de la población en general y de la que habita en las zonas de mayor violencia.

166. El informe menciona la lista de planes y programas que integran la respuesta del Gobierno Nacional en materia de prevención, sin que sea posible identificar la articulación entre ellos o su efectividad en materia de protección de derechos humanos y de prevención de graves violaciones de derechos humanos. El informe incluye dentro de dicho listado los planes de prevención de violaciones de derechos humanos en el marco del desplazamiento forzado; el plan nacional de consolidación; las actuaciones de la fuerza pública para la prevención del desplazamiento forzado; los planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos; la estrategia para la atención de comunidades con restricción de movilidad; el programa de protección a personas en situación de desplazamiento - ruta de la protección; seguridad preventiva; la comisión intersectorial para la prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley; el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal; la verificación y adecuación de procesos para dar respuesta a informes de riesgo y notas de seguimiento – Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT); los planes de retorno y de reubicación; los planes de capacitación y formación en DDHH y DIH; y el

programa de capacitación y entrenamiento en derechos humanos y DIH, en especial, en lo que se refiere al manual de derecho operacional.

167. En materia de garantías de participación a las organizaciones de población desplazada, el informe destaca que la complementación de la Política de prevención del desplazamiento contó con la participación transitoria de la Comisión de Seguimiento, ACNUR y líderes de organizaciones de población desplazada. Así mismo, señala el informe que la revisión y retroalimentación del Protocolo de Prevención por parte de la sociedad civil y las autoridades territoriales es una condición esencial previa su formalización y difusión. Finalmente, señala el informe que “en el proceso de seguimiento y evaluación de la política se tendrá en cuenta las recomendaciones de las organizaciones de población desplazada, con el ánimo de mejorar su implementación y dinamizarla de acuerdo con las situaciones que se van presentando en el devenir de las comunidades, máxime si en ellas se encuentran personas de especial protección constitucional.”

168. Dentro de los anexos del informe presentado por el gobierno en julio de 2010, se encuentra la matriz de instrumentalización de la Política Pública de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, y en ella se consigna la información relativa a cada uno de los instrumentos utilizados, el objetivo, el responsable de la implementación y el grado de avance, sin embargo, en la medida que no se indica cuál es la meta a cumplir ni se establece el tiempo en el que pretende lograr, es imposible hacerse a una idea clara sobre el grado de cumplimiento real de la instrumentalización de la política. En cuanto al Protocolo de articulación de estrategias de Prevención se presenta como una herramienta esencial, especialmente en materia de esfuerzos presupuestales, de recurso humano, de colaboración interinstitucional y demás, entre la nación y los entes territoriales. No obstante, sobre el estado de su elaboración, se sabe que para el 1 de julio de 2010 se estaba culminando la etapa de diseño y se señalaba como fecha probable de funcionamiento diciembre del mismo año. No obstante, no hay información sobre su puesta en marcha. El Protocolo cobra mayor trascendencia por ser el instrumento que se espera contenga además de todas las estrategias de prevención, las pautas de seguimiento de la política, para detectar inconsistencias y adoptar los correctivos oportunamente, pero llama la atención que no se presenta en detalle, el cronograma para su implementación, lo cual aumenta el riesgo de que su puesta en marcha se diluya en el tiempo.

169. Según la Procuraduría General de la Nación existen graves falencias que en materia de protección se siguen presentando en las ciudades visitadas, particularmente respecto a la falta de conocimiento de la ruta de protección y la débil coordinación del programa de protección desde el nivel central hacia los entes territoriales. Algunas entidades territoriales no cuentan en la mayoría de los casos con información precisa sobre el cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de atención a la población desplazada y de prevención del desplazamiento y sus efectos. Algunos departamentos no

cuentan con planes de prevención y contingencia actualizados. En otros entes territoriales, los planes de desarrollo no incluyen programas específicos sobre prevención, protección y atención al desplazamiento. En ciertas regiones el Ministerio del Interior y de Justicia no está brindando la debida orientación a los municipios y departamentos acerca de la aplicación de la ruta de protección establecida en el programa a su cargo (lo único que han conocido es una cartilla contentiva de la ruta sin mayores instrucciones sobre su correcta implementación, y sin contener responsabilidades específicas ni actividades coordinadas para estos efectos). En las Mesas de Prevención y en los Consejos Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada - CMAIPD y Consejos Distritales de Atención Integral a la Población Desplazada - CDAIPD no se reflejan avances en cuanto a políticas claramente definidas en torno a acciones preventivas frente al desplazamiento, más allá de la mera implementación de medidas de seguridad a través de la Fuerza Pública.

170. Conforme a lo señalado por la Defensoría del Pueblo, el Estado colombiano mediante el programa “Mis Derechos Primero” debe evidenciar mayores avances en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales que le son aplicables en relación con la protección de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado, como poner fin al reclutamiento o la utilización de menores de edad en actividades ilícitas y otras infracciones cometidas contra niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto interno, tales como: asesinato y mutilación, ataques contra escuelas y hospitales, violación y sometimiento a otros actos graves de violencia sexual, secuestro y denegación a la asistencia humanitaria [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (S/Res. 1612/2005)], en tanto estas graves infracciones de los derechos continúan afectando de manera desproporcionada a los niños, niñas y adolescentes colombianos en el marco del conflicto armado y generan un impacto desproporcionado y diferencial en ellos/as como sujetos de especial protección constitucional. Dentro de la batería de Indicadores de goce efectivo de derechos, el gobierno presentó como indicador sectorial: la Participación Efectiva: “Las Organizaciones de Población Desplazada participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.” Sin embargo, la Defensoría del Pueblo constató que las organizaciones de población desplazada no han participado en los últimos nueve meses, en las 23 sesiones que ha sostenido la Mesa Nacional de Prevención.

171. La Defensoría del Pueblo señaló que los estudios de riesgo, generalmente arrojan resultados de tipo ordinario lo cual impide el impulso de cualquier tipo de acción preventiva de protección y las pocas medidas que son adoptadas, consisten por lo general en rondas policiales a los afectados, lo que a juicio de los beneficiarios y de las mismas autoridades locales ubica a las víctimas en una mayor situación de vulnerabilidad y riesgo. Esto se ha traducido en una grave agudización del riesgo que padecen los líderes, lideresas, y en general la población desplazada amenazada, cuando luego de acudir ante las autoridades locales competentes, y a su vez, al requerir éstas la

conurrencia del Ministerio del Interior y de Justicia, no ha sido posible obtener respuestas efectivas desde el nivel central, con una clara afectación de los derechos humanos de las víctimas.

172. De lo anterior es posible concluir, que a pesar de la gravedad de los vacíos protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de la persistencia del fenómeno, más allá de la elaboración de documentos y la realización de reuniones o la socialización de los propósitos no es posible todavía hablar de un sistema nacional de prevención del desplazamiento. Persisten las dificultades detectadas desde la sentencia T-025 de 2004 y reiteradas en el auto 008 de 2009 y se hace evidente que no existe un diálogo constructivo entre las autoridades civiles y la fuerza pública para efectos de construir una política integral de prevención del desplazamiento. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

173. En el informe de marzo de 2011, el Gobierno Nacional presentó los ajustes realizados por la Mesa Nacional de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado a los lineamientos de la Política Pública de Prevención y Protección. El informe establece que se mantienen los lineamientos establecidos en la respuesta de julio de 2010 y los avances en la

elaboración de un protocolo para la prevención del desplazamiento forzado y propone diseñar un Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH (apartado 4.2.2.1.6) que articularía todas las acciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos. “La Mesa Nacional de Prevención y Protección se articulará al Sistema Nacional de Derechos Humanos, el cual de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, estará integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación - territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. El Sistema Nacional de Derechos Humanos –SNDH- permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.” El Sistema Nacional tendrá entre sus objetivos principales los de evitar/reducir violaciones de DDHH e infracciones al DIH y desarrollar la Política de DDHH y DIH, de manera articulada y coordinada.

174. En cuanto a la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales, el informe de marzo de 2011 no contiene una referencia concreta a nuevas metas o al nivel de cumplimiento de las que fueron establecidas en 2010. En cuanto a la definición de un cronograma, éste se concentra en el proceso de diseño y discusión del protocolo de prevención y al desarrollo de mesas interinstitucionales de prevención, con algunas referencias a actividades de asistencia técnica en las regiones para discutir y divulgar el protocolo y asesorar su proceso de implementación, pero carece de indicadores de proceso y resultado que permitan determinar en qué medida las diferentes acciones llevadas a cabo en las regiones logran impactar en la reducción del desplazamiento forzado.

175. En materia presupuestal, el informe contiene anexos con descripción presupuestal para la Instrumentalización de la Política Pública de Prevención y Protección 2011. Agrega, que en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo 2010-2014 se incluye una inversión para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia 2011 - 2014 que asciende a \$10,6 billones de pesos de 2010, sin que sea claro a qué componentes de prevención del desplazamiento se refiere esa partida presupuestal global. En cuanto a cobertura, no hay una respuesta concreta. El informe sólo contiene un cuadro en el que establece la cobertura del programa de acompañamiento permanente a comunidades a través de defensores comunitarios para 2009 y una referencia a que la Mesa Nacional de Prevención continuará fortaleciendo las mesas territoriales, en lo demás no hay referencias explícitas a la sostenibilidad de los programas y proyectos de prevención. Si bien existe mención a que las acciones preventivas se extienden a todo el territorio nacional y la focalización territorial de algunos programas, el estado actual de generalidad de las medidas de prevención no permite determinar si existe un proceso riguroso de focalización de las zonas con

mayor riesgo de desplazamiento forzado. En el informe no están dados los elementos para valorar si la cobertura prevista por el gobierno atiende a la dimensión de la problemática del desplazamiento forzado y a las necesidades de prevención y protección de dicha población.

176. El informe tampoco presenta avances en la construcción de indicadores de goce efectivo de derechos en materia de prevención o de revisión de los adoptados previamente. Pasados más de tres años de la adopción de los indicadores de proceso, resultado y goce efectivo de derecho en el auto 116 de 2008, no se evidencian avances para superar este vacío. Adicionalmente, no hay un análisis de la forma como indicadores sectoriales de homicidios y secuestros, contribuyen a la reducción del desplazamiento forzado. Por otra parte, el informe presenta como avances la elaboración del protocolo de prevención y referencias al desarrollo de un índice de riesgo de victimización – IRV como herramienta para identificar los riesgos a los que está expuesta la población y proponer ajustes a los programas y proyectos de prevención y protección.

177. En cuanto al diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, se menciona el interés del Estado colombiano de fortalecer la acción de la Defensoría del Pueblo en su labor de seguimiento, control y mediación con las autoridades locales y las comunidades, a través del acompañamiento permanente en 34 zonas de alto riesgo de desplazamiento, atendiendo las quejas de la población y requiriendo de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD – el cumplimiento de los Planes Integrales Únicos. Igualmente, el informe menciona la existencia de una línea de acción en materia de prevención orientada específicamente a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Pese a dichos avances no hay claridad en los procedimientos que debe agotar la población para que las autoridades locales y nacionales pongan en marcha planes de contingencia para hacer frente a las acciones de los actores armados irregulares y evitar el desplazamiento.

178. No existe evidencia de que las metas en materia de prevención partan de un examen de la problemática o de un análisis de su posible relación entre el desarrollo de planes integrales únicos o fortalecimiento de mesas con la garantía de los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y seguridad personales o que para la definición de las mismas se haya partido de un análisis regional del desplazamiento de manera que se pueda evidenciar un criterio de focalización del trabajo de asesoría técnica en materia de planes departamentales de prevención y planes de contingencia.

179. Para la articulación con otros programas, el informe menciona el interés del Gobierno Nacional en formular un Sistema Nacional de Derechos Humanos que articule todos los programas y proyectos del Estado en materia de derechos humanos y DIH. Conforme a lo previsto en el Plan de Desarrollo, el cual incluye entre sus componentes uno relativo a la prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

180. En cuanto a la participación de las organizaciones de población desplazada, el informe establece que la complementación de la política de prevención se realizará con participación de las organizaciones de la población desplazada y plantea la realización de un trabajo de fortalecimiento de las Mesas Territoriales, como medio para promover y facilitar la participación de las Entidades Territoriales y las organizaciones de la población desplazada y los sujetos y grupos de especial protección constitucional, sin que sea posible identificar los espacios y las garantías de participación que se adoptarán. *“El Gobierno Nacional a través de la Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional desarrolló un protocolo de participación de las organizaciones representantes de la población en situación de desplazamiento, con el fin de establecer un procedimiento que facilite su participación directa en la definición de la política pública competente en la materia. || El protocolo fue diseñado como una herramienta procedimental para que las Organizaciones de Población Desplazada, a través de las Mesas de Fortalecimiento, puedan gozar efectivamente del derecho a la participación y para que las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD faciliten los elementos que permitan la efectiva participación en todos los escenarios donde se diseña, formula y ejecuta la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado.”*

181. Observa la Sala que la mayor parte de las actividades y resultados presentados por el Gobierno Nacional, tanto en sus informes de julio 1 de 2010 como de marzo 16 de 2011, como resultados concretos y avances significativos, corresponden en realidad a actividades preparatorias para poner efectivamente en marcha la Política Pública de Prevención y Protección. Sin embargo no se tiene información sobre los resultados de la implementación de los instrumentos creados, ni su efectividad para la prevención del desplazamiento forzado. No existe referencia directa a la formulación de un sistema nacional de prevención del desplazamiento forzado. En su lugar, la respuesta del Gobierno Nacional menciona el interés de complementar las estrategias de prevención existentes y su articulación, por ejemplo, mediante el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas y el Protocolo de Prevención, la articulación con un Sistema Nacional de Derechos Humanos que, conforme el Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado, *“promoverá el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad*

e integralidad; y se constituirá, por los siguientes componentes: (1) Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DDHH, (4) Protección, (5) Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación y (9) Enfoque diferencial.”

182. En contraste con lo propuesto en materia de prevención, situaciones como las que enfrentan algunos pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas protegidas por los autos 004 y 005 de 2009, a las que se referirá la Corte con mayor detalle en otro auto al examinar la incorporación del enfoque diferencial, muestran que su situación de seguridad ha empeorado y que a pesar de la gravedad de los hechos, no se han adoptado medidas adecuadas para la prevención del desplazamiento forzado y de otras graves violaciones a los derechos humanos. Tan sólo para mencionar algunos de los hechos ocurridos en el 2010 y en los primeros meses del 2011, en relación con pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas protegidos en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente,⁹⁶ se destacan los siguientes desplazamientos masivos:

Comunidades indígenas:

- (1) Zenú – (i)** el 6 de junio de 2011 en Tarazá, Vereda Cañón de Iglesias. Resguardo Jaidezavi (Antioquia), Tito Jumi (hermano de un miembro de la comunidad asesinado en el 2009 acusado de tener nexos con la guerrilla) y su familia compuesta por 11 personas se desplazan hacia el Resguardo Jaikerazaby en el municipio de Mutatá luego de ser amenazados por individuos en la cabecera municipal de Tarazá; **(ii)** el 16 de abril de 2011 en Cáceres, Comunidad El Campanario – Antioquia, el asesinato del presidente de la JAC ocasiona el desplazamiento de 25 familias (112 personas) de esta comunidad hacia la cabecera municipal.
- (2) Embera Chamí** – el primero de julio de 2011, en Urrao, Comunidad La Junta –Antioquia, después del asesinato de Fernando Tequia, 15 familias (110 personas) del Resguardo la Cristalina de la comunidad La Junta se desplazan hacia la cabecera municipal de Urrao.
- (3) Embera Katío (i)** el 15 de mayo de 2011 en Chigorodó –Antioquia, 6 familias (23 personas) de esta comunidad se desplazaron hacia las comunidades de Polines, Guapa y Chigorodocito por acciones atribuidas a las Águilas Negras; **(ii)** el 30 de mayo de 2011, el cabildo mayor de Chigorodó señala que el riesgo de amenaza y desplazamiento

⁹⁶ Informe remitido a la Corte Constitucional por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados el día 15 de julio de 2011. Con posterioridad a dicho informe, la Corte Constitucional ha recibido informes sobre la ocurrencia de desplazamientos masivos que afectan al pueblo hitnu (Resguardo La Colorada) en Arauca, al pueblo Awa en Nariño y comunidades indígenas de la vereda Saltillo al casco urbano de Tierralta (Córdoba), entre otros.

cubre a todas las comunidades de la serranía de Abibe por la presión que ejercen los grupos armados ilegales.

- (4) **Embera** - Entre el 28 de mayo y el 02 junio de 2011 en Turbo – Antioquia, Como resultado del asesinato de Otoniel se desplazan 100 personas hacia otras comunidades indígenas en el municipio.
- (5) **Jiw** -(i) el 7 de agosto de 2010 en Mapiripán, inspección de Puerto Alvira Meta, dos familias se desplazan hacia el casco urbano de Mapiripán cuando aparecen en un listado distribuido por las FARC de mujeres menores de edad declaradas objetivo militar por haberse relacionado con integrantes de la Fuerza Pública, (ii) Del 14 al 23 de mayo de 2011 en San José del Guaviare – Guaviare, un enfrentamiento de una hora al interior del resguardo Barranco Colorado, muy cerca de la escuela, genera el desplazamiento masivo de toda la comunidad. Posteriormente retornaron la mayoría pero 5 de ellas (31 personas) decidieron no volver por temor a nuevos enfrentamientos.
- (6) **Embera – Chami**, el 2 de febrero de 2011 en Quibdó – Chocó, en horas de la noche la comunidad escuchó varias ráfagas y 51 personas huyeron hacia el monte para refugiarse, posteriormente se albergaron en la sede de la FEDEOREWA en la cabecera municipal de Quibdó.
- (7) **Embera - Dovidá**, el 20 de febrero de 2011 en Medio Atrato –Chocó, indígenas de las comunidades de Chagadó y Chaquenandó se desplazaron dentro de su territorio debido a los combates que en el territorio se presentaron entre las FARC y la Fuerza Pública.
- (8) **Awá-** en el mes de marzo de 2011 en Ricaurte – Nariño, a raíz de enfrentamientos entre miembros de la Fuerza Pública y combatientes del Frente 29 de las FARC - Columna móvil Daniel Aldana en el territorio de los resguardos indígenas del pueblo Awá: Magüí, Cuchilla del Palmar y Pialapí Pueblo Viejo, del municipio de Ricaurte, se produjo un desplazamiento masivo intraveredal reconocido formalmente el 25 de marzo de 2011 por el CMAIPD. Las familias de los resguardos de Magüí y Cuchilla se albergaron en cinco instituciones educativas y se declararon en minga permanente.
- (9) **Siona** – el 28 de junio de 2011, en Leguízamo, Resguardo El Tablero – Putumayo, la familia Achanga recibe amenazas de actores armados ilegales no identificados porque uno de sus hijos se encuentra prestando servicio militar. El padre y uno de los hijos pudieron salir de la zona, mientras que la esposa y tres hijos más permanecen en la comunidad. Adicionalmente, este grupo ilegal mantiene con restricción a la movilidad al segundo hijo de 17 años, quien no puede salir del resguardo.

Comunidades afrocolombianas:

- (1) **Comunidad de Anchicayá** – (i) el 9 de marzo de 2011, en Buenaventura, Corregimiento N.8 (Veredas Agua Clara, Sabaletas, Llano Bajo, Guaimía, Limones y San Marcos) - desplazamiento masivo de las 277 familias (899 personas); (ii) el 8 de abril de 2011 – se produce el desplazamiento masivo de 200 personas, 50 familias aproximadamente, dentro del territorio colectivo debido al enfrentamiento entre tropas de la infantería de marina y grupos insurgentes presentes en la zona.
- (2) **Comunidades de los Ríos Sandiquianga y Tapaje**, el 25 de marzo de 2011 en El Charco- Nariño, como resultado del asesinato de las dos personas se produjo el desplazamiento masivo familias de diferentes veredas que llegaron hasta la comunidad de Secadero (Santa Bárbara) y Rosario.
- (3) **Comunidades del Río Gualnambí** - el 12 de julio de 2011, en Barbacoas-Nariño, debido a los combates que se presentan desde el 10 de junio en la zona entre las FARC y los Rastrojos se ocasiona el desplazamiento masivo de 200 personas dentro de las cuales se encuentran 80 menores de edad, de las veredas La Vega, La Seca y Chalambí que han tenido que huir en medio del fuego cruzado hacia la cabecera municipal. Los grupos armados amenazaron a la población que si no salían de la zona los matarían.
- (4) **Consejo Comunitario Negros Unidos** – (i) el 19 de abril de 2011, en Timbiquí – Cauca, un grupo armado ilegal llegó hasta la vereda y agredió a la población. La comunidad respondió el ataque con armas de cacería e hirieron a varios de los miembros del grupo armado. Posteriormente todas las familias de la vereda se desplazaron hacia la cabecera municipal. (143 familias, 866 personas) aprox. (ii) el 20 de abril de 2011 - dos botes con hombres fuertemente armados llegaron hasta la comunidad de Playa Chacón y amenazaron a la comunidad. Ya se había presentado en la zona un enfrenamiento entre grupos armados ilegales que dejó como resultado un muerto de uno de los grupos. Esta situación originó el desplazamiento masivo de las comunidades de playa Chacón, Porvenir, Secadero y Santa Ana para un total de 138 familias en el censo inicial. (iii) el 13 de mayo de 2011 se presentó un enfrentamiento entre las FARC y Los Rastrojos en la vereda La Fragua (sector donde en el mes de abril ocurrió el desplazamiento de alrededor de 1000 personas), que generó el desplazamiento de 16 familias de esta comunidad hacia la cabecera municipal. El retorno se llevó a cabo el mismo día en que ocurrió el desplazamiento.
- (5) **Consejo Comunitario del Río Naya** - el 11 de mayo de 2011, en Buenaventura -Valle del Cauca, 16 personas de la familia de los 5

hombres desaparecidos por las FARC en la comunidad de La Vuelta se desplazaron hacia Buenaventura. Estas familias no fueron incluidas en el registro ni hubo reconocimiento del desplazamiento, razón por la cual la Personería municipal instauró una tutela contra Acción Social que fue fallada a favor pero fue impugnada por Acción Social por no involucrar la responsabilidad del municipio en la entrega de ayuda humanitaria ni ordenar la valoración de la declaración tomada por la Personería municipal. Hasta el momento se han realizado tres Consejos Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada y no se ha logrado ningún avance en relación con la situación de estas familias. Según el informe de ACNUR, sus condiciones de riesgo en Buenaventura son altas y aún no se ha activado el mecanismo de protección desde lo local.

(6) **Consejo Comunitario Guapi Bajo** – (i) el 9 de junio de 2011 en Guapi – Cauca, se presentó un hostigamiento de la guerrilla en contra de la Armada Nacional en la zona de Partidero, cerca de Codicia. Como resultado de esta acción se generó el desplazamiento de 28 familias (121 personas) de la vereda Codicia hacia la cabecera municipal. Días antes un maestro de obra que estaba construyendo una escuela en la zona fue secuestrado en Limones. (ii) el 2 de junio de 2011 en López de Micay – Cauca, 5 familias de la comunidad se desplazaron hacia Buenaventura señalando que a raíz del establecimiento de la base militar en la zona vienen recibiendo amenazas y señalamientos de ser colaboradores, tanto de las FARC como de la Fuerza Pública.

(7) **Consejo Comunitario ACABA** - el 20 de abril de 2011 en el Medio Baudó, Comunidad Arenal – Chocó, luego de enfrentamientos entre grupos armados ilegales, en la comunidad de Curundú- La Banca, 35 familias se desplazan hacia la comunidad de Arenal, cuando la alcaldía intentó ingresar hasta la comunidad para levantar los censos uno de estos grupos se los impidió y solicitó a las familias regresar a su comunidad. Luego de la verificación del Comité Internacional de la Cruz Roja, la comunidad manifestó su deseo de desplazarse hacia la cabecera municipal (Puerto Meluk) o a Istmina por el temor a retornar.

183. Algo similar sucede con la situación que enfrenta la población de Samaniego protegida por los autos 093 y 284 de 2008. Pasados tres años desde que la Corte constató la grave violación a los derechos humanos de la población del municipio de Samaniego (Nariño) debido a la situación de confinamiento y desplazamiento que enfrentan como consecuencia de la siembra de minas antipersona por parte de grupos armados ilegales en su territorio, salvo algunas menciones tangenciales en algunos de los programas en proceso de diseño reportados por el Gobierno Nacional en julio 1 de 2010, no hay información que muestre que se hayan adoptado las medidas urgentes

que requiere la población, no sólo en términos de seguridad alimentaria,⁹⁷ sino también en materia de desminado humanitario. Lo anterior indicaría que el Director de Acción Social no ha demostrado haber adelantado las acciones necesarias para garantizar que la población civil del municipio de Samaniego, recibiera atención humanitaria de emergencia de manera inmediata, continua, integral y oportuna, ni que se haya avanzado en el proceso de desminado humanitario que debían adelantar el Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal y el Director de Acción Social. Ante la ausencia de información proveniente del Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, se le requerirá para que, en el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, remita a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre el avance y resultados concretos en materia de atención a la población confinada y desplazada del municipio de Samaniego, en materia de provisión de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, ayuda humanitaria y en el proceso de desminado humanitario, en el marco de las órdenes proferidas en los autos 093 y 284 de 2008.

184. Como quiera que el Gobierno Nacional no ha presentado hasta el momento información precisa que permita evaluar si los cambios propuestos aseguran la superación de los vacíos protuberantes en materia de prevención del desplazamiento forzado, ni sobre la forma como se adoptarán medidas para corregir las falencias señaladas en la política pública a lo largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 en materia de prevención, o la incorporación de los diagnósticos sobre los riesgos extraordinarios consignados en los autos de enfoque diferencial, es necesario que el Gobierno Nacional (i) establezca un cronograma detallado de las acciones que pondrá en marcha para el diseño y puesta en marcha del sistema nacional de derechos humanos en general y del componente de prevención en particular; (ii) precise las necesidades de capacidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuestal requeridas para su efectiva implementación y sostenibilidad, la forma y el ritmo como serán atendidas y los ajustes que deberán realizarse y el tiempo previsto para su implementación; (iii) defina metas claras en materia de cobertura; (iv) desarrolle indicadores de goce efectivo de derechos para el componente de prevención del desplazamiento forzado; (v) aclare la ruta para la articulación y armonización con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, así como los funcionarios responsables; (vi) esclarezca las competencias y responsabilidades en materia de prevención de las autoridades nacionales y territoriales y defina los mecanismos de coordinación; (vii) instituya los espacios y garantías de participación y, en general, (viii) dé respuesta a cada uno de los vacíos protuberantes en materia de prevención, señalados tanto en la sentencia T-025 de 2004 como en el auto 008 de 2009. Por lo anterior, se solicitará al Gobierno

⁹⁷ A pocos meses de haberse expedido el auto 093 de 2008, el grado de desnutrición crónica de la población era inaceptable, tal como lo informa la Procuraduría General de la Nación (40% en el Decio).

Nacional que presente un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a cada uno de los anteriores interrogantes.

185. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades de corregir los vacíos protuberantes en materia de prevención del desplazamiento forzado y de otras graves violaciones de derechos humanos, o de adelantar los cambios institucionales requeridos para la implementación de una política de prevención del desplazamiento forzado, o la necesidad de que éste proceso sea serio, razonado y libre de improvisaciones, y garantice la participación de la población desplazada. Tampoco le es ajeno el hecho de que a pesar de que las responsabilidades institucionales en la materia recaen en distintas agencias estatales que deben articular y coordinar sus esfuerzos y responsabilidades específicas, en particular los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y que para su implementación efectiva es necesario contar con el concurso, entre otros, de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Fiscalía General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, y que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias en materia de prevención del desplazamiento, y casi 3 años desde que se solicitó corregir las falencias protuberantes del sistema y que a pesar de los esfuerzos realizados, persiste el fenómeno del desplazamiento forzado interno, considera la Corte que el proceso de reflexión para la concreción de la respuesta estatal no puede superar los 6 meses.

186. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso de reflexión garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará a los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presenten, a nombre del Gobierno Nacional, un informe conjunto a la Corte Constitucional, por escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para dar respuesta a los anteriores interrogantes y atender los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010, en materia de prevención del desplazamiento. En dicho informe también deberán señalar las fechas en las cuales presentarán a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirán con esa ruta, las medidas concretas

diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Protección de los derechos a la vida y la seguridad de líderes y personas víctimas de desplazamiento forzado interno en situación de riesgo extraordinario

187. Por su parte en el auto 200 de 2007, la Corte Constitucional señaló la necesidad de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario y ordenó entre otras cosas, la adopción de un programa mediante el cual se corrigieran las fallas en el diseño del sistema de protección actualmente vigente, y en la implementación práctica del programa. Dentro del primer grupo de fallas, la Corte identificó (i) la desarticulación entre el Programa de Protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; (ii) la centralización del Programa de Protección en Bogotá; (iii) los problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección; (iv) la desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo; y (v) la ausencia de un enfoque diferencial que promoviera los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. En cuanto al segundo grupo de deficiencias, la Corte identificó las fallas (vi) en la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección; (vii) en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema; (viii) en la realización de los estudios de riesgo; (ix) en la conformación y el funcionamiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER); (x) en la asignación e implementación de medidas de protección; y (xi) la informalidad y falta de claridad procedimental. Sobre este mismo asunto, en el auto 008 de 2009, la Corte ordenó el diseño de un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y la adopción de medidas de protección que fueran específicas para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población.

188. Sobre este tema, el gobierno nacional no presentó en el informe de junio de 2009 una respuesta específica a lo solicitado en el auto

200 de 2007, sino que lo desarrolló de manera conjunta con el tema de prevención del desplazamiento, haciendo referencia a los programas destinados a la población desplazada contenida en los autos de enfoque diferencial (mujeres, niños, discapacitados y etnias –afro). En el informe de octubre de 2009, el Gobierno Nacional reiteró el tratamiento del tema a través de la creación de varios programas de protección dentro de los autos de enfoque diferencial.⁹⁸ En el informe de julio de 2010, se hace referencia a la implementación de la ruta de la protección, para coordinar acciones de los niveles, municipal, departamental y nacional, a fin de proteger los derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personales, y los avances en la aprobación por parte de la Comisión Consultiva Nacional de Comunidades Negras, de la estrategia denominada “Ruta de Atención,” cuando la población desplazada tiene dificultades de movilidad y es necesario brindar ayuda humanitaria de emergencia. A nivel territorial el gobierno reconoce la identificación de una amplia dispersión en programas o acciones que tienen como finalidad la protección de los derechos de la población desplazada. Como resultado concreto se informa sobre la creación del instrumento técnico estándar para la evaluación del riesgo. No obstante, más allá de indicar la necesidad de socializar dicho instrumento con las autoridades responsables de aplicarlo y la capacitación para su utilización, no existe información sobre su efectiva implementación, ni un cronograma claro para avanzar en su utilización efectiva, por lo que se presume que los estudios de valoración del riesgo se siguen haciendo con el instrumento tradicional de valoración empleado por la Policía Nacional, cuyas falencias e insuficiencias frente a la problemática de la población desplazada han sido reconocidas por el mismo gobierno nacional. Tampoco existe información sobre el desarrollo de medidas específicas de protección desarrolladas para proteger a la población víctima del desplazamiento a partir de la implementación de este instrumento, que trasciendan los instrumentos tradicionales de protección y comunicación previstos en el programa.

189. Dada la persistencia de las falencias y la falta de implementación de los distintos instrumentos, es posible concluir que aun no se ha dado cabal cumplimiento a lo ordenado en el auto 200 de 2007. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al

⁹⁸ Se mencionaron expresamente los Programas de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado, de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado y los planes de salvaguardia étnica.

Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

190. Por lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Ministro del Interior que presente, por escrito y en medio digital, un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a los vacíos y problemas detectados en el programa de protección y establezca una ruta clara para su corrección y presente una propuesta articulada, y racional, con un cronograma claro, plazos ciertos y razonables, y señale los requerimientos presupuestales y de capacidad institucional que se requieren para la superación efectiva de las falencias que han impedido avanzar de manera acelerada en el cumplimiento de lo ordenado en el auto 200 de 2007. Dicho informe deberá ser remitido a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011 y presentado públicamente el 18 de noviembre de 2011, en la sesión técnica pública que se llevará a cabo.

Ajustes a la política de ayuda humanitaria de emergencia

191. En el auto 008 de 2009, la Corte advirtió que siendo la Ayuda Humanitaria de Emergencia una de las áreas donde se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, resultaba preocupante que persistieran los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada bajo principios de integralidad, igualdad y calidad. Por tal motivo ordenó al Director de Acción Social, realizar los ajustes necesarios a éste componente de la política a fin de garantizar una respuesta articulada y efectiva en términos de goce efectivo de derechos, que cumpliera los requisitos mínimos de racionalidad y que respondiera al enfoque diferencial.

192. En respuesta a dicha solicitud, el gobierno nacional en los informes de 2009, indicó que con el fin de garantizar la atención de

emergencia humanitaria de emergencia, ésta había sido estructurada en tres fases: (i) *atención humanitaria de urgencia*, la cual se da desde la declaración ante el Ministerio Público, por un mes, y está a cargo de las entidades territoriales; (ii) la *atención humanitaria de emergencia* que se presta a la población recién incluida (desplazamiento ocurrió menos de un año antes de su inclusión en el RUPD), desde su inclusión, y por tres meses después de este hecho, a cargo de Acción Social; y (iii) *la de transición*, para la población recién incluida en el RUPD, cuyo desplazamiento ocurrió en un lapso superior a un (1) año después de la fecha de declaración o ya recibió ayuda humanitaria de emergencia, se da hasta por 9 meses, también a cargo de Acción Social. Bajo esta fase, también se clasifica a la población incluida en el RUPD en vigencias anteriores que siguen manifestando vulnerabilidad respecto a la subsistencia mínima, y se da a través de los programas de subsistencia mínima del SNAIPD y del Sistema de Protección Social, con el acompañamiento de la estrategia JUNTOS por cinco años. Esta estrategia, según el gobierno, busca: (i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de las familias de manera simultánea, (ii) brindar transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

193. El gobierno nacional informó en julio de 2010 que para instrumentalizar los ajustes a la política se realizaron las siguientes acciones: (i) la expedición de la Resolución 3069 del 12 de mayo de 2010 por la cual se reglamentó la entrega de Atención Humanitaria para la Población en Situación de Desplazamiento Incluida en el Registro Único para la Población en Situación de Desplazamiento y de la Circular interna No. 001 de 2010 “*Reglamentación de los valores y componentes de la atención humanitaria y se dictan otras disposiciones*,” (ii) el proceso de atención primaria, por el cual se implementó el mecanismo de respuesta ágil y oportuna a las solicitudes de la población en situación de desplazamiento, (iii) el proceso de caracterización tomando datos de otras entidades del SNAIPD y de la información remitida de la estrategia JUNTOS y (iv) el esquema de atención inmediata de urgencia y transición que permite dar respuesta rápida y oportuna a los derechos de petición de personas desplazadas que solicitan atención humanitaria.

194. Según el informe gubernamental de julio 1 de 2010, la implementación de la política de atención humanitaria se hace bajo tres principios: (i) la aplicación del enfoque diferencial en la atención (grupos de especial protección, constitucional) mediante la priorización de la atención de sus solicitudes y aceptación de entrega de las ayudas humanitarias; (ii) la clasificación de los hogares según su vulnerabilidad, cuya medición se hace otorgando un peso específico a factores que tienen que ver son el enfoque diferencial, con base en la información de Acción Social y del SNAIPD, y la estrategia de articulación entre la Subdirección de Atención a la Población

Desplazada y la red JUNTOS (sistema INFOJUNTOS);⁹⁹ y (iii) el respeto del derecho a la igualdad a través de la asignación de turnos de atención de acuerdo con la disponibilidad presupuestal; atención en igualdad de condiciones a los iguales, priorizando la atención de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad.¹⁰⁰

195. Como resultados concretos alcanzados, el gobierno informó el 1 de julio de 2010 sobre (i) la implementación de la Estrategia Modelo Facilitadores, el Módulo de Atención Primaria, la Coordinación y gestión de la oferta institucional, la Construcción del protocolo para la orientación sobre la oferta institucional y la coordinación operativa del SNAIPD; (ii) el ingreso a la estrategia JUNTOS de 125.000; (iii) la atención diferencial adoptada en la Resolución 3069 del 12 de mayo de 2010¹⁰¹ en la cual se establece el principio de atención especial y prioritaria;¹⁰² (iv) el aumento del esfuerzo presupuestal y operativo;¹⁰³ (v) la implementación de mecanismos de caracterización que permite identificar el nivel de vulnerabilidad de los hogares; (vi) la mejora en el contacto con la comunidad al responder y orientar sus solicitudes, optimizando el tiempo de respuesta; (vii) el aumento de hogares atendidos con AHE y de transición; (viii) la continuación de la entrega de ayuda humanitaria a quienes siguen presentando condiciones de vulnerabilidad; (ix) la articulación del componente de atención humanitaria con otros programas y estrategias que contribuyen a la estabilización de las condiciones de subsistencia mínima; y (x) el mejoramiento de los sistemas de información para la identificación de los beneficiarios. Sin embargo, estas afirmaciones no fueron acompañadas de soportes estadísticos o cifras que mostraran su ocurrencia ni su impacto en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

⁹⁹ El peso según el informe ese peso se distribuye así: (a) jefatura de hogar (mujer 20 %, hombre 5%); (b) discapacidad (del solicitante 20%, de miembros del grupo familiar (10%); (c) adulto mayor (el jefe 15%, en el hogar 5%), (d) etnia (5%); (e) menores de edad (10%), y (f) ayuda entregada (10 o 15%).

¹⁰⁰ Los niveles de vulnerabilidad son Nivel Vulnerabilidad Alta: de 76% hasta 100%. Nivel Vulnerabilidad Media-Alta: de 51% hasta 75%. Nivel Vulnerabilidad Media-Baja: de 26% hasta 50%. Nivel Vulnerabilidad Baja: de 0% hasta 25%

¹⁰¹ Resolución 3069 de 2010 Artículo 1: (...) *Principio de Atención Especial y Prioritaria*. La Atención Humanitaria se entregará de manera prioritaria y en un periodo mayor al límite temporal establecido en la presente Resolución, en los casos en que objetivamente se pueda establecer que el hogar solicitante requiere una atención especial, preferente y diferenciada de acuerdo a su mayor grado de vulnerabilidad, atendiendo criterios como: (i) Madres cabeza de familia que están desempleadas y no perciben ningún ingreso para garantizar su subsistencia mínima, (ii) menores de edad desamparados o abandonados, (iii) adultos mayores que no tengan ningún ingreso, o que no reciban alimentos o una manutención idónea de sus familiares o terceros, (iv) personas con incapacidad de autosostenimiento^[3], como los discapacitados que no pueden trabajar o no reciben una manutención idónea de su familia o terceros, (v) cualquier otra situación similar a las anteriores. En estos casos las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) deberán cooperar y colaborar en la inclusión de estas personas de especial protección de Estado en los programas regulares o especiales para la población en situación de desplazamiento. Artículo 8o. La Atención Humanitaria Emergencia se entregará de manera prioritaria, o se iniciará el proceso de entrega de la Ayuda Humanitaria de Transición, cuando al menos uno de los miembros del hogar pertenezca a un Grupo de Especial Protección Constitucional o se encuentre en los siguientes casos: 1.1. Mujer Cabeza de Hogar (que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores, discapacitados o adultos mayores bajo su responsabilidad). 1.2. Niños, Niñas y Adolescentes (Niños que no tengan acudientes). 1.3. Discapacitados. 1.4. Adultos Mayores (quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos). 1.5. Población Indígena. 1.6. Población Afrocolombiana. 1.7. Cuando el Jefe de Hogar no cuente con capacidad de autosostenimiento. PARÁGRAFO. La ruta de entrega prioritaria se reglamentará de acuerdo con los lineamientos técnicos contenidos en la Circular que para tal efecto formule la Subdirección Técnica de Atención a la Población Desplazada.

¹⁰² Según el gobierno a través de esta estrategia se recibieron 604.984 solicitudes de Atención Humanitaria SNAIPD. Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas Constitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. 1 de julio de 2010. P. 398

¹⁰³ En materia presupuestal el informe anuncia que se asignaron \$189.000.000.000, el cual resultó insuficiente por lo que a la fecha del informe se gestionaba la consecución de \$294.000.000.000 para el período junio-diciembre de 2010

196. No obstante estos ajustes, los informes remitidos a la Corte Constitucional dan cuenta que durante 2009 y 2010, la capacidad institucional de Acción Social siguió siendo insuficiente y que los retrasos en la respuesta a las peticiones, a las tutelas, y solicitudes de entrega de ayudas, continúa siendo una falencia que retrasa gravemente el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada que, de conformidad con lo señalado en la sentencia T-025 de 2004, debe asegurarse mientras se hacen los ajustes a la política pública, en términos de corrección de la capacidad institucional y presupuestal. Como principal causa de esta situación se continúa señalando la excesiva centralización de los procesos de valoración para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en Bogotá, y la falta de capacidad operativa para responder en los tiempos legales a las solicitudes de atención o inclusión. Este retraso contribuyó a que la capacidad de atención a cargo de las entidades territoriales fuera desbordada dado que debieron asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas. Sobre este mismo punto, el Consejo Noruego para los Refugiados señaló en sus informes sobre los procesos de registro y entrega de ayuda humanitaria en Nariño, Santa Marta y Norte de Santander durante el año 2010, la persistencia de los mismos problemas operativos que se han identificado a lo largo del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que continúan dificultando la atención a la población desplazada en los tiempos previstos en las normas legales, aumentando su vulnerabilidad y generando un volumen exponencial de peticiones y acciones jurídicas que desbordan aún más la capacidad operativa de autoridades territoriales y nacionales con presencia territorial.¹⁰⁴

197. Sobre los resultados alcanzados con esta nueva estrategia, la Comisión de Seguimiento expresó su preocupación por el hecho de que mediante una decisión administrativa se clasificara de manera automática a la población cuyo desplazamiento hubiera ocurrido más de un año antes de su inclusión en el RUPD, directamente en la fase de Ayuda Humanitaria de Transición, sin tener en cuenta que las falencias de los sistemas de información existentes pueden distorsionar los supuestos de baja vulnerabilidad bajo los cuales se clasifica a la mayor parte de la población desplazada. La Comisión también resaltó la persistencia y agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada, el hecho de que tal ayuda continúe dependiendo de la solicitud del desplazado, sin que sea claro que se hayan hecho los ajustes requeridos para que el proceso de estudio de la solicitud, la toma de la decisión y la final inclusión no retrase aún más la entrega efectiva de ayuda.

198. Por su parte la Procuraduría General de la Nación, señaló la urgencia de que Acción Social tomara las medidas necesarias para que la

¹⁰⁴ Consejo Noruego para los Refugiados. Informes finales de las consultorías sobre Registro y Atención Humanitaria de Emergencia realizados en el departamento de Nariño, Norte de Santander y Magdalena durante el año 2010 y remitidos a la Corte Constitucional el 29 de julio de 2011.

asistencia humanitaria de emergencia llegue de forma oportuna, continua, integral, y completa, dada la persistente demora en la respuesta a las solicitudes de prórroga de la población desplazada. *“Esta falta de respuesta, sumada a la ausencia real de una atención diferencial y a la incorporación concreta de la presunción constitucional de prórroga automática de la Atención Humanitaria de Emergencia, es idéntica en todas las entidades territoriales del país, ya que las víctimas deben esperar a que las Unidades Territoriales de Acción Social y/o las Unidades de Atención y Orientación, trasladen sus peticiones al nivel central para que allí sean procesadas, asunto que, a juicio de la Procuraduría, pudiera estar en contravía de lo dispuesto en el artículo 209 constitucional, el cual señala que “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*¹⁰⁵ Resalta también la Procuraduría, que la capacidad institucional de Acción Social sigue siendo insuficiente y que los retrasos en las respuestas a las peticiones, a las tutelas, y a las entregas de ayudas, son una situación que persiste debido a la centralización de los procesos de valoración para la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia. Este retraso conlleva a la desatención del problema por parte de las entidades territoriales que deben asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas por insuficiencia de recursos fiscales, además a la migración de la población desplazada a municipios donde se sientan mejor atendidos.

199. La Procuraduría también informó que las entidades territoriales reportaron que el RUPD no informa sobre la verdadera situación de vulnerabilidad del núcleo familiar para efectos de otorgar la AHE, que en cuanto a la respuesta a la población desplazada se tiene que no se está cumpliendo el plazo de 35 días establecido por Acción Social y que cuando se da la respuesta no se indica cuándo van a recibir la ayuda. Y al hacer uso de la atención telefónica le indican a la población que llame cada 20 días para señalarle cuando se le programarán las ayudas¹⁰⁶. En algunos casos relacionados con la omisión, retardo o no suministro de respuestas a las peticiones de los particulares, o a solicitudes de las autoridades de manera debida y oportuna, la Procuraduría ha activado su competencia disciplinaria. Así, por ejemplo, en los informes 12¹⁰⁷ y 22,¹⁰⁸ la Procuraduría General de la Nación señala el seguimiento realizado a los casos de Samaniego y Parque Tercer Milenio, indicando que la cobertura de la entrega de ayuda humanitaria no llega a todas las veredas que lo necesitan, que algunas veces la entrega está supeditada a razones de seguridad y condiciones geográficas. Así mismo, no

¹⁰⁵ Informe XXXII de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco de los autos 007 y 314 de 2009, 10 de julio de 2010, página 62

¹⁰⁶ Procuraduría General de la Nación. Informe 32 Informe Final Consolidado sobre la Coordinación y Corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en Materia de Atención Integral a la Población Desplazada P. 64

¹⁰⁷ Procuraduría General de la Nación. Decimoquinto informe de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en relación con el auto 093 de 2008 sobre la situación de comunidades desplazadas y confinadas en el municipio de Samaniego- Nariño. P.12.

¹⁰⁸ Procuraduría General de la Nación. Informe Vigésimo Segundo de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004 en relación con la información amplia que fue suministrada en la audiencia del 10 de julio de 2009. Pág. 74.32

se está cumpliendo con la entrega de la ayuda inmediata para la población desplazada y que los procesos de valoración para la inclusión en el RUPD se están convirtiendo en un obstáculo para la entrega de la ayuda. A esto se suma el hecho de que falencias en la recolección de la información o en su valoración en Bogotá para el caso de desplazamientos masivos, terminaron por excluir a un volumen importante de víctimas del desplazamiento que a pesar de haberse desplazado en el mismo evento, terminaron sin ser incluidos en el RUPD, con lo cual su protección quedó a cargo de la entidad territorial.¹⁰⁹

200. Por su parte, la Defensoría del Pueblo en el informe de fecha 15 de julio de 2010¹¹⁰, expresa que en las medidas de atención en general, prima el enfoque de asistencia social o de focalización en la pobreza, dando mayor importancia a los criterios de *temporalidad* y *correspondencia o corresponsabilidad*, en detrimento de dimensiones tales como la vulnerabilidad o los daños que deberían orientar la intervención gubernamental. Resalta que no es lo mismo la superación de la pobreza que la superación del desplazamiento, ya que el acceso a la oferta social del Estado no substituye el ejercicio de derechos en condiciones de autonomía y dignidad para los desplazados¹¹¹.

201. Las organizaciones de población desplazada y Mesas de Fortalecimiento¹¹² en los informes remitidos a la Corte Constitucional han señalado la persistencia de las siguientes falencias: (i) la entrega efectiva de la ayuda de atención humanitaria demora algunas veces hasta un año; (ii) no se está dando la prórroga automática de la entrega de la atención humanitaria de emergencia; (iii) se tiene que recurrir a derechos de petición y a tutelas para obtener los beneficios que implica la atención humanitaria de emergencia,¹¹³

¹⁰⁹ Por ejemplo, el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres - DAPARD informó que en el proceso de aplicación censal de los indicadores de goce efectivo de derechos en Antioquia realizado durante el año 2010, encontró que con frecuencia para desplazamientos masivos la identificación del nombre y documento de identidad de las personas desplazadas, se recogió exclusivamente para la cabeza del grupo, pero no para las demás personas desplazadas en el mismo evento y en por ello aparecen núcleos familiares de hasta 1000 personas bajo una única cabeza de familia, y posteriormente, dado que sólo coincide el documento de identidad con el nombre de la cabeza de familia, solo queda incluido en el registro la cabeza y son excluidos los demás miembros del “grupo familiar.” La Personería de Medellín también informó que cuando aparecen inconsistencias en algunos de los datos de quienes se desplazaron masivamente, ese hecho frena la inclusión de todo el grupo, a pesar de que para los demás miembros del grupo desplazado en un mismo evento, la información esté completa, corroborada y validada.

¹¹⁰ Contiene información recogida desde 2009.

¹¹¹ Defensoría del Pueblo. “Informe sobre la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado.” 15 de julio de 2010. P.68

¹¹² Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población en situación de desplazamiento de Putumayo, Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, Barrancabermeja, Mesa Municipal de Fortalecimiento- Organizaciones de población desplazada Santiago de Cali, Organización de Población Desplazada del Departamento del Caquetá, Mesa de Fortalecimiento a OPD Floridablanca, Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cesar, Representantes de la Población Desplazada de Tuluá, Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Asociación de Juntas de Desplazados de la Guajira, Mesa Departamental de Fortalecimiento a OPD del Cauca, Asociación de Desplazados ASODESC, Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato- Cocomacia, Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander, Organizaciones de Población Desplazada del departamento del Cauca, Mesa Departamental de Población Desplazada del Departamento del Meta, Mesa Departamental de Población Desplazada del Departamento del Meta, OPD de Arauca, Mesa de Fortalecimiento por la defensa de nuestros derechos del Tolima, entre otra.

¹¹³ Sobre este punto, la Sala Especial de Seguimiento al hacer un seguimiento a las tutelas sobre desplazamiento que fueron remitidas a la Corte Constitucional por todos los jueces de tutela del país durante el primer semestre del año 2011, ha detectado el aumento considerable de tutelas interpuestas por la población desplazada para solicitar la entrega de ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga, solicitudes que son respondidas por Acción Social con un turno numérico, sin que el solicitante tenga claridad sobre un tiempo aproximado de espera, lo que ha generado órdenes de los jueces para

(iv) la falta de atención humanitaria ha promovido retornos involuntarios y sin condiciones de seguridad y dignidad, (v) Acción Social sigue actuando de manera centralizada, la entrega de turnos sigue siendo en las capitales y continúa la falta de coordinación con las entidades territoriales, (vi) la ayuda de atención de emergencia no se está entregando en los desplazamientos gota a gota; y (vii) existe incumplimiento de las entidades territoriales en cuanto a la entrega de la ayuda inmediata.

202. Al examinar los resultados presentados por el gobierno en materia de goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, en el informe de julio de 2010, el gobierno reportó que el porcentaje de hogares que declararon y recibieron Atención Humanitaria Inmediata correspondió al 84.05%¹¹⁴, y en cuanto a Ayuda Humanitaria de Emergencia el resultado fue de 35.93%¹¹⁵, lo cual implicaría según el gobierno un avance en términos de goce efectivo de derechos al comparar este resultado con la línea de base levantada en el 2008, en la cual se reportaba que los resultados eran de 82.05% para Ayuda Inmediata y 19.51% para Ayuda Humanitaria de Emergencia.

203. Por su parte, la Comisión de Seguimiento indicó que según su Tercera Encuesta Nacional de Verificación, en materia de ayuda inmediata, *“un 66% de la población desplazada no recibió ningún tipo de ayuda con ocasión de su desplazamiento forzado. Entre 2008 y 2010 se aprecia un leve incremento en el porcentaje de población que recibió ayuda inmediata, al pasar de 30,6% a 33,7%. Igualmente que “una proporción importante, que alcanza el 25% de grupos familiares desplazados inscritos en el RUPD, no recibió ayuda inmediata, pese a haberla solicitado.”*¹¹⁶ En cuanto a atención humanitaria de emergencia, la Comisión de Seguimiento informó que *“La proporción de hogares que declara haber recibido algún componente de los establecidos como ayuda humanitaria de emergencia disminuyó en 2010 con relación a lo reportado en 2008. Una posible explicación tiene que ver con el aumento, en los últimos años, de la entrega de la ayuda prestada en efectivo, cheque o bono, lo cual lleva a que disminuya el reporte de ayuda en especie. La disminución se presenta sobre todo en los rubros de mayor peso, como son auxilios para arrendamiento, mercados y menaje doméstico, que pueden ser fácilmente reemplazados por dinero en efectivo.”*¹¹⁷

204. Para la Comisión de Seguimiento, los resultados del informe del gobierno del 1 de julio de 2010 no son confiables por varios factores técnicos: (i) para su medición, no se tuvieron en cuenta todos los componentes de las ayudas inmediatas y de las ayudas humanitarias de emergencia; (ii)

tutelar el derecho de petición que deben ser respondidos por Acción Social en un término perentorio, que a su vez desborda la capacidad de respuesta de la entidad, por lo que posteriormente son objeto de incidentes de desacato, sin que dicha intervención judicial se traduzca en una respuesta de atención efectiva a la población desplazada.

¹¹⁴ SNAIPD. Informe GED 21 de julio de 2010. P. 39

¹¹⁵ *Ibidem*. P. 45

¹¹⁶ Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado. Informe Preliminar. Resumen Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, 2010 (ENV-2010). Noviembre 8 de 2010. P. 3

¹¹⁷ *Ibidem*. P. 4

presentan varios errores de cálculo, pues para los mismos indicadores se presentan dos resultados diferentes, uno en el informe sectorial y otro en el informe GED, o no presenta ninguna información en algunos casos. Adicionalmente señala que el resultado del indicador de ayuda humanitaria de emergencia descendió, al compararlo con el resultado del indicador del 2010 y en la encuesta de verificación.

205. La Corte considera que si bien hubo avances importantes tanto en el diseño como en los ajustes a la Política de Atención Humanitaria realizados por el gobierno para el 1 de julio de 2010, no se presentó un informe sobre los resultados de esos ajustes, pese a que para entonces, su implementación ya llevaba un año de aplicación. Tampoco se cuenta con información sobre los resultados concretos en la superación de los retos y dificultades que el mismo gobierno planteó en sus informes como cobertura, presupuesto, mejora en la oportunidad de la entrega y atención a la PD. El informe gubernamental de julio de 2010 no muestra el porcentaje de hogares desplazados calificados según su nivel de vulnerabilidad, ni cuáles son las metas y cronograma para la caracterización de la totalidad de la población, o para el avance de la estrategia JUNTOS, o cómo atiende el problema del subregistro. No hay información sobre cómo se asegura que entre las distintas fases de atención, la continuidad y articulación de esfuerzos, como quiera que el principal problema de este componente siempre han sido los tiempos muertos de atención entre fase y fase, que obran en desmedro de los derechos de la población desplazada.

206. En la respuesta al auto 385 de 2011, el Gobierno Nacional planteó ajustes a la política pública de atención integral a la población desplazada según se reflejaría en el nuevo plan de desarrollo. Según ese informe la política de *Atención Integral* se desarrollará en cuatro subcomponentes: Atención Integral Básica, Generación de Ingresos, Vivienda y Tierras¹¹⁸. En este nuevo esquema, el Gobierno Nacional plantea la atención humanitaria como un subcomponente de la atención integral básica, junto con la atención psicosocial, la orientación ocupacional y el alojamiento -que son otros nuevos subcomponentes-, la identidad, la salud, la educación, la alimentación y la reunificación familiar. Se afirma también que estos subcomponentes son transversales en cuatro aspectos: enfoque de derechos, enfoque diferencial, enfoque psicosocial, capacidad institucional, sistemas de información, participación y articulación territorial, todo bajo un enfoque de retornos y reubicaciones. Se resalta también la creación de la Mesa de Atención Integral Básica, que considerará el enfoque diferencial, determinará las rutas de coordinación con el territorio y de atención mediante un protocolo, una guía y un manual, así como la clarificación de responsabilidades del SNAIPD. Para esto se tendrán en cuenta los (i) lineamientos generales y específicos de la política, (ii) las afectaciones diferenciales y (iii) los

¹¹⁸ En los informes presentados por el SNAIPD en octubre de 2009 y julio de 2009 la Atención Integral se desarrollaba a través de cinco subcomponentes: Atención Humanitaria, Atención Integral Básica, Generación de Ingresos, Vivienda y Tierras.

contenidos de los derechos que protege cada subcomponente. Igualmente, destaca el gobierno la inclusión de la población desplazada en los programas de promoción social, sin indicar cuáles serán éstos, ni cómo se garantizará la atención especial a la población desplazada como víctima de la violencia.

207. Observa la Corte Constitucional que si bien en el informe de 16 de marzo de 2011, el gobierno nacional plantea nuevos ajustes conceptuales a la política, más allá de la retórica incorporada en el informe, resulta difícil apreciar cuáles son las bondades de dichos ajustes, en términos de corrección de las falencias reconocidas por el mismo Gobierno Nacional y señaladas en distintos informes, o de su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Igualmente la Sala Especial de Seguimiento, aun cuando reconoce la importancia de la construcción de una herramienta de implementación de la política de atención integral básica, que incluya rutas de atención tal como fuera solicitado en el auto 008 de 2009, observa que según el cronograma fijado en dicho auto, tal instrumento debería encontrarse ya en ejecución desde el segundo semestre de 2009. No obstante, dos (2) años después, sigue en la etapa de formulación, por lo que es necesario, que el Gobierno avance de manera acelerada en la concreción y ejecución de tal herramienta, para lo cual, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital el 8 de noviembre de 2011, con el cronograma acelerado de cumplimiento, para que tal herramienta se encuentre en operación a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto.

208. Adicionalmente, dado que tampoco existe claridad sobre la forma como fueron atendidas varias de las falencias de atención que el mismo gobierno ha planteado en sus informes o sobre los resultados concretos alcanzados con los ajustes propuestos en términos de oportunidad, pertinencia, integralidad y calidad de la atención prestada, se solicitará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011, un informe escrito y en medio digital en el que dé cuenta, de manera clara y precisa, sobre la forma como están siendo atendidas las siguientes falencias:

- (i) La eventual incompatibilidad de la definición de la ayuda humanitaria de emergencia consignada en la Resolución 3069 de 2010, y ahora en la Ley 1448 de 2011, con las necesidades en materia de subsistencia mínima de la población desplazada, de conformidad con los estándares constitucionales señalados en la materia;
- (ii) La forma como se atienden aquellos casos en que a pesar del vencimiento de los plazos fijados para la entrega de la ayuda en las distintas fases, la situación de vulnerabilidad del desplazado no ha cambiado o se ha agravado, con el fin de que la atención prestada continúe ajustada a los parámetros constitucionales señalados en las sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2005 y no simplemente sometida a

- plazos inexorables e inflexibles que desconocen las presunciones constitucionales sobre vulnerabilidad extrema;
- (iii) La forma como están siendo atendidos los problemas de entrega de ayuda humanitaria de emergencia, oportuna y completa en los casos de retorno y reubicación;
 - (iv) Dado que la calificación preliminar bajo la cual fue clasificada la mayor parte de la población incluida en el RUPD con más de un año de desplazamiento como beneficiaria de la fase de ayuda de transición, está basada en supuestos sobre su baja vulnerabilidad, o sistemas de información que continúan teniendo graves falencias, cuáles han sido los procedimientos diseñados e implementados para que la población desplazada pueda conocer los criterios bajo los cuales fueron clasificados según su nivel de vulnerabilidad, la calificación obtenida, y los procedimientos para controvertir tal calificación o corregir las falencias de información.
 - (v) Como quiera que la continuidad de la ayuda humanitaria de emergencia se ha hecho depender de la solicitud del desplazado, cuáles han sido los ajustes procedimentales realizados para garantizar que la respuesta y atención sea oportuna, expedita y completa, de tal forma que no se ponga en riesgo el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por falencias administrativas.
 - (vi) Los procedimientos bajo los cuales se están atendiendo las situaciones en las que dadas las condiciones de vulnerabilidad extrema que enfrente una persona, persisten o se agravan en el tiempo, como sucede en el caso de personas con discapacidad, edad avanzada, enfermedades crónicas o terminales, para quienes la carga de presentar una nueva solicitud resulta desproporcionada;
 - (vii) Dado que los textos de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, difieren en su contenido al definir quiénes son desplazados, pero ni la condición de víctima del desplazamiento ni la obligación del Estado frente a tales personas desaparece por ministerio de la ley, ni puede retroceder en el nivel de protección alcanzado sin contrariar la Constitución, cuáles son los mecanismos que tiene previstos para asegurar la atención adecuada en materia de ayuda humanitaria de emergencia de quienes sufran este flagelo;
 - (viii) Los resultados concretos alcanzados, en términos reales y porcentuales frente a la totalidad de la población desplazada incluida en el RUPD, en materia de atención humanitaria oportuna e integral, por cada fase de atención, bajo el nuevo esquema de atención, así como el número de solicitudes no atendidas por año; el tiempo promedio que se toma en dar respuesta a las solicitudes de atención humanitaria en cada fase, así

como para otorgar prórrogas de atención humanitaria de emergencia o de inclusión en la ayuda humanitaria de transición, tomando como extremos la fecha de solicitud y la de entrega efectiva de las ayudas.

- (ix) Las medidas adoptadas para asegurar que en aquellos municipios donde la falta de capacidad o de recursos de la entidad territorial, imposibilita una atención adecuada a la población desplazada mientras Acción Social decide sobre su inclusión en el RUPD, dicha falta de capacidad o la demora excesiva en el tiempo de respuesta sobre la inclusión se traduzca en una nueva fuente de violación de los derechos de la población desplazada;
- (x) Los ajustes operativos realizados para garantizar que la transición entre las distintas fases de atención humanitaria de emergencia se haga sin detrimento en el goce efectivo de derechos, así como los resultados concretos alcanzados;
- (xi) Las medidas adoptadas para garantizar la normalización de la intervención a través de la estrategia UNIDOS, como parte de la estrategia de atención humanitaria de transición, las metas y el cronograma previsto para lograr que la totalidad de la población desplazada incluida en el RUPD sea cobijada por dicha estrategia; así como los mecanismos a través de los cuales se asegura que la población desplazada no incluida en el RUPD pueda ser cobijada;
- (xii) El contenido y cronograma del ajuste metodológico y de indicadores que se hará a la medición de resultados empleados hasta el momento en la estrategia JUNTOS (UNIDOS), para que dicha estrategia de seguimiento sirva para detectar los avances, retrocesos, y estancamientos en términos de goce efectivo de derechos de la población desplazada.
- (xiii) Los ajustes que se han hecho a los programas incluidos en la oferta social del Estado como parte de la atención integral para asegurar su impacto en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, las rutas de atención diseñadas e implementadas y los resultados alcanzados, y la articulación con los programas de generación de ingresos, así como con otros programas gubernamentales; la forma como se garantizará que sea posible distinguir entre la población vulnerable en general y la población desplazada efectivamente atendida;
- (xiv) La presentación del protocolo de información sobre la oferta institucional señalado como uno de los avances en el informe de marzo de 2011.
- (xv) La aplicación práctica de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia en los casos en los que la capacidad

de las entidades territoriales no asegura una atención adecuada y oportuna a la población desplazada en la fase de emergencia, y los resultados concretos de esa aplicación

- (xvi) Los ajustes realizados en términos de operatividad y capacidad institucional de Acción Social para dar respuesta a las críticas sobre excesiva centralización y demora de la atención efectiva a la población desplazada.
- (xvii) Los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la ley de víctimas recientemente aprobada, de tal manera que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de atención y respuesta estatal articulada frente a las necesidades de la población desplazada.
- (xviii) La forma como se reflejan los ajustes de la política de atención integral señalados por el gobierno nacional en su informe en las fichas BPIN que maneja el Departamento Nacional de Planeación, de tal forma que sea posible apreciar el presupuesto efectivamente asignado, las entidades responsables, la cobertura y sea posible hacer seguimiento sobre su evolución en el tiempo.

209. El 18 de noviembre de 2011, el Director de Acción Social deberá presentar en la sesión técnica que se realizará ese día ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, dicho informe, de tal manera que sea posible valorar los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la ley de víctimas recientemente aprobada, el cronograma de la transición, los mecanismos diseñados y la valoración del esfuerzo presupuestal requerido para que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección de la población desplazada alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de falencias de capacidad institucional, deficiencias operativas y retardos en la atención, así como de respuesta estatal desarticulada frente a la urgencia de atención y las necesidades de la población desplazada, de tal manera que se asegure una adecuada participación de la población desplazada en dicho proceso de transición.

Ajustes a los componentes de retorno y reubicación de la política atención integral a la población desplazada

210. En el auto 008 de 2009, la Corte Constitucional señaló la necesidad de adoptar correctivos importantes a los componentes de retorno y reubicación para que la política estatal contara con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso y se asegure que éstos se

adelantan en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, de tal manera que contribuyeran de manera armónica y efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

211. Sobre estos dos componentes, el Gobierno Nacional en el Informe de Junio de 2009, identificó algunos de los retos y dificultades que debía enfrentar, sin embargo, en los informes de octubre de 2009 y de julio de 2010, no señaló las medidas adoptadas para corregirlos, ni los resultados alcanzados.

212. Tanto en el auto 383 de 2010, como en el auto 385 de 2010, la Corte expresó su preocupación por la forma como se vienen produciendo los procesos de retorno y reubicación. La Corte reitera las observaciones expresadas en el auto 383 de 2010 respecto de la política pública en materia de retorno y reubicación, por lo que en esta oportunidad se expresará en relación con la respuesta al auto 385 de 2010, presentado por el actual gobierno nacional el 16 de marzo de 2011.

213. En los informes recibidos el 16 de marzo del presente año, el Gobierno reconoció que los vacíos identificados por la Corte eran reales, pero señaló que muchas de estas falencias podrían deberse a que el tema de retornos y reubicaciones no ocupaba un grado de prioridad en la agenda política del Gobierno anterior, *“lo cual evidentemente se tradujo en una poca apropiación de los instrumentos diseñados para la implementación de la PPR por parte de los distintos entes e instituciones competentes en los nivel nacional y territorial; así como en una ausencia en diseño, incorporación e implementación de medidas de atención al retorno, desde los distintos planes y cronogramas sectoriales de la política.”*

214. Estas dificultades pretenden superarse en la actual administración con la incorporación de este componente al Plan Nacional de Desarrollo, como un fin del Gobierno. Al referirse a las rutas de coordinación de la Política, el Gobierno reiteró que la coordinación y el seguimiento a los procesos de retornos y reubicación (PRR) se llevarán a cabo en el marco de la Mesa Temática de Retornos y Reubicaciones y determinó la Ruta de articulación Nación-Territorio indicando el siguiente esquema como mecanismo de articulación: (i) Los procesos de retorno se liderarán desde el ámbito territorial; (ii) el nivel nacional, bajo un esquema de concurrencia, asistirá al territorio con las herramientas y demás instrumentos diseñados por la política para armonizar los procedimientos; (iii) los procesos de retorno y reubicación se articularán con el PIU y a través de éste se coordinarán las acciones institucionales para la atención de la población retornada o reubicada; (iv) este acoplamiento con el PIU impulsará la articulación de los procesos de retorno con los Planes Territoriales de Desarrollo; (v) se hará seguimiento a los procesos de retorno a través del Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial para

identificar el avance en el cumplimiento de los compromisos del plan de retorno, y por otro lado el avance de los hogares.

215. En cuanto al presupuesto para este componente de la política, el actual Gobierno indicó que “dependerá del que sea asignado por cada una de las entidades responsables con respecto a cada uno de los elementos de los retornos y las reubicaciones.” Es decir, que salvo los \$ 39.000.000.000 que Acción Social asignará para la intervención y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación, no se ha determinado el presupuesto para el desarrollo de este componente, ni para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte.

216. En relación con el tema de prevención y seguridad para los procesos de retorno, el Gobierno señaló el desarrollo de la Estrategia de Prevención de Riesgos a partir de la cuantificación y análisis de la información enviada por varias fuentes¹¹⁹, con el fin de tener un análisis más integral sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades de las zonas donde se encuentran focalizados los procesos de retornos, así como el desarrollo de herramientas tales como el índice de seguridad y los protocolos de seguridad del Ministerio de Defensa, los informes de riesgo, las notas de seguimiento y las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y de los Planes de Prevención y Protección para el Retorno tanto para el nivel nacional como para el territorial.

217. En este informe el Gobierno presentó un listado de lineamientos generales que deberán ser abordados en el proceso de ajuste del protocolo de retorno, de acuerdo a las iniciativas de la nueva administración, lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y las falencias identificadas por la Corte, pero sin mayor desarrollo, como quiera que para el momento de presentar el informe de marzo de 2011 no tenía una respuesta concreta para su solución. El listado de lineamientos presentado recoge lo siguiente: (i) el acompañamiento institucional a partir de criterios orientadores como la progresividad de las intervenciones interinstitucionales, la integralidad en la atención, la articulación territorial y la flexibilización de la oferta; (ii) la incorporación explícita de la reubicación en el Protocolo, específicamente en los esquemas de coordinación, articulación con procedimientos de acceso a la oferta institucional, la estandarización de instrumentos; (iii) las instancias de participación de las familias, personas e instituciones; (iv) la adopción de los 9 mínimos básicos de protección estipulados por los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado (identificación, registro, reunificación familiar, alimentación, atención humanitaria y orientación familiar) a los 13 elementos contemplados en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación; (v) la definición de rutas para la materialización de acciones en cada uno de los componentes del retorno y la reubicación acorde con las medidas

¹¹⁹ Las herramientas que se tendrán en cuenta son: el protocolo de seguridad e índice de seguridad emitido por el MDN, la información relativa al CIAT (informes de riesgo, notas de seguimiento, alertas tempranas), informes de organizaciones de la sociedad civil, cifras emitidas por el observatorios de DD.HH de Vicepresidencia de la república, observatorios departamentales DD.HH, diagnósticos de riesgo de los planes departamentales de prevención y protección.

diseñadas y adoptadas desde las distintas políticas sectoriales de atención a la población desplazada víctima de la violencia; (vi) la articulación con las entidades territoriales a través de un Protocolo para el acompañamiento, y de instancias de coordinación. A nivel nacional la coordinación y seguimiento a los procesos de retornos y reubicación corresponderá a la Mesa Técnica de Retornos y Reubicaciones, y a nivel local se propone un acompañamiento permanente de Acción Social, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Hacienda, a los Comités Territoriales en el diseño y la planificación de los Procesos de retorno, y una incorporación de los mismos a los PIU; (vii) la identificación de las falencias específicas del territorio y la definición de acciones que eliminen y/o mitiguen dichas dificultades; (viii) los criterios e instrumentos para priorizar los recursos sectoriales para garantizar la integralidad en los retornos y las reubicaciones; (ix) la incorporación de los retornos al PIU, como un capítulo donde se establezcan las necesidades y capacidades territoriales y se fijen indicadores de goce efectivo de derechos como mecanismos para asegurar articulación con las entidades territoriales; (x) la necesidad de incorporar al protocolo de retorno, las rutas y competencias claras para las fases de diseño, adopción e implementación de medidas integrales de atención, en correspondencia con los componentes del retorno; (xi) la definición de las herramientas de recolección de información en función del goce efectivo de derechos; (xii) la flexibilización de la oferta institucional para atender a las especificidades territoriales y de los sujetos de la política.

218. La Corte comprende que ha pasado poco tiempo desde que se dictaron las nuevas órdenes, por lo que al momento de la presentación del informe de marzo de 2011 no podía determinarse el nivel de cumplimiento de las mismas. Sin embargo, después de ocho meses, el “protocolo de retornos,” continúa sin ser implementado para los retornos y reubicaciones de la población desplazada, porque por decisión de la Mesa de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones, los cambios sólo se realizarán cuando estén claramente definidos los ajustes de las otras políticas sectoriales de atención a la población desplazada. Por lo anterior, continúa siendo preocupante para la Corte que los retornos y reubicaciones de la población desplazada se sigan dando sin las condiciones mínimas de seguridad, voluntariedad y dignidad y sin el acompañamiento de proyectos que garanticen una estabilización socioeconómica en el sitio al que se retorna, o se reubica, y sin condiciones que garanticen la sostenibilidad del proceso de retorno o reubicación de tal forma que no se exponga a la población a nuevas situaciones de desplazamiento.

219. Resulta igualmente preocupante que no existan cifras de resultados o informes técnicos en los cuales se pueda constatar que los retornos señalados en los informes del Gobierno de los dos últimos años o conocidos por la opinión pública, se hayan realizado bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. De hecho, varios informes de la Procuraduría General de la Nación resaltan la realización de retornos sin el

cumplimiento de estas condiciones, tal como lo señaló la Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delgada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos- Grupo de Desplazamiento Forzado y Refugio en el informe del 8 de Julio de 2011. En dicho informe, luego de la visita especial de seguimiento llevada a cabo en la semana del 3 al 6 de mayo de 2011, la Procuraduría puntualizó la existencia de una *“grave situación en torno a los retornos irregulares de las comunidades indígenas de Iguanitos, Caño Claro y la Esperanza, pues la Gobernación de Arauca se comprometió a brindar las debidas condiciones de dignidad a éstas comunidades, pero con la condición de que retornaran a sus resguardos, pese a que el Comité Municipal de Tame advirtiera que no existen garantías de seguridad en la zona, debido a la presencia de grupos armados ilegales y de MAP/MUSE. En consecuencia, no entiende la Procuraduría como la Gobernación está licitando y contratando proyectos para éstos resguardos, cuando la población aún no ha retornado completamente y no se cuenta con las condiciones de seguridad pertinentes en las zonas objeto de retorno. Sumado a lo anterior, se dice que no se ha adelantado ninguna consulta previa con las comunidades tradicionales concernidas.”*

220. Por lo anterior, la Corte Constitucional solicitará al Director de Acción Social que para el 15 de diciembre de 2011, presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, donde dé cuenta sobre los resultados alcanzados en los 455 casos señalados por el Gobierno como retornos realizados durante el período 2008-2011, el tiempo transcurrido entre el hecho generador del desplazamiento y el momento de retorno de la población, si hubo o no acompañamiento institucional para el retorno y de qué tipo, las condiciones bajo las cuáles vive actualmente la población retornada en términos de condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, si han ocurrido nuevos hechos de violencia que hayan dado lugar a nuevos desplazamientos, así como su valoración sobre las condiciones que han permitido o dificultado la sostenibilidad de esos procesos, así como cualquier otra información relevante que sirva para identificar los factores que favorecen un retorno exitoso, y aquellos que aumentan los riesgos de fracaso. Igualmente, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, y a la Contraloría General de la Nación, un informe similar para que en el marco constitucional y legal de sus competencias, valoren las condiciones bajo las cuales se han realizado los retornos informados por el Gobierno Nacional, así como las condiciones bajo las cuáles se pretenden adelantar los retornos que hacen parte del “Plan Retornar es Vivir.” La Corte Constitucional invitará además a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para que en el marco de su mandato, presente sus observaciones y recomendaciones para asegurar que los procesos de retorno cumplan con las condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad exigidas.

221. También preocupa a la Corte Constitucional, dado el nivel de generalidad de los lineamientos presentados por el Gobierno Nacional o su

altísima dependencia en la capacidad de las entidades territoriales, que no exista claridad sobre cómo se resolverán los siguientes problemas:

- La baja capacidad institucional, técnica o financiera de algunas entidades territoriales incluidas en el Plan Retornar es Vivir, que puede postergar de manera indefinida su liderazgo en el tema de retornos y reubicaciones y en el ajuste efectivo de este componente de la política;
- La falta de claridad sobre la fórmula que se empleará para determinar el grado de concurrencia de los recursos nacionales con los territoriales para asegurar que éstos procesos cuenten con recursos suficientes;
- La falta de identificación de los obstáculos legales que impidan la inversión de recursos
- La contradicción que surge del hecho de que a pesar de que se afirma que para el Gobierno Nacional, este tema sí es prioritario, el plan de reubicación y retorno no aparece articulado al Plan Nacional de Desarrollo, aunque se exija este requisito para los planes territoriales;
- La falta de valoración de las necesidades de rehabilitación y reconstrucción territorial, así como de integración de la población desplazada retornada o reubicada, como variables a ser tenidas en cuenta en los procesos de reubicación y retorno;
- La ausencia de instrumentos que aseguren la sostenibilidad de los procesos de reubicación y retorno;
- La falta de una respuesta concreta para que en el evento de retornos espontáneos, sea posible activar mecanismos que aseguren un acompañamiento estatal adecuado para garantizar que ese retorno o reubicación alcance las condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad se garanticen el goce efectivo de los derechos de la población retornada o reubicada.
- Ante la evidencia de las falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento, la falta de instrumentos adecuados que complementen los mecanismos existentes y garanticen la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación.

222. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades del problema de contar con una política de retornos y reubicaciones, que debe articularse con otros componentes de la política de atención integral a la población desplazada que están todavía en desarrollo, ni la necesidad de que el proceso de concreción de la política de retornos y reubicaciones sea serio, razonado y libre de improvisaciones, o el hecho de que a pesar de las responsabilidades institucionales en la corrección de las falencias de esta política recaen principalmente en el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o que para su ajuste y puesta en marcha es necesario contar con el concurso, entre otros, de los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, y Agricultura y Desarrollo Rural, y del Director Departamento Nacional de Planeación, así como de las autoridades territoriales que participarán en los planes de retorno o reubicación y que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un

tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias de la política de retornos y reubicaciones que debían ser corregidas, y 3 años desde que se ordenó su ajuste, la insuficiencia de los resultados alcanzados en términos de corrección de falencias, cobertura y garantías al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y el hecho de que el Gobierno Nacional ha señalado que esta política es una prioridad dentro del Plan de Desarrollo, considera la Corte que el proceso de ajuste y adopción de medidas concretas y de definición de metas y plazos precisos, no puede superar los 6 meses.

223. Por lo anterior, y con el fin de que ese proceso garantice también una participación efectiva de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos identificados por el mismo Gobierno Nacional, así como los señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 en materia de retorno y reubicaciones. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada

224. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló dentro de las falencias de la política detectadas que daban origen a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, las relacionadas con el registro de la población desplazada y con la información que de ella se recoge para nutrir el diseño y la ejecución de programas dirigidos a la satisfacción del goce efectivo de los derechos de los desplazados. En relación con el registro y la caracterización de la población desplazada, la sentencia T-025 mencionó como falencias (i) que la población desplazada no contaba con “*información oportuna y completa acerca de sus derechos, oferta institucional, procedimientos para acceder a ella e instituciones responsables,*” (ii) que los sistemas de información no incluían “*la totalidad de las ayudas otorgadas ni los bienes inmuebles abandonados,*” (iii) que se constataba un subregistro de personas desplazadas (especialmente en desplazamientos menores o individuales), (iv) que el Sistema Único de Registro no incluía información de ayudas provistas por entidades distintas a Acción Social, (v) que los sistemas de información no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad, y (vi) que dichos sistemas no identificaban las posibilidades de generación de ingresos en zonas de recepción.

225. A lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte reiteró, en los autos 178 de 2005, 218 y 261 de 2007, y 011 de 2009, su preocupación por la falta de avances en la corrección de las falencias de los sistemas de información y de caracterización de la población desplazada y la falta de medidas adecuadas para la superación del problema del subregistro. Por ello, ordenó en el auto 011 de 2009, la adopción de medidas para (i) la superación del subregistro de la población desplazada, (ii) para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada y (iii) para crear un sistema de información articulado que sea una herramienta útil desde la perspectiva del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

226. En relación con la orden relativa a la adopción de *medidas orientadas a superar los problemas de subregistro*, dirigida a Acción Social, esta Corporación advierte que en el documento remitido por el Gobierno nacional el 30 de junio de 2009, no se presentó información sustancial sobre el cumplimiento de dicha orden. En el informe del 30 de octubre de 2009, se indicó que a esa fecha Acción Social había realizado siete reuniones con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para el desarrollo de las medidas anotadas. Para ese momento, las medidas reportadas constituían actividades aisladas relacionadas con la inclusión de personas en situación de desplazamiento en el RUPD.

227. En los informes presentados el 1° de julio de 2010 y el 16 de marzo de 2011, el Gobierno Nacional señala como avances para la superación de los problemas de subregistro, lo siguiente:

- Mediante la Circular N° 11 del 11 de mayo de 2010, Acción Social dispuso que todos los funcionarios responsables del manejo del registro de la población desplazada están obligados a abstenerse de imponer obstáculos para la inscripción en el RUPD. Además, que el proceso de valoración de la situación particular y concreta del hogar o de la persona declarante se debe realizar sin distinciones en razón de la denominación del grupo armado, o de si se trata de la fuerza pública o de una banda criminal emergente, *“siendo los únicos parámetros para determinar si nos encontramos frente a la situación de desplazamiento forzado los señalados en el art. 1° de la Ley 387 de 1997”*¹²⁰.
- Según esa misma circular, para la valoración de la declaración se debe tener en cuenta la jurisprudencia constitucional y observar el contexto social y la situación de conflicto y debe apoyarse en la información proveniente de la Mesa de Alerta Territorial, la cual se orienta a la recolección de información de orden público proveniente de las personerías, defensorías, JAL, cabildos, entidades departamentales, medios de comunicación, fuerza pública y el programa de prevención, emergencia y retornos de Acción Social.
- En el informe presentado por el Gobierno Nacional el 16 de marzo de 2011 se precisó que la *valoración de la declaración* para la inscripción en el RUPD se adelanta de conformidad con las siguientes pautas: (i) herramientas de contexto (orden público y confirmación de hechos con el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, registros periodísticos y los organismos de control); (ii) herramientas jurídicas (Ley 387 de 1997, autos y sentencias); y (iii) Herramientas técnicas (consulta de las bases de datos disponibles¹²¹).
- Como consecuencia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 12 de junio de 2008, mediante la cual esa Corporación declaró la nulidad parcial del Decreto 2569 de 2000 que establecía la extemporaneidad de la declaración, a 1° de julio de 2010 fueron incluidas en el RUPD 498.045 personas, equivalentes a 118.705 hogares, cuyos hechos generadores del desplazamiento ocurrieron más de un año antes del momento de rendir la declaración¹²². En el informe remitido a la Corte el 16 de marzo de 2011, el

¹²⁰ Sobre el particular, en el informe presentado por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2011, se refieren las siguientes cifras según el actor que originó el desplazamiento y el número de personas desplazadas inscritas en el RUPD: autodefensa/paramilitares: 564.333; BACRIM: 17.357; Fuerza Pública: 18.008; grupos guerrilleros: 1.222.634; más de un autor de desplazamiento: 86.205; no disponible: 356.632; no identifica 806.801; otros: 484.980; total general: 3.625.672. (Pág. 331)

¹²¹ Consiste en *“la consulta de alrededor de 17 bases de datos a nivel nacional y local, que brindan información relacionada en cuanto al tipo de afiliación de las personas al régimen salud, educación y vinculación a programas sociales, entre otros temas. Dicha verificación se realiza con el propósito de contrastar la información de tiempo y lugar de los miembros del hogar y el declarante con respecto a lo mencionado en la declaración (...).”* (Página 316)

¹²² Pág. 328. Sobre este punto, en el Informe presentado por la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional el 8 de mayo de 2009, se indicó que según las cifras entregadas por Acción Social, el 39% de las declaraciones extemporáneas aun no han sido valoradas (Cifra correspondiente al tiempo transcurrido entre los dos últimos meses de 2009 y los dos primeros meses de 2010). Además, que de los 17.649 hogares a los que se negó la inclusión en el RUPD entre 2000 y 2008, como consecuencia de la extemporaneidad de la declaración, solamente 1.485 se encuentran inscritos en la actualidad. Por último, destacó que persisten las inconsistencias entre las cifras reportadas por

gobierno precisó que Acción Social se encuentra en el proceso de revaloración oficiosa de las solicitudes de inclusión en el RUPD negadas por esa entidad, antes de la sentencia del Consejo de Estado. Al respecto, aclaró que ha revalorado 1700 declaraciones y que quedan pendientes 12.636¹²³.

- A 1° de julio de 2010 se habían incluido en el RUPD 159.231 menores que no se encontraban presentes en la declaración original¹²⁴.
- La mejor caracterización de la población desplazada mediante la aplicación de dos instrumentos: la consulta de registros administrativos y la Red JUNTOS. Al respecto, el Gobierno Nacional aclaró que JUNTOS no pretende reemplazar la medición de los indicadores de GED, metodología concertada para la medición de la efectividad de la política pública sobre desplazamiento forzado, comoquiera que sólo es un “*punto de partida*” para el acompañamiento por cinco años de los hogares más vulnerables “*con el objetivo de contribuir al mejoramiento de [su] calidad de vida.*” En el mismo sentido, precisó que es mediante JUNTOS que se entrega la información correspondiente a las diferentes entidades que conforman el SNAIPD, para que éstas la difundan a los entes territoriales “*con el propósito de facilitar la atención de la población por parte de las mismas.*”¹²⁵ La caracterización se realiza por medio de (i) la *Ficha de control de información*, la cual constituye un resumen del historial de ofertas, ayudas y programas con los que las personas tienen o han tenido algún tipo de vinculación; (ii) el *Módulo Atención Humanitaria*, que es un sistema que permite controlar y dar respuesta efectiva a las solicitudes de ayuda remitidas por el territorio; y (iii) el *Módulo Peticiones, Quejas y Reclamos* (PQR), aplicativo Web que será usado por los facilitadores en los puntos de atención a la población desplazada, para registrar visitas, actualizar datos, brindar orientación y respuestas, y recibir solicitudes en documentos físicos y digitalizarlos.
- Igualmente, en el informe del 16 de marzo de 2011 el actual gobierno nacional indicó que Acción Social autoriza la división de núcleos familiares y la consecuente entrega de ayudas, de conformidad con las pruebas sumarias que se presenten para el efecto, en dos casos: (i) las familias que por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separadas, se reencuentran posteriormente y desean unirse para solicitar las ayudas correspondientes; y (ii) las personas que después del desplazamiento se separan de su núcleo familiar, y forman uno nuevo al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente. Entre el 1° de julio

Acción Social y los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación, sobre el número de personas desplazadas por los paramilitares o autodefensas.

¹²³ Al respecto, se sostiene que “*a mayor antigüedad en el año de expulsión mayor es el porcentaje de inclusión; este fenómeno se presenta por que los registros históricos con los que se valora un hecho antiguo son más escasos y no permiten contrastar la información con cierto nivel de detalle, ante lo cual es preciso aplicar la presunción de buena fe, (...).*” (Pág. 328).

¹²⁴ Según el informe presentado por el Gobierno nacional el 16 de marzo de 2011, a la fecha de remisión del mismo, se habían inscrito en el RUPD 201.420 menores que no se encontraban presentes en la declaración original. Pág. 329.

¹²⁵ Pág. 328.

de 2010 y marzo de 2011, se han tramitado directamente 686 solicitudes de división de núcleo familiar. Al respecto, se solicitó a la Corte que para la valoración de los casos enunciados, se requiera el pronunciamiento del ICBF, las comisarías de Familia y demás organismos competentes.

- En el informe del 16 de marzo de 2011, se enunciaron las siguientes acciones orientadas a la superación de las causas del subregistro: (i) diseño y promoción de la cartilla ABC del Registro Único de Población Desplazada, la cual se distribuyó en las UAO y en los albergues de paso; (ii) firma digital del funcionario del Ministerio Público que recibe la declaración, para mejorar los tiempos de respuesta y agotamiento de la vía gubernativa; (iii) celebración de acuerdos interadministrativos entre Acción Social y las personerías, con el fin de dotarlas de elementos tecnológicos para la recepción de la declaración; y (iv) depuración del RUPD, a fin de contar con información relacionada con la situación de discapacidad de las personas desplazadas¹²⁶ y actualizar, modificar y aclarar las inconsistencias encontradas¹²⁷.

228. No obstante estos avances, según los informes remitidos a la Corte Constitucional por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Comisión de Seguimiento y otros intervinientes, persisten serios problemas en relación con la inclusión de las personas en situación de desplazamiento en el RUPD. En efecto, en primer lugar, no existe claridad sobre las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que aplica Acción Social para determinar a quién se incluye y a quién se excluye como desplazado. En este sentido, la Defensoría del Pueblo¹²⁸ señaló que es necesario establecer las reglas para valorar el material probatorio, particularmente respecto de (i) la inscripción en el SISBEN en lugar diferente al municipio expulsor y (ii) las razones que se aducen para negar el registro bajo la causal de “falta a la verdad.”

229. En el informe remitido por la Contraloría General de la República se dice:

“Imprecisiones técnicas en la medición y verificación de resultados de la política y del GED

De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Social, resulta evidente y recurrente que la capacidad de respuesta del Estado en materia de desplazamiento forzado esté limitada en distintos aspectos por problemas

¹²⁶ Esta información se obtiene mediante el intercambio de datos con el Registro de Localización y Caracterización de la población con Discapacidad (RLCPD) del Ministerio de la Protección social, la información suministrada en la Red JUNTOS, y la encuesta SISBEN.

¹²⁷ Este procedimiento se sigue mediante dos rutas de remisión de la información inconsistente al Área de Registro de Acción Social, para las correcciones correspondientes: Ruta de Acciones Constitucionales (Desacatos, Fallos, Incidentes y Tutelas) y Ruta Normal (PQR, Atención Primaria, cruces de datos, Juntos y Nuevos valorados). De este modo, a diciembre de 2010 fueron enviados un total de 39.847 solicitudes de modificación de información en el RUPD.

¹²⁸ Cfr. Informe presentado la Defensoría del Pueblo a la Corte Constitucional el 30 de julio de 2010.

relacionados con el enfoque y el marco mismo de la política y en parte, en razón a la magnitud de la problemática que involucra a millones de personas.

A la fecha, sin saber con certeza cifras exactas, se estima que cerca de 3.7 millones de personas se han visto afectados, pero su ruta hacia la recuperación y estabilización socioeconómica se mantiene desdibujada porque el Registro Único de Población Desplazada RUPD, presenta deficiencias de caracterización, de movilidad dentro de la integralidad de las personas y familias ingresadas al sistema. Debilidades que, no han sido subsanadas y no es lo mismo dar idea de algo a tener certeza, a fin de categorizar y gradualizar la incidencia de la política con fines de verificación espacio-temporal, para encontrar movimientos y salidas, al saber con precisión la ruta que han seguido y su situación actual.

En razón a limitantes tecnológicas de registro sistémico es amplia la dificultad de seguimiento desde la incorporación de la persona o familia, de la atención recibida y del mejoramiento en la calidad de vida alcanzado. Factores que pesan y no permiten brindar al país una radiografía real del Sistema y su constante accionar, al quedar velada parte de la referencia de cumplimiento desde la cualificación y cuantificación que, de suyo, el SNAIPD tiene que mostrar con respecto al Goce Efectivo de Derechos GED, a los esfuerzos institucionales realizados y los niveles de cumplimiento básico de responsabilidades por parte de los entes territoriales.

A través del tiempo, pese al registro institucional de acciones correctivas realizadas, se puede hablar de recurrencia en las deficiencias de cobertura y calidad en la prestación de servicios requerida, en razón a las variaciones de la oferta institucional y las dimensiones de la demanda de atención por parte de las personas desplazadas, además de las limitaciones en los recursos asignados de manera individual o por hogar, por depender de la disponibilidad presupuestal de las entidades ejecutoras, encontrándose que solo se ha recibido un porcentaje variable, según las circunstancias, de recursos necesarios para atención y tratamiento integral. En la visión general, no se puede olvidar también, la existencia de desplazados que nunca han formalizado su identificación como tales en el RUPD y en razón a presiones y temor, han optado por su anonimato, con todas las dificultades que esto entraña. Además de presentarse el caso de personas que sin ser desplazadas han actuado y solicitado apoyo, como si lo fueran.”

230. En el informe presentado a la Corte Constitucional el 8 de mayo de 2009 por la Procuraduría General de la Nación¹²⁹, advirtió que el acceso de Acción Social a la información que maneja el Ministerio de la Protección Social ha sido *“un instrumento que permit[e] a los funcionarios de Acción Social encargados de la etapa de valoración limitar el acceso de la población desplazada al registro, utilizándolo como prueba de la simultaneidad de la víctima en otros sistemas de información.”*¹³⁰ De hecho, *este es el caso que se viene presentado de manera recurrente, cuando se señala como ‘falta a la verdad’ la presencia del declarante o de algún miembro de su núcleo familiar en las bases de datos del FOSYGA, en lugar distinto al que la persona aduce haber sido desplazada, lo que en sí mismo no desvirtúa el hecho del desplazamiento en los términos que la Corte Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias que amparan los derechos de las víctimas.*¹³¹ La Procuraduría agregó que es necesario limitar el acceso del Ministerio de la Protección Social y de la CNRR al “Módulo de Verificación y Actualización” que maneja Acción Social, a fin de preservar la confidencialidad de la declaración para la inclusión en el RUPD.

231. En segundo lugar, persiste un alto número de decisiones de no inclusión en el registro. Sobre este elemento, en el informe presentado a la Corte Constitucional en el mes de enero de 2011, la Procuraduría General de la Nación llamó la atención sobre las fuentes de información que emplea Acción Social para corroborar la veracidad de los hechos declarados por el peticionario. Así, por ejemplo, señaló que en el Área de Registro de Acción Social se estableció una Mesa de Alerta Territorial -MAT- como estrategia que permite contar con información actualizada sobre la situación de seguridad y orden público en cualquier parte del país. Al respecto, en criterio de la Procuraduría General de la Nación, resulta importante establecer hasta qué punto dicha estrategia se convierte en elemento decisivo al momento de valorar las declaraciones en perjuicio de la versión del declarante, ya que puede inferirse que si la MAT no determina una situación evidente de orden público en determinada zona, esta verificación llegue a tener más peso que la misma denuncia de los hechos por parte de la víctima. En este sentido, es necesario tener en cuenta que no todos los hechos que originan desplazamientos son notorios.

232. También señala la Procuraduría en su informe de enero de 2011, su preocupación por la violación del derecho al debido proceso, ya que el 25% de los declarantes no incluidos en el RUPD no son notificados de esa decisión, así como el vacío de protección en que quedan aquellos hogares que no interponen recursos contra la decisión de no inclusión en el RUPD. Esto, porque de acuerdo con la información existente, en el 22% de los casos la interposición de recursos contra el acto administrativo que niega la inscripción

¹²⁹ Informe Vigésimo Primero, con ocasión del documento “Proyecto para lograr la articulación de sistemas de información de víctimas,” presentado el 24 de abril de 2009 por Acción Social. Lo desarrollado en este informe es reiterado en el Vigésimo Segundo informe presentado por la PGN.

¹³⁰ *Ibíd*em Pág. 54.

¹³¹ *Ibíd*em.

en el RUPD, se concede la inclusión en el Registro. Esta situación también se presenta si se observan las cifras relacionadas con los fallos de tutela en los que se ordena la inclusión de la persona en el RUPD.

233. En tercer lugar, aunque en el auto 011 de 2009 se indicó la necesidad de adoptar medidas para permitir la inclusión en el RUPD de personas desplazadas por la fumigación de cultivos ilícitos y los desplazamientos intraurbanos y fronterizos, se ha recibido información contradictoria según la cual Acción Social ha corregido su postura de negativa frente a dichos casos, pero a la vez se ha reportado la persistencia de esa posición desde septiembre de 2010.¹³²

234. En cuarto lugar, se observa que aún no existe un cronograma para la superación de los problemas detectados en materia de subregistro, valoración de las declaraciones o garantías procesales para controvertir las decisiones sobre exclusión. Tampoco existe información sobre un presupuesto que permita verificar la viabilidad de las decisiones de política pública adoptadas en esta materia, así como sus proyecciones a corto, mediano o largo plazo, las metas que se pretenden alcanzar, la manera en que se ejecutará el presupuesto para adelantar las actividades enunciadas, y los resultados que finalmente se esperan y su medición.

235. En quinto lugar, la Sala observa que la caracterización de la población desplazada se realiza con base en la información sobre las condiciones socioeconómicas que se recoge a través de Familias en Acción y JUNTOS, que emplean indicadores que no reflejan el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y en esa medida no permiten determinar cuál es la situación que enfrenta la población desplazada en términos de necesidades y vulnerabilidades que deben ser atendidas.

236. Un factor adicional que contribuye al subregistro está relacionado con el proceso de toma de declaraciones por parte del Ministerio Público. En las 4 visitas a terreno realizadas recientemente por la Corte Constitucional a Antioquia, Arauca, Magdalena, y Nariño, se constató la debilidad institucional tanto de las personerías como de las oficinas de la Defensoría y de la Procuraduría General de la Nación para destinar personal suficiente para la toma de declaraciones de la población desplazada. En el caso de las personerías, la falta de independencia presupuestal y política de los personeros frente a las autoridades locales, así como los limitados recursos con que cuentan algunos municipios, hacen que la toma de declaraciones se haga de manera manual, sin seguir un patrón uniforme de calidad o claridad, incluso a veces sin contar con los formatos de toma de declaración y con frecuencia sin la posibilidad de realizar dicha diligencia en línea, lo que aumenta los riesgos de no inclusión por ilegibilidad o inexactitud de la declaración. La mayor parte de las personerías solo cuenta con un personero y

¹³² Esta situación ha sido informada de manera reiterada por las autoridades locales responsables de la atención a la población desplazada en Medellín.

una secretaria, y algunas de esas declaraciones son tomadas por la secretaria y no por el personero. Este riesgo aumenta cuando se trata de desplazamientos masivos o de desplazamientos de población indígena cuyos nombres tienen una difícil ortografía en castellano. Adicionalmente, ninguno de los factores con base en los cuales se valora la declaración y cruza la información dada por el declarante y con base en los cuales se concluye si hay una falta a la verdad está incluido en el formato suministrado por Acción Social para la toma de declaraciones.¹³³

237. En el caso de las declaraciones tomadas por los procuradores regionales o provinciales, además de problemas técnicos similares a los de las personerías, el hecho de que para efectos de calificación del desempeño la Procuraduría General de la Nación sólo tenga en cuenta las actuaciones realizadas en materia disciplinaria, hace que la toma de declaraciones a población desplazada o las intervenciones del ministerio público para la interposición de acciones judiciales a favor de la población desplazada sea percibida como una actividad marginal y sin importancia, a pesar de que constitucional y legalmente la intervención de la Procuraduría General de la Nación sea esencial para la prevención de violaciones derechos humanos y para la protección de las víctimas. Este factor conduce a que los funcionarios de la Procuraduría que participan en la toma de declaraciones lo hagan a costa de su propia calificación de desempeño, en tiempos muy reducidos, por lo que se hace necesario asignar turnos para la toma de declaraciones, retrasando por meses la posibilidad de inclusión de la población desplazada. Aun cuando en algunos lugares esta labor es apoyada por consultores externos financiados por la cooperación internacional, esto no resuelve la necesidad de una respuesta institucionalizada a esta problemática. La falta de personal suficiente para la toma de declaraciones y para realizar intervenciones judiciales a favor de la población desplazada también afecta la labor de la Defensoría del Pueblo en esta materia y por ende debilita la protección que debe recibir la población desplazada y aumenta los riesgos de maltrato institucional en su contra. A este factor se suma la falta de coordinación entre procuradores regionales y provinciales, o entre la procuraduría y la defensoría para efectos de garantizar personal permanente para la toma de declaraciones.

238. En cuanto a la orden proferida en el auto 011 de 2009 sobre la adopción de medidas para mejorar la comunicación entre las distintas bases de datos relevantes para las personas desplazadas, el Gobierno Nacional informó sobre los siguientes avances:

¹³³ La mayor parte de las no inclusiones se da porque el lugar de donde la persona afirma haberse desplazado no coincide con el sitio donde se encuentra sistematizado, el último lugar de votación, los sitios donde ha registrado bienes, o tiene cuentas de ahorro o bancarias, entre otros factores, a pesar de que dichas diferencias no necesariamente surgen por una intención de faltar a la verdad, sino que pueden obedecer a la débil presencia institucional de estos servicios en la jurisdicción donde habita la persona desplazada, a la cercanía geográfica de dichas instituciones en municipios distintos a aquellos a los que pertenece la entidad territorial y que podrían ser aclaradas por el mismo declarante de tener la oportunidad de precisarlas. Informes de visita a terreno, Agosto-Septiembre 2011

- La expedición de la Resolución 04425 de Julio de 2009 “Por la cual se instrumentaliza y regula el intercambio y articulación de información entre las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- y se dictan otras disposiciones.”
- Las modificaciones en el Formato Único de Declaración, con el fin de guardar coherencia con las órdenes constitucionales emitidas en los autos 004, 005 y 006 de 2009, especialmente en aspectos orientados a mejorar la caracterización de las personas desplazadas en situación de discapacidad.
- La suscripción de acuerdos de intercambio de información y de confidencialidad con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para el acceso a la información del programa de mujeres productivas; el Ministerio de la Protección Social, para el acceso al Sistema Integral de Información de la Protección Social; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el acceso a información sobre los programas de bancarización de la población desplazada, particularmente, acceso a la Central de Información Financiera -CIFIN-; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el acceso a la información sobre las familias, niños y niñas en situación de desplazamiento; el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersona, para el acceso a la información sobre los índices de afectación por accidentes con minas antipersona; la Registraduría Nacional del Estado Civil para la expedición de documentos a través de unidades móviles y el intercambio de permisos para la validación de la información; y el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, para verificar que no subsista la calidad de víctima y victimario al momento de efectuar la valoración de las declaraciones.
- La suscripción de acuerdos de intercambio de información mediante el mecanismo Web Service para “*la automatización del trámite de vivienda*¹³⁴” con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de la Protección Social (RUIAF), el Banco Agrario, las Cajas de Compensación Familiar, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Oficina de Catastro de Antioquia.
- La suscripción de convenios de confidencialidad e intercambio de información mediante medio magnético con el Ministerio de Educación, el SENA, la Registraduría Nacional, el INCODER y el Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado. Además, celebró un acuerdo con la Jefatura de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional, para que dicha jefatura le envíe semestralmente a Acción Social la base de

¹³⁴ Pág. 720, informe presentado por el Gobierno nacional el 1° de julio de 2010.

datos de libretas militares y tarjetas provisionales expedidas a los ciudadanos en situación de desplazamiento¹³⁵.

- La implementación de un plan de acción para la puesta en marcha de un sistema de identificación biométrico que permitirá efectivizar la identificación de los declarantes y mejorar la trazabilidad de la atención, además de obviar la presentación del documento de identidad en los casos en los cuales la población esta indocumentada.¹³⁶
- El acceso al Módulo de Verificación y Actualización del RUPD, a los entes territoriales. De hecho, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, Acción Social socializó el Módulo de Verificación¹³⁷ a la totalidad de las Direcciones Departamentales de Salud y a 54 de las 83 Secretarías de Educación Certificadas. Mediante este proceso, en los entes territoriales se crearon usuarios para el acceso al Módulo de Pruebas del Verificador e igualmente se remitieron los acuerdos de confidencialidad a suscribir para el acceso a la herramienta.
- En las visitas a terreno realizadas por la Corte Constitucional recientemente, se constató que aún en sitios como las UAO en donde se encuentran bajo el mismo techo las distintas entidades nacionales y territoriales que atienden a la población desplazada, no es posible la interconexión de los distintos sistemas de información, ni la estandarización de la recolección de información común básica, por lo que es frecuente que un mismo núcleo familiar desplazado sea objeto de múltiples entrevistas, con las cuales se pueda estar revictimizando a la población desplazada.¹³⁸

239. Si bien los avances en la materia son significativos, la Corte considera pertinente revisar y dar solución a las dificultades que aún se presentan en el cumplimiento de esta orden. En efecto, no existe claridad sobre los estándares de confidencialidad, seguridad y reserva que sirven de base para transmitir la información, o sobre quiénes serán los funcionarios responsables de enviar y recibir la información en cada una de las entidades que pretendan comunicar sus bases de datos con el RUPD. Hechos recientes como el ocurrido en el mes de junio de 2011 en Ituango,¹³⁹ donde se filtró

¹³⁵ Al respecto, se sostiene que del 01 de Noviembre de 2009 al 30 de Abril de 2010 se han expedido 3.071 libretas militares definitivas y transitorias. En igual sentido, en el informe gubernamental presentado el 16 de marzo de 2011, se precisó que entre el 1° de julio de 2010 y el 9 de marzo de 2011 se han expedido 10.046 acreditaciones de personas en situación de desplazamiento con destino a los distritos Militares para adelantar el trámite de obtención de la libreta militar.

¹³⁶ A 1° de julio de 2010, el sistema referido está siendo utilizado en seis zonas del país.

¹³⁷ De conformidad con el informe en mención, este módulo permite “eliminar los trámites administrativos como la expedición de certificados que acreditaran su condición, a los que antes se enfrentaba la población al momento de solicitar atención a los servicios de salud principalmente.” Sin embargo, “[d]ebido a la renovación de acuerdos de confidencialidad que se realiza anualmente como medida de seguridad y confidencialidad de la información, este año el número de usuarios activos bajó, contando con 624 usuarios activos a Febrero de 2011 y crece cada día a medida que los usuarios cumplen con el requisito de renovar su acuerdo.” (Pág. 333).

¹³⁸ Informes de visita a terreno, Agosto-Septiembre 2011.

¹³⁹ Esta situación generó el Informe de Riesgo N° 007-11, de Inminencia, para el municipio de Ituango en el departamento Antioquia, de la Defensoría del Pueblo el 28 de junio de 2011.

información confidencial contenida en el RUPD sobre 1.073 personas víctimas del delito de desplazamiento forzado ocurrido en el año 2009 en ese municipio, de las cuales más de 600 fueron señaladas como miembros o colaboradores de las FARC en un blog público, muestran la urgencia de esa revisión. También se han reportado casos de suplantación de la cabeza de familia registrada para el reclamo de las ayudas, que una vez detectados generan una suspensión administrativa de las ayudas, sin que sea claro cuál es el procedimiento para corregir esa suplantación o para controvertir la decisión administrativa.

240. En relación con la orden sobre la adopción de medidas orientadas a armonizar un sistema de registro que permita la articulación del registro único administrado por Acción Social, el SIPROD administrado por el Ministerio de la Protección Social, y el programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y por la Comisión de Reparación y Reconciliación, la Sala constata que, en la actualidad, Acción Social y el Ministerio de la Protección Social intercambian información sobre la afiliación en salud, Cajas de Compensación Familiar, Riesgos Profesionales y Fondos de Pensiones, mediante el mecanismo de interoperabilidad denominado Web Service. No ocurre lo mismo con los sistemas de información de la Fiscalía y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. De hecho, ésta última no cuenta aún con un sistema de información ni se han desarrollado mecanismos para intercambiar información con esa entidad, a fin de garantizar el acceso de las víctimas a la oferta institucional disponible. Sobre este punto el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres - DAPARD señaló informalmente que en el proceso de aplicación censal de los indicadores de goce efectivo en el Departamento de Antioquia durante el año 2010, las inconsistencias de información, las dificultades operacionales de la Web y la imposibilidad práctica de interconexión entre las distintas bases de datos sigue siendo un obstáculo para la caracterización efectiva de la población desplazada y para diseñar y ajustar con base en esa información la respuesta estatal.¹⁴⁰

241. Observa la Corte además que en la Ley 1448 de 2011, está previsto unificar los sistemas de información en la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, a fin de identificar y diagnosticar la dinámica del desplazamiento forzado. El Gobierno Nacional informó el 16 de marzo de 2011 que (i) de conformidad con lo acordado en la sesión del Comité Técnico del 20 de enero de 2011, se proyectó el desarrollo del software del “Modelo Integral de Atención a Víctimas - MIAV,” orientado al consumo de los servicios existentes en el aplicativo vía Web Server, contratando una empresa desarrolladora de software especializada, para tal fin; y (ii) se ha proyectado el intercambio de información entre las entidades vinculadas, en tres niveles: información común, información compartida, información confidencial.

¹⁴⁰ Medellín, Julio 29 de 2011

242. La Corte Constitucional concluye que para el 6 de agosto de 2010, a pesar de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 218 de 2006, 008 y 011 de 2009 los avances continúan siendo muy bajos y persisten casi todas las falencias identificadas en dichos autos, sin que se hayan trazado acciones concretas para corregir los vacíos protuberantes, o se haya empleado la información que han recolectado en registros propios algunas entidades territoriales y con los cuales sería posible corregir varias de esas falencias. Por ello, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y dada la participación de los órganos de control en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables del cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones. Para ello, la Sala Especial de Seguimiento convocará al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República a una audiencia pública especial que tendrá lugar el día 11 de Noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en dichos procesos, con el fin de evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para proteger los derechos de la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

243. Dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias en materia de subregistro, sistemas de información de desplazados y caracterización de la población desplazada que debían ser corregidas, y 3 años desde que se ordenó su corrección, la persistencia de falencias tanto en la recolección como en la valoración de la información, así como en la adopción de correctivos al problema del subregistro, considera la Corte que el proceso de corrección efectiva de estas falencias debe estar terminada en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

244. Por lo anterior se solicitará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011, un informe escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales avanzará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 011 de 2009 y 385 de 2010 en materia de subregistro, sistemas de información y caracterización de la población desplazada y, en particular para corregir las siguientes falencias de los sistemas de información:

- La falta de mecanismos adecuados para la superación de los problemas detectados en materia de subregistro, de valoración de las declaraciones o de garantías procesales para controvertir las decisiones sobre exclusión.
- La ausencia de mecanismos para asegurar el derecho al debido proceso frente a los procedimientos administrativos de inclusión de declarantes en el RUPD.
- La falta de claridad sobre las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que aplica Acción Social para determinar a quién se incluye y a quién se excluye como desplazado en el RUPD.
- La falta de mecanismos para corregir las deficiencias de las fuentes de información que emplea Acción Social para corroborar la veracidad de los hechos declarados por el peticionario, especialmente, en los casos en que no se trata de hechos notorios, o de circunstancias ocurridas más de un año antes de la fecha de declaración.
- La falta de medidas adecuadas para corregir el altísimo volumen de no inclusiones en el RUPD de personas desplazadas por fumigación de cultivos ilícitos, desplazamientos intraurbanos, de corta duración y fronterizos, a pesar de que distintos fallos de la Corte Constitucional señalan la necesidad de incluir en el RUPD a quienes son víctimas de estos tipos de desplazamiento y que Acción Social, informó sobre la corrección de estos problemas.
- La ausencia de mecanismos de caracterización de la población desplazada que tengan en cuenta indicadores que reflejen el goce efectivo de derechos de la población desplazada.
- La inexistencia de estándares de confidencialidad, seguridad y reserva que deben servir de base para transmitir la información entre las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD;

- La falta de claridad y de determinación puntual de quiénes serán los funcionarios responsables de enviar y recibir la información en cada una de las entidades que pretendan comunicar sus bases de datos con el RUPD.
- La ausencia de una previsión presupuestal clara para asegurar el avance efectivo en la superación de las falencias de los sistemas de información señalados.
- Las falencias en el intercambio de información entre los distintos sistemas, en especial, con la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación.
- La falta de garantías a la transparencia del proceso de inclusión o rechazo de la población que presenta declaración sobre desplazamiento.
- La necesidad de mecanismos que garanticen los derechos de la población desplazada, en particular el derecho al hábeas data, tanto en el sistema de información sobre población desplazada como en el que prevé la Ley 1448 de 2011 y la forma cómo se preservará dicha información con confidencialidad, seguridad y reserva.

245. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en la cual el Director de Acción Social deberá presentar el informe sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 011 de 2009 y 385 de 2010 en materia de subregistro, sistemas de información y caracterización de la población desplazada. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados en la superación del subregistro y en la corrección de las falencias de los sistemas de información y en la caracterización de la población desplazada. En dicha sesión se asumirán públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva de la

población desplazada, de tal manera que se garantice que este proceso de ajuste y corrección de los sistemas de información no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada.

246. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló la necesidad de que en la adopción de decisiones relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, se ofreciera a las organizaciones que representan a la población desplazada la oportunidad de participar de manera efectiva. Con el fin de garantizar este derecho, a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte insistió en la importancia de garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño, ajuste, corrección e implementación y seguimiento de las estrategias, programas y acciones que se desarrollen para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.¹⁴¹

247. La Corte ordenó en el auto 008 de 2009 la creación de un mecanismo de participación, en razón a que “el esquema de participación de las organizaciones de población desplazada establecido en el Decreto 250 de 2005, (que) ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitando la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial”¹⁴². Así mismo ordena que informe sobre las medidas adoptadas y su implementación.

248. A partir de las diferentes peticiones y pronunciamientos de las organizaciones de población desplazada presentadas a la Corte Constitucional durante el período 2009-2010,¹⁴³ es posible identificar el conjunto de falencias señaladas por las organizaciones de población desplazada como las que se presentan con mayor frecuencia en materia de participación:

- No hay acceso a la información, ni respuesta a los derechos de petición, o la respuesta es inoportuna;
- Las administraciones locales no entregan la información solicitada;

¹⁴¹ Ver entre otros los autos 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, 116 de 2008, 007 y 008 de 2009

¹⁴² Corte Constitucional, auto 008 de 2009. M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴³ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población en situación de desplazamiento de Putumayo, Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, Barrancabermeja, Mesa Municipal de Fortalecimiento- Organizaciones de población desplazada Santiago de Cali, Organización de Población Desplazada del Departamento del Caquetá, Mesa de Fortalecimiento a OPD Floridablanca, Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cesar, Representantes de la Población Desplazada de Tuluá, Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Asociación de Juntas de Desplazados de la Guajira, Mesa Departamental de Fortalecimiento a OPD del Cauca, Asociación de Desplazados ASODESC, Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato- Cocomacia, Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander, Organizaciones de Población Desplazada del departamento del Cauca, Mesa Departamental de Población Desplazada del Departamento del Meta, Mesa Departamental de Población Desplazada del Departamento del Meta, OPD de Arauca, Mesa de Fortalecimiento por la defensa de nuestros derechos del Tolima, entre otra..

- No hay suficiente acompañamiento por parte de las entidades territoriales y del SNAIPD.
- Los comités de atención a la población desplazada no funcionan correctamente.¹⁴⁴
- No se toman en cuenta las opiniones planteadas por las organizaciones de población desplazada.
- Se utiliza su participación para cumplir con los requisitos de socialización de los proyectos, a pesar de que se trata de mera asistencia a reuniones. Ciertas organizaciones de población desplazada hacen el papel de legalizar gastos de las administraciones municipales.
- En algunos casos la DIAN se encuentra cobrando impuestos a las organizaciones de población desplazada. (Floridablanca y Meta)
- Para diferentes encuentros las administraciones escogen a ciertos líderes para representar a la población desplazada sin consultar a las organizaciones.
- Las convocatorias a las reuniones y comités se realizan a la víspera del encuentro, en uno de los casos se reportó que la convocatoria se hizo con fecha posterior a la realización de la misma, como en los casos de la Mesa Departamental del Magdalena¹⁴⁵, Mesa Departamental de Nariño¹⁴⁶ y Organizaciones de Población desplazada de Arauca¹⁴⁷.
- La falta de seguridad, los asesinatos y las amenazas contra líderes y lideresas de la población desplazada.

249. En el informe de julio 1 de 2010, el Gobierno Nacional identifica las falencias que impedían una adecuada participación de la población desplazada en el diseño, la ejecución y evaluación y seguimiento a la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. Entre tales falencias señala las siguientes: (i) la falta de mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real y efectiva de la población desplazada; (ii) carencia de información oportuna y completa para la población desplazada sobre sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y las entidades responsables de atenderlos; (iii) la poca visibilidad de los líderes y organizaciones de población desplazada; (iv) inexistencia de puntos de contacto entre las organizaciones de población desplazada y las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada; (v) desconfianza entre las organizaciones de población desplazada y entre éstas y el Gobierno Nacional; (vi) falta de liderazgo que representen realmente los intereses de la población desplazada; (vii) falta de apoyo oficial a las organizaciones de población desplazada; (viii) falta de herramientas para fortalecer a las organizaciones de población desplazada; (ix) falta de canales de comunicación adecuados; (x) reducción de la participación de la población desplazada a la mera asistencia a reuniones; (xi) ausencia de espacios de interlocución y concertación con las organizaciones de población desplazada;

¹⁴⁴ Esto también fue afirmado por la Procuraduría General de la Nación en su Informe de Seguimiento Número 32.

¹⁴⁵ Mesa Departamental del Magdalena. Documento sin título y sin fecha. Pág. 1

¹⁴⁶ Mesa Departamental de Nariño. Tercer Informe. Fecha 12 de febrero de 2010. Pág. 5

¹⁴⁷ Organizaciones de Población Desplazada de Arauca. Informe de la sesión Técnica Regional sobre Coordinación y Corresponsabilidad entre la Nación y Entidades Territoriales.

(xii) inexistencia de herramientas para la medición y seguimiento a la participación de la población desplazada y sus formas organizativas; (xiii) ausencia de normatividad clara para garantizar los mecanismos de participación de la población desplazada y sus formas organizativas; y (xiv) riesgos de seguridad para los líderes de la población desplazada.

250. En dicho informe también resalta las actividades desarrolladas para la implementación de la estrategia de participación tanto a nivel nacional como territorial, orientada a corregir las falencias identificadas y a vincular a la población desplazada en el diseño, análisis y seguimiento a la política pública de atención integral a la población desplazada, en los espacios de interlocución, consulta y concertación, en el apoyo y acompañamiento a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y a las Mesas Territoriales de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, en la divulgación de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado y en la elaboración de herramientas para la participación. Como resultados de tal estrategia, el Gobierno Nacional recoge en su informe de julio de 2010, las actividades de socialización de la política y de capacitación de la población desplazada, la realización de encuentros, la creación de espacios de interlocución, consulta y concertación, y el apoyo financiero prestado a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada.

251. Sin embargo, de ese listado de actividades, muy pocas están relacionadas con la superación de las falencias institucionales que impiden la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada. Dentro de ese listado, se menciona la construcción de un protocolo de participación, *“como una herramienta procedimental que dará la pauta para que las Organizaciones de Población Desplazada –OPD- a través de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada puedan hacer uso del goce efectivo del derecho a la participación y los entes territoriales y entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- les faciliten los elementos necesarios para participar de manera efectiva en todos los escenarios donde se diseña, formula y ejecuta la política pública de atención al desplazamiento forzado.”* Dicho Protocolo fue presentado a la Corte Constitucional el 4 de marzo de 2009 como un documento en construcción. Sin embargo en los informes de junio y octubre de 2009, no fue incluido el Protocolo ni su aplicativo como documentos terminados.

252. En el informe de Julio de 2010 el Gobierno indicó que el Protocolo de participación había sido *“normalizado”* con el Decreto 1997 del 1 de junio de 2009, *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008”* y que en su artículo 2 sobre coordinación territorial establece que los alcaldes y gobernadores deberán *“garantizar la participación efectiva de la población desplazada en las instancias de coordinación departamental, municipal y distrital, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el*

protocolo de participación,” y como actividades, se presentan las realizadas para su socialización. No obstante no hay claridad sobre cuáles son los resultados concretos alcanzados con ese protocolo y su aplicativo en términos de mejoramiento de la participación de las organizaciones de población desplazada. De hecho, el gobierno no hizo ninguna medición de los indicadores sobre el goce efectivo del derecho a la participación en los informes de 2008 y 2010, de tal forma que sea posible determinar el avance, retroceso o estancamiento en el goce efectivo de este derecho.

253. En la respuesta al auto 266 de 2009 el Gobierno Nacional indicó en relación con el Protocolo de participación que las entidades territoriales tienen la obligación de disponer de los recursos para apoyar logísticamente a las Organizaciones de Población Desplazada. La propuesta consagra la obligación de que los gobernadores y alcaldes apliquen el protocolo respecto a los comités consultivos y velar porque los escenarios donde debe participar la población desplazada funcionen adecuadamente, establecer condiciones necesarias para que la población desplazada pueda participar efectivamente, velar por la conformación del Comité, darle reconocimiento y llevar un registro actualizado de los líderes, además del apoyo logístico. Sin embargo, no se establece cómo el gobierno nacional promoverá el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los entes territoriales de una manera eficaz y respetuosa del carácter descentralizado del ordenamiento territorial, como quiera que la estrategia diseñada delega en las entidades territoriales el apoyo económico a los procesos de participación y a las organizaciones de población desplazada, sin tener en cuenta las dificultades fiscales de los municipios, haciendo así inoperable la estrategia.

254. Respecto de las acciones de seguimiento a la implementación y evaluación ordenadas por la Corte en el auto 266 de 2009, el Gobierno indicó que el seguimiento se desarrollará a través de una matriz de indicadores de goce efectivo del derecho a la participación. En cuanto a la implementación se expresa que las observaciones propuestas por las Organizaciones de Población Desplazada aceptadas por el SNAIPD deberán ser implementadas. El seguimiento de la aplicación de estas observaciones se hará haciendo uso de las veedurías ciudadanas y su incumplimiento generará sanción. Pese a su anuncio, el gobierno no reportó los resultados de la aplicación de los indicadores que miden el derecho a la participación, ni desarrolló acciones de seguimiento y evaluación a las propuestas recogidas en los 6 talleres de socialización de la política de atención y prevención a la Población Desplazada, ni de la implementación de las estrategias mencionadas por el Gobierno (veedurías).

255. Sobre la base de datos de líderes de la población desplazada y los mecanismos para garantizar la actualización de datos de contacto, el Gobierno Nacional manifestó que las alcaldías y gobernaciones serían las entidades responsables de mantener actualizada la base de datos de líderes y estas las entregarán a las entidades locales de atención de la población

desplazada. Estas entidades manejarán fichas de registro de líderes y de organizaciones de población desplazada. El consolidado nacional lo tendrá el Ministerio del Interior y distribuirá esta información a las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral. La información en los diferentes niveles será tratada bajo el principio de confidencialidad. Por otro lado el Protocolo en construcción indica que las organizaciones de población desplazada tienen la obligación de informar por escrito sus datos a las autoridades máximas de los diversos escenarios de participación.

256. En la respuesta al auto 383 de 2010, el SNAIPD expone un sistema que contempla una relación de incentivos positivos y negativos tanto para las instituciones territoriales y del SNAIPD¹⁴⁸, como para las organizaciones de población desplazada y mesas de fortalecimiento. Se propone la creación de un Comité evaluador a nivel local y departamental que evalúe gestión y buenas prácticas en participación, tanto de las entidades territoriales, instituciones SNAIPD como de mesas de fortalecimiento a Organizaciones de población desplazada.

257. La Corte Constitucional valora positivamente que se haya diseñado el sistema de incentivos positivos y negativos¹⁴⁹, sin embargo no existe en el informe presentado claridad sobre los siguientes puntos: (i) el cronograma de actividades fijado y las metas previstas, (ii) la definición de las responsabilidades institucionales en materia de entrega de los incentivos positivos; (iii) el presupuesto que se asignará a estas actividades, (iv) la inclusión de la valoración que hagan las organizaciones de población desplazada sobre los espacios de participación para efectos de la calificación de los incentivos; y (iv) la clarificación de la relación entre las responsabilidades nacionales y territoriales en materia de participación.

258. En la respuesta a la orden vigésimo séptima del auto 383 de 2010 el Gobierno Nacional presenta un mecanismo de capacitación y fortalecimiento para las Organizaciones de Población Desplazada con su respectivo cronograma. Sin embargo, este cronograma de actividades no contempla responsables de la ejecución de la estrategia y en materia de estrategias de divulgación de información, se proponen medios que señalan la

¹⁴⁸ Los incentivos positivos para *entidades territoriales* son: (i) Influencia de este aspecto (participación de la Población Desplazada) en los proceso de certificación en cuanto a atención a Población Desplazada. (ii)Asignación adicional al interior de la distribución del SGP de propósito general para aquellos municipios que cumplieron con su obligación de atender de manera efectiva y con resultado a la población desplazada. (iii) Capacitaciones formales. (iv) Sistematización, presentación y publicación de proyectos exitosos. (v) Postular las experiencias exitosas o buenas prácticas para que sean incluidas en la oferta institucional y de cooperación internacional. Los incentivos negativos para *entidades territoriales* son: (i) Reportar a entidades de control el incumplimiento de ley relacionado con el goce efectivo del derecho a la participación, y (ii) publicación de evaluaciones que muestren ineficiencia.

¹⁴⁹ Los incentivos positivos para *organizaciones de población desplazada* son: (i) capacitación en veeduría ciudadana, (ii) presentación de proyectos exitosos ante entidades territoriales, nacionales y de cooperación internacional, (iii) apoyo de proyectos de carácter social, (iv) donaciones, (v) asistencia a eventos nacionales, (vi) actividades recreativas, (vii) bonos. Los incentivos negativos para *organizaciones de población desplazada* son: "(i) Los Comités Territoriales de atención integral a la Población Desplazada y demás escenarios de participación del SNAIPD no tendrán en cuenta a la Mesa de Fortalecimiento u OPD sancionada como interlocutor válido entre las instituciones y la población desplazada por un tiempo determinado. (ii) Los Comités Territoriales de atención integral a la Población Desplazada y demás escenarios de participación solicitarán a la Mesa de Fortalecimiento el retiro de los representantes que no cumplan funciones establecidas y compromisos adquiridos. (iii) Hacer pública la deficiente gestión y/o incumplimiento de las Mesas de Fortalecimiento a OPD." Pág. 155.

necesidad de acompañar la propuesta con la entrega de herramientas tales como computadores y espacios para reuniones.

259. En el informe del 16 de marzo de 2001, en respuesta al auto 385 de 2010, el Gobierno Nacional indica que en cuanto al componente de participación se trabajará en cuatro frentes: (i) desarrollo de una estrategia de participación, (ii) desarrollo de la estrategia de capacitación, (iii) revisión de los indicadores para “*diseñar el sistema de medición del goce efectivo teniendo en cuenta la particularidad del proceso de participación*”¹⁵⁰ y (iv) ajustes al Protocolo de Participación con apoyo de las Mesas de Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada. El SNAIPD presenta un cronograma para la ejecución de estas actividades. No obstante, esa propuesta no contempla los costos presupuestales de la estrategia. Igualmente observa que el gobierno anuncia que se plantearán ajustes al Protocolo de Participación y a los indicadores, pero sin que sea posible observar en tal propuesta, la forma como se abordarán y solucionarán las falencias señaladas en la materia.

260. En consecuencia el nivel de cumplimiento del gobierno respecto de la orden de crear un mecanismo de participación efectivo ha sido muy bajo y el ritmo de avance lento, ya que no presentan avances diferentes al diseño y socialización de un Protocolo de Participación y de su aplicativo, sin que haya habido una medición sobre su impacto en términos de goce efectivo del derecho a la participación, de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada, o de la ampliación de los espacios de participación, o que su aplicación se haya traducido en la adopción de medidas que aseguren la corrección de los obstáculos para la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, ni existe claridad sobre los recursos presupuestales destinados para el avance de esta política.

261. Observa la Sala que la mayor parte de las actividades y resultados presentados por el Gobierno Nacional, tanto en sus informes de julio 1 de 2010 como en marzo 16 de 2011, como resultados concretos y avances significativos en materia de participación, no superan todavía la etapa de socialización de un instrumento y no existe evidencia de los resultados de su aplicación ni de que éste realmente solucione de manera adecuada las distintas falencias identificadas, o de que el mismo haya sido adoptado por las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada o que haya sido incorporado por las entidades territoriales priorizadas. La reiteración de las quejas de las distintas organizaciones de población desplazada o de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de implementación de los autos de enfoque diferencial señala que tales falencias persisten en el tiempo y que la participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones de política que los afectan es considerada todavía como un mero requisito formal, y en ocasiones como un ejercicio que retarda y dificulta los procesos.

¹⁵⁰ SNAIPD. Informe Gobierno Nacional auto 385 de 2011. P. 367

262. Por lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento resalta el informe remitido por la Contraloría General de la República sobre el *Programa Control Fiscal Participativo a la Política Pública de Desplazamiento Forzado por la Violencia*, promovido por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, cuyo objetivo es promover el control fiscal participativo de las organizaciones de ciudadanos en situación de desplazamiento –OPDs para la eficaz ejecución de los recursos y de la política pública de atención integral al desplazamiento forzado. En desarrollo de ese Programa, que se convoca a las autoridades nacionales y territoriales encargadas de esta política a participar, junto con la población en situación de desplazamiento, en talleres de política pública y mesas de trabajo interinstitucionales, con el ánimo de difundir la oferta institucional de la política pública, destrabar cuellos de botella en la gestión administrativa y coordinar esfuerzos de la Nación con el territorio, desde la participación ciudadana.

263. Así mismo la Contraloría manifiesta que como resultado de estos talleres, que considera verdaderos espacios formales de participación efectiva en los que la población en situación de desplazamiento logra alzar su voz de manera técnica y ordenada, en donde se estimula la priorización de manera consensuada de los problemas más graves y un pronunciamiento sobre los mismos a través de la elaboración de un documento técnico, surgen compromisos entre las autoridades públicas y la ciudadanía, a los cuales debe darse cabal cumplimiento y reportar los resultados pertinentes en el ejercicio posterior de audiencias públicas de rendición de cuentas. A través de este instrumento, se mejoran las posibilidades de articulación de la oferta institucional con el beneficiario mediante la identificación por parte de la población en situación de desplazamiento de los fondos, las líneas de crédito y las rutas de acceso a la oferta institucional de la mencionada política.

264. Al respecto desde la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de diseñar, implementar y establecer una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y a la garantía de sus derechos, para lo cual se requiere un diagnóstico territorial de esta población, los recursos que se disponen por parte de las entidades territoriales, la capacidad en recurso humano y en materia de infraestructura instalada en la entidad, la creación de programas específicos destinados a la población desplazada, así como la demanda y la oferta de servicios de atención, entre otros factores.

265. La Sala Especial de Seguimiento considera que las mesas territoriales de población desplazada son la instancia llamada a intervenir en este ejercicio de control fiscal en el entendido de ser voceras de la población, así como protagonistas en el diseño de las acciones que deben desarrollar las

entidades del SNAIPD y las entidades territoriales. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha propiciado la participación de organizaciones de población desplazada en las instancias de coordinación y de decisión como es el CNAIPD, la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada, lo que facilita la interacción de la población desplazada con las entidades públicas. Sin embargo, los resultados alcanzados con estos mecanismos no son alentadores, dada la persistencia de obstáculos para que las organizaciones de población desplazada reciban información oportuna, intervengan y puedan hacer seguimiento a las medidas adoptadas por las autoridades locales.

266. La Sala Especial de Seguimiento valora la importancia de la iniciativa de la Contraloría General de la República para garantizar de manera efectiva el derecho a la participación de las personas en situación de desplazamiento en el control y vigilancia de lo público. Además que considera que se trata de una valiosa labor, al abrir espacios para el ejercicio del control fiscal, actividad que encuentra su sustento jurídico en el artículo 270 de la Constitución Política y el Decreto Ley 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Todo ello amparado bajo el supuesto de *“la intervención directa del ciudadano en los asuntos que interesan a la colectividad, así como un control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.”*¹⁵¹

267. En razón de lo anterior la Sala Especial de Seguimiento encuentra que, de conformidad con los preceptos constitucionales que garantizan la participación ciudadana y el marco de funciones atribuidas a la Contraloría General de la República, respecto de la armonización de los “sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial,” y con el fin de promover la participación ciudadana en el control fiscal, es necesario solicitar el concurso de todas las entidades que conforman el SNAIPD, para que acudan e intervengan activamente en los talleres de política pública y mesas de trabajo interinstitucionales propuestos por la Contraloría General de la Nación en el marco del Programa de Control Fiscal Participativo a la Política Pública del Desplazamiento Forzado por la Violencia, a fin de permitir que dicho ente de control, en su tarea misional, audite los mecanismos de participación efectiva de la población desplazada en cada una de las entidades SNAIPD, y promueva los ejercicios de rendición de cuentas informando los resultados de la evolución.

¹⁵¹ Sentencia C-180 de 1994 y C-292 de 2003, así como la sentencia T-025 de 2004 que señaló *“(...) en la evaluación de la coordinación y del cumplimiento de las órdenes de las sentencias T-025/05 debe considerarse también la participación de las organizaciones de población desplazada OPD-en el diseño de las acciones que deben cumplir las entidades que integran el SNAIPD, por medio de la organización de instancias de comunicación e interlocución entre los beneficiarios y las entidades ejecutoras de la política”*

268. No desconoce la Corte las dificultades y complejidades de avanzar en la implementación de un mecanismo amplio de participación de la población desplazada que garantice ese derecho tanto a nivel nacional como territorial y que corrija las falencias y obstáculos que han impedido que dicha participación sea efectiva, o el hecho de que a pesar del esfuerzo de Acción Social por desarrollar un instrumento uniforme que promueva la participación de las organizaciones desplazadas, es necesario que dicho instrumento sea apropiado e incorporado por todas las entidades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada, y que se desarrolle una estrategia seria, razonada y libre de improvisaciones, para remover los obstáculos que han impedido la participación efectiva de la población desplazada. Tampoco le es ajeno el hecho de que a pesar de que las responsabilidades institucionales en la materia recaen principalmente en el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación, para su implementación efectiva es necesario contar con el concurso de todas las entidades nacionales y territoriales que participan en la atención a la población desplazada y que para la concreción de la respuesta estatal se requiere un tiempo de reflexión, rediseño e implementación razonable. No obstante, dado que han transcurrido 7 años desde que se identificaron las falencias en materia de participación, y casi 3 años desde que se diseñó el Protocolo de participación, y de que el Gobierno Nacional ha planteado hacerle ajustes a dicho instrumento y a los respectivos indicadores de goce efectivo del derecho, y ha establecido estrategias en el marco de lo ordenado en los autos 383 y 385 de 2010, considera la Corte que el proceso que debe adelantar para la concreción de la respuesta estatal en materia de garantías a la participación de las organizaciones de población desplazada, en particular a nivel territorial, no puede superar los 6 meses.

269. Por lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento ordenará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que para el 8 de noviembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional nacional y territorial, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de las organizaciones de población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales avanzará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en el auto 385 de 2010 en materia de participación de la población desplazada. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada y de las mesas territoriales de población desplazada, que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales

que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, en el proceso de diseño e implementación de estos mecanismos, de tal manera que no se dilate indefinidamente la garantía del goce efectivo de éste derecho de la población desplazada.

Avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada

270. La Corte Constitucional mediante autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, adoptó indicadores de goce efectivo de derechos, considerados como suficientes, pertinentes y adecuados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada. En total fueron adoptados 174 indicadores entre los cuales 38 son de resultado, 60 complementarios y 76 asociados.

271. Los indicadores fueron aplicados por el Gobierno Nacional y por la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, y fueron pensados estableciendo una directa relación entre los distintos elementos de la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, constituyéndose en un instrumento de medición útil para evaluar los efectos de los correctivos adoptados para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004, lo mismo que para evidenciar avances, rezagos y retrocesos en el cumplimiento de las metas fijadas.

272. El 21 de julio de 2010 el Gobierno Nacional presentó en documento anexo al informe de 1º de julio de 2010, con los “Resultados indicadores de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento.” Posteriormente en el mes de diciembre de 2010 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, presentó el “Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento,” en cumplimiento de la orden décimo novena del auto 008 de 2009.

273. El Gobierno Nacional en el informe de 16 de marzo de 2011, al responder al contenido del auto en materia de indicadores, sostuvo que con el objeto de identificar la situación de los hogares y promover la oferta necesaria para lograr el goce efectivo de derechos pertinente se compromete a mediano plazo a: (i) revisar los indicadores ajustando e incluyendo los necesarios así como la metodología de medición, sin olvidar el enfoque diferencial y territorial, (ii) revisar los registros administrativos, (iii) ajustar el sistema de información en la red para la superación de la pobreza extrema y (iv) unificar criterios y procedimientos en los ejercicios de caracterización adelantados por las entidades territoriales con el fin de garantizar la medición del goce efectivo de derechos a nivel del hogar, buscando a mediano plazo que

los ejercicios de planeación se desarrollen en el marco de una caracterización hogar a hogar bajo el enfoque de derechos.

274. El Gobierno Nacional se compromete igualmente a hacer un segundo seguimiento con base en los indicadores de Goce Efectivo de Derechos, usando la encuesta de hogares y manteniendo la metodología de panel. Como complemento evaluará los resultados preliminares de la información disponible en el sistema de la Red para la superación de la Pobreza Extrema y en registros administrativos, para evidenciar los registros administrativos, permitiendo conocer la contribución a la oferta institucional al Goce Efectivo de Derechos. Así se plantea una estrategia transitoria para conocer el avance en el Goce Efectivo de Derechos de la población en situación de desplazamiento, mientras se ajustan las herramientas mencionadas.

275. Por su parte la Comisión de Seguimiento presentó algunas consideraciones técnicas sobre la metodología de medición adelantada por el Gobierno Nacional para julio de 2010, y dado que según se establece en el informe del 16 de marzo de 2011, dicha metodología se mantendrá bajo el esquema ajustado propuesto por el Gobierno Nacional, considera la Corte Constitucional pertinente hacer referencia a dichas observaciones, como quiera que la utilización de un instrumento de medición uniforme como el desarrollado a través de los indicadores de resultado en materia de goce efectivo de derechos de la población desplazada adoptados mediante los autos 233 de 2007 y 116 de 2008, ha permitido, a pesar de sus falencias, contar con un instrumento de seguimiento para determinar los avances en materia de superación del estado de cosas inconstitucional, y en esa medida es necesario que el Gobierno Nacional de respuesta a dichas consideraciones técnicas.

276. En primer lugar, no resulta claro para la Comisión de Seguimiento cómo el método “muestra panel” permitiría evaluar el goce efectivo de derechos de la población recientemente desplazada e inscrita en el RUPD y arrojar resultados confiables cuando esta metodología no es aplicable a grupos con alto nivel de movilidad.

277. Sobre este punto el Gobierno Nacional señala en su informe de julio de 2010, que se comparan los hogares encuestados en la Línea Base con la muestra panel, la muestra de reemplazo y los hogares de la muestra de ampliación que estaban inscritos en el RUPD antes de junio de 2008 y por tanto *“hacen parte del universo de LB (línea de base).”* Asegura que al tener dos mediciones sobre la misma población, la muestra permite hacer un análisis sobre la forma como evolucionó dicha población en las variables que estuvieron contempladas en la medición de los indicadores del goce efectivo de derechos. Para el gobierno nacional los datos panel suministran información más precisa sobre los cambios que se presentaron en el tiempo sobre la variable del goce efectivo de derechos, pues entre mayor sea el tamaño del panel, menores van a ser los errores de muestreo al calcular las

diferencias de los indicadores entre periodos. Así entonces, “*la muestra panel permite captar diferencias más pequeñas (avances o retrocesos) entre los periodos de medición (LB y PS),*” que además disminuye los errores de muestreo entre las mediciones y posibilita captar diferencias estadísticas importantes en los indicadores de goce efectivo de derechos, “*correspondiendo estas solo a la población inscrita en el RUPD antes de mayo de 2008.*” No niega que para la recolección de datos, la alta movilidad sea una dificultad, sin embargo, estima que una vez se tiene una muestra panel como en el caso del primer seguimiento, se desprenden datos importantes sobre el comportamiento de cada hogar y el efecto directo de las políticas públicas adoptadas.

278. Según el Gobierno Nacional las siguientes acciones permitieron mitigar los problemas derivados de la alta movilidad: (i) el marco de muestreo con tres fuentes de información: El RUPD, las bases de datos del SISBEN a nivel municipal y los materiales e informaciones suministrados por las organizaciones públicas y privadas locales que dan ayuda, servicios y orientación a la población en situación de desplazamiento; (ii) el apoyo del equipo humano y profesional de las unidades territoriales de Acción Social en el acompañamiento e información de la ubicación de las familias; (iii) el uso del sistema de información InfoJUNTOS, para identificar los datos actualizados de la ubicación de las familias; (iv) la consecución de cartografía municipal; (v) el contacto con líderes locales; (vi) la visita a los puntos de concentración en los barrios en donde se localiza la mayor parte de la población desplazada, y (vii) la selección aleatoria de una “*muestra de reemplazo,*” en compensación de las pérdidas que inevitablemente se iban a presentar en los encuestados en la línea de base, obtenida en los mismos municipios y puntos de concentración, para garantizar la mayor similitud posible con los primeros y minimizar la reducción en la precisión de los estimadores de cambio.

279. Al respecto la Corte considera que no obstante la utilización de otras fuentes de información para compensar la dificultad técnica que genera la alta movilidad de la población desplazada, no resulta claro cómo fuentes que tienen indicadores de proceso, de gestión o de oferta institucional que difieren tanto en su metodología como en su finalidad de los indicadores de resultado en materia de goce efectivo de derechos adoptados y aplicados en el primer ejercicio de medición, puedan ser comparados con la línea de base construida en el año 2008, o pueden dar información relevante sobre el goce efectivo de derechos cuando su medición está orientada a otros elementos. Si bien tales mediciones pueden establecer nuevas líneas de base con otro tipo de indicadores y en esa medida son útiles, al no ser comparables no es posible determinar si hubo avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Tampoco resulta claro por qué sería posible extender los resultados y conclusiones de la medición realizada por el Gobierno Nacional con base en la encuesta de 2010, a la población excluida, esto es, a la población recientemente desplazada y/o registrada en el RUPD,

que muy probablemente es más vulnerable que la desplazada con anterioridad y que corresponde a más de la quinta parte del total (más del 20%). Lo mismo sucede con la falta de consideración del impacto del factor de subregistro en la medición que hace el gobierno.

280. La Comisión de Seguimiento en informe presentado en el mes de junio de 2011, al revisar los datos presentados por el Gobierno Nacional evidencia inconsistencias en los datos de la muestra, y sostiene que por esa razón no es claro cuál es el tamaño de la muestra empleada finalmente. Así, el gobierno nacional en el informe presentado el 16 de marzo de 2011, refiere al informe presentado en julio de 2010 diciendo que se basó en 7.498 encuestas, 4.742 hogares comunes con la encuesta de línea de base, 1.674 eran hogares de remplazo, para un total de 6.416 hogares, pero queda sin explicación la diferencia de 1.082 encuestas entre una y otra cifra. El informe del Gobierno Nacional del 21 de julio de 2010, sostiene que se basó en 8.930 encuestas, de las cuales 7.498 eran del informe anterior, 1.432 son encuestas adicionales y no se aclara si son comunes o no con la línea de base y que dicha encuesta fue realizada en 72 municipios. En la misma página se informa que se realizó una nueva muestra (muestra de ampliación), en *“hogares que fueron registrados en el RUPD entre junio de 2008 y diciembre de 2009. Esta muestra se conformó con 580 nuevos hogares, a los que se aplicó la encuesta en 38 nuevos municipios del país,”* lo cual equivaldría a decir que los desplazados registrados desde junio de 2008 se han concentrado en esos 38 nuevos municipios, pero que no se desplazan a Bogotá, Medellín, Pereira, etc., sino a otros municipios. Sobre este punto no se sabe cuáles son esos 38 municipios, ni cuál es la sustentación de concentrar la muestra en ellos.

281. Sobre este punto la Comisión de Seguimiento señala que al optar por una muestra tipo panel para medir el goce efectivo de derechos, en una población tan cambiante como la desplazada en Colombia, que puede crecer anualmente más del 27%, se está optando por una metodología estadística poco pertinente y precisa, pues dicha metodología sería aplicable si se tratara de poblaciones relativamente estables como la colombiana que tiene un crecimiento poblacional de 1,2% al año según la muestra de hogares tipo DANE. Al respecto dice la Comisión *“Mantener “congelada” la población de referencia (inscritos en RUPD hasta Mayo de 2008), cuando esta población creció desde entonces hasta diciembre de 2009 mas del 27%, es equivalente a que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) hubiera mantenido los mismos hogares y la misma población de referencia desde 1994 y con ella efectuara estudios y obtuviera conclusiones sin tener en cuenta las nuevas personas y hogares desde entonces.”*

282. Sobre la herramienta de toma de información (formulario de encuesta), el Gobierno en el informe del 16 de marzo de 2011 asevera que *“los datos de corte transversal repetidos, proporcionan un dato poblacional, pero no permiten identificar y controlar la heterogeneidad en el comportamiento individual de cada hogar. Por ende, al agregar la variable*

para obtener el dato poblacional y compararlo con la muestra del 2008, puede existir un sesgo imposible de controlar.” Para la Comisión de Seguimiento la anterior aseveración es completamente falsa. “Primero, porque una muestra no tiene el objetivo de controlar la heterogeneidad de cada hogar. No hay ningún análisis al respecto en el estudio del Gobierno. Segundo, porque las variables no se agregan para obtener un dato poblacional, sino que se agregan los valores de los hogares para cada variable. Tercero, porque los sesgos tienen otra procedencia. Dos muestras independientes en el tiempo de una misma población son comparables, aunque puedan tener niveles menores de precisión. Para ese efecto se calculan los cve% (niveles de precisión de la diferencia).” Agrega además que la muestra en la encuesta del Gobierno que pretendía ser panel, no lo fue en la práctica, pues sólo el 53% fue muestra común, como consecuencia de la movilidad de la población pero no por el diseño de la muestra.

283. La Comisión de Seguimiento cuestiona las explicaciones ofrecidas por el Gobierno Nacional sobre la predictibilidad y confiabilidad del instrumento cuantitativo, pues estas cualidades no dependen de la herramienta como tal, sino del proceso de diseño muestral al que deba someterse. *“Si el diseño muestral está bien construido, la información arrojada por la encuesta será totalmente confiable.”* Asegura como entidad verificadora de la encuesta, que ésta no tiene como objetivo la predictibilidad y que el diseño muestral es tan importante como la construcción, pertinencia y formulación de las preguntas, y que la confiabilidad de los resultados finales depende de la planeación de la encuesta, del diseño de la muestra, del trabajo de campo, de la codificación y control, del procesamiento, y de la producción de resultados.

284. La Comisión de Seguimiento consideró además que si bien es cierto que en términos generales el diseño muestral de la Línea de Base y del Primer Seguimiento tienen una misma estructura, existen algunas importantes excepciones. Con respecto a algunos derechos hubo diferencias significativas en el indicador de goce efectivo del derecho. Así, mientras para el año 2008 se excluyó la exigencia de la libreta militar, para el año 2010 se exige la libreta militar para las personas entre 18 y 45 años, a pesar de que la exigencia legal es hasta los 50 años. Al respecto el Gobierno Nacional considera que por error no se incluyó la variable correspondiente a la libreta militar, sin embargo se subsanó el error y para futuro se tendrá en cuenta la observación del límite de edad en la exigencia de la libreta militar.

285. La Sala de Seguimiento observa que existen ciertas inconsistencias en la información presentada en el informe sobre goce efectivo de derechos, que ponen en duda la confiabilidad de este instrumento y la certidumbre de sus conclusiones, pues (i) los avances informados establecen una nueva línea base que afecta su comparabilidad, (ii) existen contradicciones inexplicadas entre los valores presentados en la encuesta GED y señalados en los indicadores sectoriales, (iii) persiste la utilización de mediciones sobre derechos respecto de los cuales se señaló la impertinencia técnica (vida,

seguridad) de medirlos a través del sistema de encuestas de percepción, y (iv) hay conclusiones que no tienen sustento en los datos presentados en el mismo informe.

286. Respecto de la primera falencia, el gobierno nacional aclaró que se revisaron los formularios del primer seguimiento dando lugar a algunas modificaciones que permitieron una mejora y mayor precisión en la medición de 2010. Agregó que para todos los indicadores de goce efectivo de derechos, se presentó un *indicador de resultado* que mide el cumplimiento de todos los factores que los definen y un *indicador de proceso* que mide el avance de cada uno de los factores de manera individual frente al cumplimiento efectivo del goce efectivo de derechos. Respecto a la segunda falencia señaló que los indicadores de goce efectivo de derechos y los indicadores sectoriales tienen propósitos diferentes, aunque complementarios, pues mientras en la encuesta GED se busca establecer la satisfacción de la demanda de la población desplazada, con los indicadores sectoriales se mide la oferta institucional de servicios. En consecuencia, *“para la medición de cada uno de ellos se utilizan metodologías específicas, con universos, unidades de observación y fuentes de información diferentes.”* En cuanto a la tercera falencia, sostuvo que los indicadores sobre derecho a la vida y seguridad se calcularon teniendo en cuenta las personas que no fueron víctimas del delito de homicidio después del desplazamiento, con relación al total de personas existentes en los hogares antes del desplazamiento que no hubieran sufrido situaciones que atenten contra su seguridad personal. Explicó que es necesario conocer de forma directa la opinión como la experiencia de quienes son beneficiarios directos de las medidas gubernamentales, pues los datos administrativos también pueden tener inconvenientes, como ocurre con las cifras del Instituto Colombiano de Medicina Legal y la Fiscalía General de la Nación en cuanto a homicidios, generándose una dificultad técnica para una adecuada estimación de estos indicadores, *“si no se complementan las encuestas y los registros administrativos entre sí.”* Finalmente, refiriéndose a la última falencia, el Gobierno informa que cada una de las conclusiones que se presentan en el Informe, se formuló con base en la evidencia que presentaron los datos. El Gobierno Nacional agrega que con el objetivo de mejorar el sistema de medición de los indicadores de goce efectivo de estos derechos, ha contemplado la necesidad de utilizar una herramienta que permita conocer hogar a hogar el goce efectivo del derecho y verificar esta situación con los registros administrativos disponibles, *“para lo cual se está revisando la metodología de cálculo de los indicadores que se viene utilizando a través de muestreo.”* Esto con el propósito de ajustarla para correlacionar la demanda de servicios con la oferta disponible, a partir de los diferentes instrumentos de levantamiento de información, los registros administrativos disponibles de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada. Al respecto la Sala de Seguimiento considera que esta respuesta no tiene coherencia con la medición del goce efectivo de derechos pues no se trata de medir la demanda de servicios con la oferta disponible por el Estado, sino determinar la efectividad de la protección de los bienes jurídicos

tutelados por el Estado de la vida, integridad, seguridad y libertad personal, respecto de la población desplazada.

287. La Sala Especial de Seguimiento encuentra que la información y conclusiones de la encuesta en relación con el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima son contradictorios y mostrarían un retroceso en la protección de ese derecho frente a los resultados obtenidos en el 2008. Al respecto el Gobierno Nacional aclaró que para calcular el derecho a la subsistencia mínima, *“se estableció como requisito inmodificable, que los hogares hubieran recibido todos los componentes de alimentación, alojamiento y salud. En ese contexto se procedió a realizar los ajustes metodológicos e instrumentales requeridos”* y con el fin de triangular y complementar la información y obtener datos más robustos, se cruzó la información resultante con los registros administrativos de Acción Social, permitiendo una mayor certeza sobre la confiabilidad de los resultados obtenidos.

288. De los informes entregados por el gobierno se concluye que se siguen presentando notables rezagos en materia de vivienda, tierras, generación de ingresos y derecho a la alimentación. En el informe de gobierno en materia de derecho a la vivienda, solo el 16,14% del total de hogares RUPD goza efectivamente de la vivienda digna, el 29,11% de la población goza de seguridad jurídica, el 79,7% de hogares mejoró en cuanto a espacio adecuado para la vivienda (total de personas por cuarto); el 66,38% de los hogares goza de vivienda con materiales adecuados; el 77,64% de la población desplazada se percibe seguro en las viviendas que habitan, y el 62,25% tiene acceso a servicios públicos. En relación con la generación de ingresos, el gobierno no aplicó los indicadores adoptados por la Corte, aduciendo que problemas metodológicos dificultaban la interpretación de los resultados¹⁵². En relación con el derecho a la alimentación, medido como el consumo adecuado de alimentos (*Food Consumption Score*), el gobierno encontró que el 90,3% de los hogares cumple con esta condición y no cambia su situación respecto a la de la línea de base ya que la diferencia no es estadísticamente significativa. En cuanto a la frecuencia y diversidad en el consumo de alimentos como componente del indicador de alimento el gobierno concluye que los resultados muestran una diferencia de 1,83 puntos porcentuales, lo cual indica que se presenta una mejora con respecto a la línea de base tomada en el 2008. Sin embargo, al comparar estas cifras con el indicador de percepción de seguridad alimentaria en el hogar, se encontró que el 56,63% de los hogares se perciben en inseguridad alimentaria severa. Es decir que a pesar de que los hogares encuestados recuerdan haber consumido de todos los grupos alimenticios con frecuencia y suficiencia, al mismo tiempo recuerdan haber sufrido de hambre.

¹⁵² Sostuvo que la población desplazada tiene en promedio, una mayor tasa de desempleo y menores tasas de ocupación y participación que el total de la población colombiana

289. La Comisión de Seguimiento informó que cerca del 10,5% de los hogares tiene garantizado el derecho a una vivienda digna, en comparación con el 5,5% en 2008. Un 21,6% cuenta con seguridad jurídica en su tenencia, en cuanto a espacio, un 91% de los hogares RUPD tiene un solo espacio en la vivienda. El 65% de hogares vive sin hacinamiento crítico. 55% tiene acceso a los servicios públicos domiciliarios. El 76,4% de las viviendas están construidas con materiales apropiados. En cuanto al goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, en materia de acceso laboral, el 43,3% de personas mayores de 12 años desplazadas e inscritas en el RUPD se encuentran trabajando, 3,8% se declara desocupada y 52,9% inactiva; los jóvenes entre 18 a 24 años de edad en hogares desplazados afrontan un bajo acceso al mercado laboral, así como alto índice en desocupación y respecto de la población mayor de 65 años el 62% aproximadamente se encuentra aún buscando trabajo u ocupado; cerca del 97% tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza y sólo un 20% supera la línea de indigencia¹⁵³ (resultados similares al año 2008). Un 17% de los trabajadores asalariados desplazados y 4,8% de los independientes tiene ingresos laborales iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente. Un 27,8% de los trabajadores cumplen jornadas legales, un 33% desempeñan jornadas laborales menores a 40 horas semanales, y 33% tienen jornadas superiores a 60 horas semanales. Sólo un 11% de la población desplazada ocupada e inscrita en el RUPD percibe ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo legal mensual vigente, el 60% percibe menos del salario mínimo; el 6% de las mujeres percibe un salario por lo menos igual al mínimo, y el 68% de ellas inferior a la mitad del salario mínimo. La tasa de informalidad de las personas desplazadas no desciende del 96% resultando más gravoso para las mujeres con un 97,4%. Más del 80% de obreros y empleados desplazados no cuentan con afiliación a los sistemas de seguridad social ni de pensiones. El 9,2% de los menores de 12 a 17 años de edad se encuentran ocupados.

290. Para la Comisión de Seguimiento, el goce efectivo del derecho a la alimentación no mejoró en el 2010; el 65,2% de la población inscrita en el RUPD y el 65,9% de la población no inscrita sufrió algún síntoma de insuficiencia alimentaria, resultados que demuestran que hay una mayor proporción de población afectada por síntomas de insuficiencia alimentaria teniendo en cuenta que en el año 2007 se reportó el 59,1%. La población desplazada de los años recientes presenta indicadores de insuficiencia alimentaria más desfavorables que las de los años anteriores. El 46,5% de las personas no logró realizar todas sus comidas principales por falta de dinero o alimentos. Pese a que el indicador de cuidado infantil sigue siendo bajo, se aprecia una mejoría pues los menores en jardín infantil o guardería del Instituto de Bienestar Familiar inscrita en el RUPD, en el 2008 tuvieron una cobertura del 16,9%, y para el 2010 fue de 24,2%.

¹⁵³ Comisión de Seguimiento. "INFORME PRELIMINAR. Resumen Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población desplazada, 2010 (ENV-2010)"P. 20

291. En materia de tierras, el informe del gobierno no reportó ningún dato sobre tierras. La Comisión de Seguimiento hizo énfasis en el tema de tierras, reportando que el 97% de los hogares señaló que perdió sus tierras, el 98% sus animales, y el 64% sus cultivos permanentes y sólo un 10% logró conservar algunos bienes raíces no rurales. En cuanto a la relación de la persona desplazada con el bien, sólo el 16.3% dijo ser propietarios (pero 21% cuenta con escritura registrada, 9% sin registrar, 35% cuenta con un papel que respalda la tenencia y 23% con promesa, contrato o cartas de compraventa), el 15% poseedor, 10.3% ocupante de baldíos, 18.1% propiedad colectiva étnica, 21.1% otra propiedad colectiva, 14.3% ocupante de hecho y 25.6% heredero. De las acciones tomadas por las personas frente a la tierra y en medio del desplazamiento, respecto de los hogares inscritos el 2,7% de los hogares no la perdió, el 1,7% la vendió presionado por violencia, el 1,2% la vendió por presión directa, el 2,5% se vio obligado a entregarla, el 92% la abandonó. En relación con los hogares desplazados no inscritos en el RUPD, el 5,5% no la perdió, el 2,9% la vendió presionados por violencia, el 1,7% la vendió por presión directa, el 1,5% fue obligado a entregarla y el 88,5% la abandonó. El 53% de la población cree que la tierra continúa abandonada, el 30% no sabe, el 6% la explota indirectamente, el 6% está ocupada sin consentimiento, (otros 5%). El 77% desconoce el uso actual de la tierra. Del 22% que afirma conocer dicho uso, un 37% afirma que estarían destinadas a pequeñas explotaciones agrícolas, un 39% sostiene que se encuentran en rastrojo o enmontadas y un 9% que están dedicadas a la ganadería. El total de hectáreas despojadas por causa de desplazamiento asciende a 6,6 millones, sin contar los territorios colectivos, dimensión que corresponde al 12,9% de la superficie agrícola del país. El 15,4% de se dio entre 1980 y 1997, el 79,3 entre 1998 y 2008 y el 5,4% entre los años 2009 y julio de 2010, siendo las regiones más afectadas Antioquia y Chocó (con 1,9 millones de hectáreas), siguiendo Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo y Buenaventura (con 1,5 millones de hectáreas). Respecto de la calidad de las tierras, el 82% de la población despojada señaló que la tierra contaba con agua la mayor parte del año, el 57% que el agua provenía de una fuente dentro del predio y el 37 provenía de una fuente cercana y solo el 4,5% de un distrito de riego. Que el color de la tierra era negra se señaló en el 60% de los casos, el 15% color café, el 18% amarillas y el 4% rojas y grises.

292. Los informes en mención presentaron algunos avances importantes respecto de las mediciones anteriores, por ejemplo en relación con el goce de derecho de la población desplazada a la identidad, el Gobierno Nacional sostiene que el 95% de los hogares desplazados cuentan con la totalidad de sus miembros con identificación. Sin embargo, la Comisión de Seguimiento en su III Informe de Verificación presenta cifras que muestran un nivel de avance menor que el señalado por el Gobierno Nacional, pues sólo el 79% del total de personas desplazadas tienen documento de identidad completos, el 98,3 % de los menores de 7 años inscritos en el RUPD cuentan con registro civil de nacimiento, que el 86.8% de los menores de 7 a 17 años cuentan con tarjeta de identidad y el 12,5% de personas con registro civil pero sin tarjeta de identidad no cuenta con tarjeta de identidad pero si cuenta con

registro civil de nacimiento. En cuanto a cédula de ciudadanía, el 97,1% de las mujeres tiene cédula de ciudadanía, sólo el 11,7% de los hombres tiene cédula y libreta militar, el 83,2% tiene cédula pero no tiene libreta militar y el 98,1% de los hombres mayores de 50 años tienen cédula. La Comisión advirtió que si bien el Ejército Nacional se comprometió en facilitar el acceso de la población desplazada a regular su situación militar, estos resultados no demuestran avances, por cuanto los resultados arrojan que de la población masculina de 18 a 50 años, solamente el 11,7% de los hombres en situación de desplazamiento cuentan con libreta militar, condición que los inhabilita para poder conseguir un trabajo. De otra parte se desconocen las cifras respecto de la expedición de libretas militares a personas desplazadas, con el fin de verificar la cobertura, y proponer un plan que comprometa a las autoridades a solucionar la problemática.

293. En cuanto a los derechos a la Salud y a la educación, los informes igualmente presentaron avances, pese a que la Comisión de Seguimiento evidenció en cuanto al goce efectivo de estos derechos que existen fallas, como son la baja cobertura en vacunación que muestra que no se alcanza una cobertura útil (95%) y la baja atención psicosocial a la población desplazada en materia de salud; y en educación donde menos niños reciben útiles, uniformes implementos de aseo, o transporte escolar que en el año 2008. En materia de salud¹⁵⁴ en relación con la cobertura del aseguramiento, el Gobierno Nacional reportó que el 88.10% de las personas inscritas en el RUPD se encuentran afiliadas al SGSSS (78% afiliados al régimen contributivo y 22% al régimen subsidiado)¹⁵⁵. Sin embargo la vacunación para niños y niñas (1 a 5 años) en situación de desplazamiento, no alcanza niveles de cobertura útil, pues ni la pentavalente ni la triple viral, llegan a la cobertura útil que es del 95% (sobre la pentavalente el 80,3% de los niños desplazados inscritos en el RUPD han recibido las tres dosis, y respecto de la vacuna triple viral sólo el 82% tenía la primera dosis). El indicador muestra un grave retroceso por lo que la Sala de Seguimiento lo señala como un resultado altamente preocupante, por tratarse de población infantil con alta vulnerabilidad, que merece mayor y especial protección. Frente a esta preocupación, no existe en ninguno de los informes presentados por el Gobierno Nacional un plan concreto para asegurar la superación de estas falencias.

294. En materia de atención psicosocial el gobierno informó que el 53.5% de las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron, sin embargo de acuerdo con la Comisión de Seguimiento el porcentaje de personas que solicitaron la atención psicosocial correspondió a un 4% del total de la población desplazada inscrita en el RUPD, pero de este porcentaje, a menos del 80% de las personas solicitantes se les atendió. Al respecto la Comisión de Seguimiento considera que el indicador de apoyo psicosocial

¹⁵⁴ Página 164 informe julio 2010

¹⁵⁵ Dato similar se reportó III Informe de Verificación de la Comisión de Seguimiento, al sostener que solo 85% de los inscritos en el RUPD está afiliado al sistema, reconociendo un aumento del año 2008 al 2010.

debe revisarse, pues está dirigido a verificar que quienes soliciten apoyo psicosocial lo reciban, motivo por el cual no se está midiendo la atención que requiere la población desplazada, por motivo del estrés post traumático al desplazamiento. De otra parte el 7% de la población desplazada inscrita en el RUPD se encuentra suscrita en el régimen contributivo, porcentaje que comparativamente para el resto de la población desplazada corresponde al 53%, resultado que demuestra la dificultad de la población en situación de desplazamiento para tener una posición laboral que le permita acceder a los mecanismos de seguridad social previstos para la población trabajadora en general.

295. En materia de educación el 75,74% del total de hogares con niños (as) entre 5 y 17 años de edad incluidos en el RUPD asisten regularmente a un nivel educativo formal¹⁵⁶, lo que corresponde a que el 85.9% de las personas de 5 a 17 años asisten a un establecimiento de educación formal. La Comisión de Seguimiento, reporta resultados similares de la asistencia regular, con un 87,1% y en gratuidad escolar menciona un avance importante al 78%. Pero advierte que en apoyos escolares (útiles, libros, uniformes, implementos de aseo y transporte escolar) hay un retroceso pues el 86% de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no reciben apoyo alguno, aspecto que cobra un peso importante entre las razones de no permanencia.¹⁵⁷

296. En cuanto a la reunificación familiar, la Comisión de Seguimiento en su informe del año 2010, dice que el 36% de la población desplazada sufrió separación o ruptura del núcleo familiar. De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional de 2010, el 97% de los niños, niñas y adolescentes, gozan del derecho a la reunificación familiar y el índice de goce del derecho a la reunificación familiar arroja un resultado de 95,66% de hogares. Respecto de los Niños y Niñas, el gobierno informa que el 67,43 % del total de niños y niñas nacidas después del desplazamiento goza del derecho a ser incluido en el RUPD, y que el 92,18% de niños y niñas menores de 12 años consumen alimentos adecuados y suficientes, pero solo el 4,36% de los hogares con niños, niñas se percibe con seguridad alimentaria. El 99,44% de las mujeres en situación de desplazamiento gozan del derecho a la integridad, la libertad, la seguridad personal

297. Los informes presentan divergencias en cuanto al derecho a la ayuda humanitaria pues mientras el Gobierno Nacional en el informe de 2010 reporta, que en ayuda inmediata el 84,5%¹⁵⁸ de los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas, han recibido esta ayuda, el 86,52% ha recibido atención en salud, el 83,75%, en alojamiento y el 81,81% en alimentación. Y que en ayuda humanitaria el

¹⁵⁶ Informe de Gobierno Nacional. Anexo. Resultados Indicadores de GED 21 Julio 2010. Página 10

¹⁵⁷ Tercer Informe de verificación sobre el cumplimiento de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento. Comisión de Seguimiento, Diciembre de 2010. Pág. 119.

¹⁵⁸ SNAIPD. Informe GED 21 de julio de 2010. P. 39

35.93%¹⁵⁹ de los hogares incluidos en el RUPD reciben ayuda humanitaria de emergencia (88,45% de los hogares recibieron alimentos, bonos para alimentos o ayudas en dinero); el 41,32% de los hogares recibieron atención en salud, el 53,65% recibió utensilios de cocina, aseo, y hábitat o ayuda en dinero, y el 49,46% de los hogares recibió alojamiento o vivienda, incluido albergue, auxilio de arriendo, materiales para construcción o adecuación de vivienda. En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, la Comisión de Seguimiento sostiene que la proporción de hogares que declara haber recibido algún componente de la ayuda humanitaria de emergencia disminuyó en 2010 con relación a lo reportado en 2008. Explica que posiblemente esto tiene relación con el aumento, en los últimos años, de la entrega de la ayuda prestada en efectivo, cheque o bono, lo cual lleva a que disminuya el reporte de ayuda en especie. La disminución se presenta sobre todo en los rubros de mayor peso, como son auxilios para arrendamiento, mercados y menaje doméstico, que pueden ser reemplazados por dinero en efectivo¹⁶⁰. En la Tercera Encuesta de Verificación, la Comisión de Seguimiento encontró que el 66% de la población desplazada no recibió ningún tipo de ayuda con ocasión de su desplazamiento forzado. Entre 2008 y 2010 se aprecia un leve incremento en el porcentaje de población que recibió ayuda inmediata, al pasar de 30,6% a 33,7%. Igualmente que *“una proporción importante, que alcanza el 25% de grupos familiares desplazados inscritos en el RUPD, no recibió ayuda inmediata, pese a haberla solicitado”*¹⁶¹.

298. Existen objeciones técnicas respecto de la medición de los indicadores de goce efectivo para los derechos a la vida, la integridad, la seguridad personales y participación. El informe del año 2010 presentado por el Gobierno Nacional, sostiene que el 98,76% del total de hogares incluidos en el RUPD gozan del derecho a la vida y el 91,67% del total de hogares incluidos en el RUPD goza del derecho a la integridad personal. El 97,87% de la población desplazada incluida en el RUPD goza del derecho a la libertad. El 87,9% de los hogares no son víctimas de acciones que atentan contra su seguridad personal. El 87,91% del total de hogares incluidos en el RUPD gozan del derecho a la seguridad personal.

299. Al respecto la Comisión de Seguimiento considera que la encuesta no es el instrumento pertinente para evaluar los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad personal, por cuanto se requeriría aplicar un censo. Para tales efectos debería tenerse como fuente la información administrativa que tienen las entidades competentes. Y para medir la participación, la encuesta general debería estar dirigida solamente a líderes de organizaciones de población desplazada, por tal motivo. Al respecto esta Sala resalta el grave atraso que evidencian las cifras presentadas por el gobierno, en relación con los derechos fundamentales a la vida (99%-2008), integridad

¹⁵⁹ *Ibíd.* P. 4-5

¹⁶⁰ *Ibíd.* P. 4

¹⁶¹ Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado. Informe Preliminar. Resumen Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, 2010 (ENV-2010). Noviembre 8 de 2010. P. 3

personal (94%-2008), libertad personal (99,2%-2008) y la seguridad personal (93%-2008), lo que demuestra el bajísimo impacto de la gestión del Gobierno Nacional en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y a la seguridad de la población desplazada.

300. Atendiendo a la pertinencia de las críticas de la Comisión de Seguimiento, esta Sala, solicitará a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación reportar de manera anual las cifras de hechos investigados en torno a los bienes jurídicos de la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la libertad personal de la población desplazada, incluida la información de los últimos 5 años. Estos informes estadísticos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional a más tardar el 30 de enero de cada año. Adicionalmente, dadas las cifras de homicidios de población incluida en el RUPD presentadas por el mismo gobierno nacional en el año 2008 y los incidentes recientes reportados por los organismos de control y por ACNUR, la Corte Constitucional solicitará a la Fiscalía General de la Nación adelantar un estudio de política criminal donde sea diagnosticada la problemática de la población desplazada en relación con estos derechos, así como las causas y factores que inciden en la vulneración de los mismos y se planteen estrategias de investigación respecto de estos delitos y fórmulas de protección para la población con mayor riesgo dentro de quienes se encuentran en situación de desplazamiento. Los resultados de este estudio deberán ser remitidos a la Corte Constitucional a más tardar el 1 de diciembre de 2011.

301. Analizados los resultados de la Tercera Encuesta de Verificación -2010, la Comisión de Seguimiento concluye que las características y condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento siguen siendo extremadamente precarias y que se está lejos de lograr el goce efectivo de sus derechos.... *“Los principales rasgos que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad de la población desplazada no han evolucionado favorablemente. Así, puede decirse que la población en situación de desplazamiento PSD es un amplio grupo poblacional que tiene como características contar con hogares de mayor tamaño relativo, casi 5 personas en promedio, con una alta participación de población joven (66% de las personas tienen menos de 25 años de edad) y una alta proporción de hogares cuya jefatura es desempeñada por una mujer sola (49% de los hogares con jefe desplazado).*

302. A estos rasgos se suman los extremadamente bajos niveles educativos de la población desplazada con altas tasas de analfabetismo y bajos niveles educativos de los jefes de hogar, que no alcanzan siquiera a los 5 años de educación primaria. Se corrobora empíricamente, como ya se había establecido según la Segunda Encuesta de Verificación - 2008, la alta proporción de personas que se declaran pertenecientes a algún grupo, especialmente indígenas y afrocolombianas, y que han sido afectadas por el delito de desplazamiento forzado, como quiera que su participación en el total

de personas en situación de desplazamiento forzado casi duplica su participación en el total de población.

303. Los resultados presentados tanto por el gobierno nacional como por la Comisión de Seguimiento, muestran que pese a los esfuerzos presupuestales realizados y a la corrección de algunas falencias, entre los años 2008 y 2010 no se evidenciaron cambios significativos en la mayoría de los indicadores del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. La aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos por el Gobierno Nacional en el mes de julio de 2010, muestra que para esa fecha el nivel de vulnerabilidad de la población desplazada continúa siendo muy elevado y que la situación de ésta tragedia humanitaria persiste pese a los esfuerzos del gobierno nacional.

304. Sobre este punto, la Contraloría General de la República en el informe enviado a la Corte el 31 de marzo de 2011, señaló que *“la verificación del goce efectivo de derechos se encuentra sesgada, al sustentarse en información parcial, dado el desarrollo lineal de los indicadores, que, solo lleva a conocer aspectos básicos de resultados alcanzados, además de no privilegiar la captura de datos conexos que se perciben, pero no se hacen evidentes porque para ello se requerirían otros análisis que no se han realizado. Este tipo de avances, permitiría crear unos indicadores más expeditos y de amplio espectro, apropiados a las múltiples aristas que el fenómeno presenta, con puntos básicos afrontados y resueltos, fuera de otros por ahora encapsulados en algunas categorías y que no serán visibles mientras que no se dimensione la política, se asignen nuevos pesos a sus partes, se desmonten y reorienten algunos procesos y se subsanen las brechas de análisis e interpretación que subsisten, relacionadas con el desplazamiento forzado. (...) Con respecto a los resultados, puede decirse que no se marcan con claridad las tendencias y opciones de su dimensionalidad, como tampoco se proyecta una medición transversalizada de los componentes de estos que, permitiría definir los pisos del impacto alcanzado por componente y los alcances de los subcomponentes, al medirse la gradualidad de acople en las entradas al Sistema y en las salidas de este. En uno de los aspectos en que tendría especial significación esto, sería en la profundidad de la caracterización del enfoque diferencial, en especial en cuanto corresponde a diversidad étnica y géneros. Por consiguiente, un sistema separado en lo sustancial de los ejes dinamizadores del país en lo nacional y territorial, con una coordinación limitada y una coordinación de avances fraccionada y desactualizada, no permite acciones más especializadas y envolventes porque no hace posible evidenciar con claridad la gradualidad de los avances efectuados, los estancamientos o los retrocesos. Ya que, su información es nominal y se refiere a inversiones generales, proyectos realizados, ejecuciones presupuestales y contrataciones efectuadas, para el cumplimiento*

*de objetivos y metas propuestas, sustentadas en indicadores que no permiten establecer qué pasó más allá.”*¹⁶²

305. Dado el escenario propuesto el 16 de marzo de 2011 por el Gobierno Nacional en materia de revisión de indicadores y de adopción metodológica para la aplicación de la encuesta de medición de indicadores de resultado y las observaciones técnicas que sobre la materia ha sustentado la Comisión de Seguimiento, la Corte considera pertinente restablecer el diálogo técnico entre los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR y el Gobierno Nacional, a fin de que se examinen las observaciones técnicas presentadas y se adopten los correctivos necesarios a los indicadores y metodología de medición empleados para asegurar que sea posible continuar el proceso de seguimiento al avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, con base en un instrumento uniforme de medición que sea comparable, técnicamente sustentable, de tal forma que, dada la carga de prueba que recae en el Gobierno Nacional para mostrar que está avanzando de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, siga siendo posible contar con mediciones comparables que permitan constatar la realidad de dicho avance.

306. Adicionalmente, como quiera que el Gobierno Nacional ha propuesto la revisión del instrumento de medición empleado en la estrategia UNIDOS (antes JUNTOS) para expresarlo en términos de goce efectivo de derechos, y la revisión de los indicadores empleados hasta el momento, es necesario convocar a una sesión pública de información técnica ante la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, en la cual se considerarán los ajustes al sistema de medición de la estrategia UNIDOS con el fin de que dicho instrumento permita un seguimiento adecuado de los avances de la política en términos de goce efectivo de derechos de la población desplazada, así como la revisión técnica, complementación y ajuste a los indicadores de resultado empleados hasta el momento, con base en los cuales se podrá continuar evaluando el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. Dicha sesión técnica tendrá lugar el 28 de noviembre de 2011. La metodología de la sesión técnica, los intervinientes y reglas de intervención serán precisadas oportunamente mediante el auto que convoque formalmente a la misma.

Avance en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada y modificación del método de seguimiento

307. La Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 expresó que el derecho a la Salud se encuentra dentro del *mínimo prestacional* que debe ser garantizado por el Estado en cualquier tiempo “*cuando la*

¹⁶² Contraloría General de la República, “Observaciones solicitud honorable Corte Constitucional providencia del 22 de febrero de 2011” de 31 de marzo de 2011. (Pág. 5)

*prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas. (...) Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.”*¹⁶³

308. La Corte al evaluar los informes presentados por el Gobierno Nacional y por la Comisión de Seguimiento en los años 2008 y 2010, en materia de avance en el goce efectivo del derecho a la salud, encuentra que los resultados en materia de aseguramiento como indicador acceso y garantía para la población desplazada ubicada en las zonas urbanas, señalan un cumplimiento alto de conformidad con los estándares fijados en el auto 185 de 2004¹⁶⁴ e indican que los obstáculos para el aseguramiento efectivo en salud de la población desplazada detectados al momento de declarar el estado de cosas inconstitucional han sido superados. En efecto, tal como se señaló en la sección anterior, en materia de cobertura del aseguramiento en salud, el Gobierno Nacional reportó que el 88.10% de las personas inscritas en el RUPD se encuentran afiliadas al SGSSS (78% afiliados al régimen contributivo y 22% al régimen subsidiado)¹⁶⁵.

309. No obstante lo anterior, una cosa es el aseguramiento y otra el acceso real a los servicios de salud. Los informes recibidos por la Corte Constitucional muestran que aun no se ha logrado la cobertura a la totalidad de la población desplazada en términos de acceso efectivo a los servicios de salud, lo cual afecta principalmente a las comunidades indígenas y afrocolombianas y a la población desplazada ubicada en entidades territoriales cuyas secretarías de salud han sido intervenidas, o en donde no se cuenta con servicios para atender situaciones de mayor gravedad que deben ser remitidas a centros de nivel III y IV,¹⁶⁶ por lo cual continúa siendo necesario que la

¹⁶³ Este aparte se ratifica en la Sentencia T 419 de 2004. En relación a la evaluación de la satisfacción del derecho a la salud por la población desplazada, la Corte en el auto 185 de 2004 evaluando información allegada por organismos de control y organizaciones de la Sociedad civil encontró que en el informe conjunto del 17 de septiembre, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, hicieron observaciones sobre algunos de los componentes de atención a la población desplazada, dentro de los cuales se destaca lo siguiente: ***En relación con el derecho a la salud, la atención psicosocial y saneamiento básico (...)*** aunque el cronograma presupuestal entregado por el Ministerio de Protección Social, anuncia que dicha asignación será definida en febrero de 2005, no precisa los mecanismos mediante los cuales se realizará, ni reporta información sobre la participación presupuestal de las entidades territoriales en la atención en salud de la población desplazada(...) [la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo consideran que es indispensable que la Ruta de Atención en Salud] contemple medidas encaminadas a corregir las irregularidades que ocasionan demora en la atención tales como los trámites para la verificación de la inscripción en el Sistema Único de Registro y los requisitos adicionales que exigen algunos centros hospitalarios.”

¹⁶⁴ Auto 185 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, en el que se califica como “**cumplimiento alto**” —la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional.

¹⁶⁵ Dato similar se reportó III Informe de Verificación de la Comisión de Seguimiento, al sostener que solo 85% de los inscritos en el RUPD está afiliado al sistema¹⁶⁵, reconociendo un aumento del año 2008 al 2010.

¹⁶⁶ Ejemplo de este tipo de situaciones enfrenta, por ejemplo, la población desplazada ubicada en Arauca, donde la mala calidad de los servicios de salud que afecta a la población en general, han tenido un impacto desproporcionado para la población desplazada, como lo demuestran hechos ocurridos en los últimos 8 meses, en los que la falta de diligencia de las EPS que atienden a la población (Caprecom y Comparta) y de la Unidad de Salud UAESP, así como la utilización de la acción de tutela como mecanismo para dilatar la atención en salud que requieren con urgencia, han ocasionado la muerte de un menor indígena, la pérdida de la visión de un joven, y la amputación de un miembro inferior de una lidereza de población desplazada. Informe de visita Arauca, Corte Constitucional, Agosto 22 y 23 de 2011.

política analice otros aspectos relativos a la atención prestada, con el fin de cumplir con la obligación estatal de avance progresivo en materia de protección del derecho a la salud.

310. En materia de vacunación, continúan las falencias pues de acuerdo con el informe de la Comisión de Seguimiento en la verificación presentada en 2010 para los menores de 5 años en situación de desplazamiento no se ha alcanzado la cobertura útil de las vacunas consideradas fundamentales, como son, la triple viral, sobre la cual sólo se le ha aplicado la primera dosis al 82% de la población inscrita en el RUPD y el 79% a la población no inscrita; la pentavalente, sólo ha sido aplicada al 80,3% de los niños (as) inscritos en el RUPD quienes han recibido las tres dosis y al 77.9% de los no inscritos en el RUPD. La cobertura útil reportada por el Gobierno nacional para niños y niñas desplazados es inferior al resto de población infantil.

311. Respecto del porcentaje de niños con control de crecimiento y desarrollo, inscritos en el RUPD, para el 2008 se reportó el 75%, mientras que para el 2010, el 71,6%, lo que demuestra que hubo una disminución en el goce efectivo del derecho. De los niños que asistieron a control el 34 % fueron diagnosticados con bajo peso y solo el 51,9% tuvieron tratamiento. Para los hogares no inscritos, el porcentaje de niños con bajo peso es de 40%.

312. Respecto de la enfermedad diarreica aguda según la II Encuesta de Verificación realizada por la Comisión de Seguimiento en el 2008, el 28,7% de los niños menores de 5 años de edad de hogares inscritos en el RUPD manifestaron haber sufrido diarrea en los 30 días anteriores a la encuesta, mientras que para el 2010, el 25,2% de los niños así lo reportaron.

313. En relación con la atención psicosocial a la población desplazada la Corte ha resaltado la importancia de que el Estado dentro del marco de la atención en Salud, brinde una atención psicosocial a la población en situación de desplazamiento para la superación de los impactos ocasionados a nivel emocional, como consecuencia de los hechos de violencia que han debido afrontar (previos, durante y después) de la experiencia del desplazamiento¹⁶⁷, sin embargo de acuerdo con los informes allegados a la Corte, la atención psicosocial no se brinda a la totalidad de la población desplazada y no se mide de manera adecuada, pues no se tiene en cuenta el universo total de población desplazada que necesita este servicio, sino que se hace mención únicamente de la que lo solicita. En tal sentido las cifras anotan que sólo un 4,1% de la población desplazada solicita atención psicológica y de este porcentaje únicamente un 78,8% la recibió¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Frente al Conflicto y el Desplazamiento: El auto 251 una herramienta de protección de NNA. II informe de seguimiento de acciones psicosociales. Fundación Dos Mundos. Página 7. Noviembre 12 de 2009.

¹⁶⁸ Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucionalidad declarado mediante la sentencia T-025 de 2004.

314. La Corte igualmente ha comprobado que aún no se ha incorporado el enfoque diferencial y los programas que se aplican no fueron creados bajo este esquema, y los programas que han sido ajustados para resolver las necesidades inmediatas, no tienen una solución de larga duración.

315. En materia de salud se cuenta con una cantidad de medidores (estrategia JUNTOS, indicadores sectoriales asociados, encuesta, etc.), pero ninguno arroja datos similares, por lo que es claro que se presentan problemas en la información y en el registro de datos. Los indicadores sectoriales del informe del 1 de julio de 2010, muestran un avance sostenido y constante en la cobertura para la prestación del servicio y la afiliación al SGSSS, sin embargo en los indicadores restantes el avance no es notorio. En relación con los indicadores sectoriales utilizados por el gobierno, se observa que su comprensión es difícil pues no hay cifras de referencia que permitan ver su real avance, en algunos casos las cifras no se arrojan obteniendo resultados incompletos, en otras ocasiones las cifras se encuentran aisladas, por último los porcentajes y cifras resultantes de los indicadores sectoriales presentados en el informe del 30 de octubre de 2009, no coinciden con los presentados en el informe del 1 de julio de 2010 en razón a que las fechas de corte no coinciden¹⁶⁹. No existe información sobre la población desplazada atendida por las Secretarías de Salud de las entidades territoriales, cuando se niega la atención o el servicio por no estar incluido en el POSS o para quienes deben ser atendidos por el régimen de vinculados.

316. El informe de Gobierno carece de especificidad en esta materia al mostrar datos generales correspondientes a la atención brindada para la población vulnerable, sin distinguir la atención relacionada con población desplazada.¹⁷⁰ Igualmente la información presentada es general, lo cual se puede constatar en los siguientes casos como el proyecto de la primera infancia en donde *“los recursos apropiados no son específicos para la atención a PD, a través de ellos se atienden niños, niñas y adolescentes en esta situación”*; *“desayunos infantiles con amor: para niños entre seis meses y*

¹⁶⁹ Para confirmar lo antes dicho se mencionan los siguientes ejemplos: En el indicador “personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial,” no se da ninguna cifra y la respuesta dada es ND. Para el indicador “personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS” solo se dan cifras en el año 2008 y 2009, no se dan cifras para los años 2007. Para el informe del 30 de octubre de 2009 se presenta los siguientes datos “a partir de los indicadores sectoriales adoptados por la Corte Constitucional, a 30 de septiembre de 2009 se tienen 2.407 personas desplazadas en período de gestación que asisten a control prenatal; a 31 de agosto de 2008 se contaba con 2.058 personas desplazadas en período de gestación que asisten a control prenatal; a 31 de octubre de 2007 se tenían 61.426 personas desplazadas en período de gestación que asisten a control prenatal.” para el informe del 1 de julio de 2010 la información presentada es “a partir de los indicadores sectoriales presentados en el último informe, a 30 de abril de 2010 se tienen 74 personas desplazadas beneficiarias del control prenatal; a 31 de diciembre de 2009 se contaba con 2,426 personas desplazadas beneficiarias del control prenatal; a 31 de diciembre de 2008 se tenían 4,591 personas desplazadas beneficiarias del control prenatal; por último, a 31 de diciembre de 2007 se tenían 4,510 personas desplazadas beneficiarias del control prenatal.”

¹⁷⁰ Varios ejemplos de ello se describen a continuación: “convenio suscrito entre el MPS y el Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA para el desarrollo de acciones de promoción de los derechos y la salud sexual y reproductiva, **en grupos de mayor vulnerabilidad**, para la prevención del embarazo en adolescentes y el fortalecimiento de las acciones de información, educación y movilización social en salud sexual y reproductiva”; “contribuir a la atención humanitaria de emergencia de las familias desplazadas, mediante apoyo alimentario que complementen otras ayudas y la atención psicosocial y nutricional especialmente a los grupos **más vulnerables de la población** por parte de las Unidades Móviles”; los alimentos proporcionados por la OPSR son distribuidos gratuitamente y tienen como fin promover y mejorar la salud y la nutrición de los **grupos más vulnerables de la población**, por ello se proporcionan alimentos enriquecidos con vitaminas y minerales.” Informe de gobierno nacional de julio 1° de 2010, pág. 451, 461, 462, 466.

cinco años once meses de edad, pertenecientes de los niveles 1 y 2 del SISBEN...”; “hogares infantiles: para los niños de familias con alta vulnerabilidad socioeconómica”; “en los indicadores de atención en vacunación, no se tienen los datos, debido a que este servicio se aplica a toda la niñez, y no se hace la respectiva diferencia cuando se trata de PD.” La Defensoría corrobora en terreno las barreras de acceso que se presentan a la población desplazada al momento de solicitar el servicio de salud, situación que menciona la Comisión de Seguimiento.

317. Los resultados en materia de acceso y garantías para el derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas protegidos por los autos 004 y 005 de 2009, indican un bajísimo cumplimiento en la obligación de protección. Los informes recibidos por la Corte Constitucional¹⁷¹ en relación con varios pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en materia de salud, muestran que estos dos grupos poblacionales continúan mostrando niveles bajísimos de acceso, falta de servicios de atención en salud adecuados y accesibles, indebida atención en salud, condiciones de salubridad deplorables, desnutrición crónica, alta mortalidad de menores de 5 años víctimas de diarrea, neumonía, septicemia, sarampión y otras enfermedades prevenibles por vacunación, o por causas que podrían ser evitadas con una atención de salud adecuada.

318. Por lo anterior, la Corte considera que no obstante los avances significativos en materia de aseguramiento en salud, aún se requieren mayores esfuerzos por parte del Estado para superar la brecha que existe entre las definiciones normativas y políticas y los resultados, de tal manera que en materia de cobertura, el goce efectivo del derecho a la salud sea una realidad para la totalidad de la población desplazada y se continúe avanzando en aquellos aspectos que muestran indicadores en niveles bajos o que han empeorado con el tiempo. En esa medida, es necesario que el Gobierno informe sobre los mecanismos que adoptará para continuar avanzando en la corrección de las falencias señaladas, en particular frente a los problemas de oferta institucional, accesibilidad y atención adecuada y oportuna señalados en esta sección, así como para evaluar la situación de la atención de salud a la población desplazada que se hace a través de las secretarías de salud de las entidades territoriales, y para adoptar los correctivos que sean necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada.

Los avances para garantizar el acceso a la salud a la población desplazada en general, muestran un avance significativo, en términos de aseguramiento.

¹⁷¹ En el caso del pueblo hitnu se identificó que el 71% (105) de los niños, niñas y adolescentes valorados sufren desnutrición, y de ellos el 61% (90) padecen desnutrición crónica. “Diagnóstico Nutricional de los Niños, Niñas y adolescentes de las comunidades indígenas: El Romano, La Ilusión, El trapiche, Providencia, Las Vegas y Monogarra de la etnia Hitnu del municipio de Arauca Septiembre de 2009.” Algo similar se reportó en relación con los Chimila el Consejo Noruego para los Refugiados en su informe de julio de 2011, y para los Jiw, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en el informe de julio 7 de 2011, y el informe “La situación actual del Pueblo Jiw” - Documento construido a partir de la reflexión comunitaria. Con el acompañamiento solidario de CODHES, Defensoría del Pueblo, Pastoral Social Guaviare, ACNUR y Secretariado Regional de Pastoral Social Sur Oriente. NAXAEN. 2010.

319. Aun cuando persisten los problemas estructurales que afectan en general al sistema de salud, señalados en la sentencia T-760 de 2008 y que están siendo objeto de seguimiento también por parte de la Corte Constitucional a través de una Sala Especial de Seguimiento, dado el compromiso mostrado por el Gobierno Nacional para alcanzar un nivel de cumplimiento alto para garantizar el aseguramiento en salud a la población desplazada en salud y continuar avanzando en la protección del derecho a la salud en términos de acceso efectivo y calidad, no es necesario, salvo en el caso del derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, que la Corte Constitucional siga haciendo un seguimiento permanente de las acciones gubernamentales en materia de salud en el marco de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en esa medida, solicitará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, que en el ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a los avances en materia de protección del derecho a la salud de la población desplazada en general y en el evento en que se vuelvan a presentar condiciones similares a las que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, soliciten a la Corte Constitucional que reasuma el seguimiento de este componente hasta tanto sean superadas esas falencias y obstáculos para el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada. Además del seguimiento por parte de los órganos de control, las organizaciones de población desplazada, las organizaciones sociales nacionales e internacionales y los organismos internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, podrán ejercer una veeduría sobre la atención en salud para la población desplazada y solicitar a la Corte Constitucional que reasuma su competencia cuando se presenten condiciones de vulneración del derecho a la salud de la población desplazada, similares a las que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

320. En cuanto a la situación del derecho a la salud de las comunidades indígenas y afrocolombianas afectadas por el desplazamiento o el confinamiento, se ordenará al Ministro de la Protección Social que presente a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, un informe diagnóstico, por escrito y en medio digital, tanto de las condiciones de salud, nutrición, vacunación, y perfil epidemiológico que enfrentan las comunidades protegidas por los autos 004 y 005 de 2009, y 382 de 2010, como de los obstáculos, falencias y limitaciones de la oferta institucional disponible para garantizar una atención en salud adecuada y oportuna a estas comunidades. Junto con ese informe diagnóstico, el Ministro de la Protección Social deberá presentar la metodología, las garantías de participación y de consulta previa, así como de coordinación con las entidades territoriales con responsabilidades en materia de atención a la salud para estas comunidades, con el fin de que se elabore un plan coordinado y acelerado de superación de las falencias protuberantes en materia de atención en salud y en saneamiento básico para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas protegidas en los autos 004 y 005 de 2009, y

382 de 2010, el cual deberá incluir la proyección presupuestal adecuada para su ejecución, la clarificación de las competencias y responsabilidades nacionales y territoriales en la materia, el cronograma de implementación y su inclusión en la ficha BPIN del Departamento Nacional de Planeación, de tal manera que la ejecución de dicho plan se inicie a más tardar el 1 de enero de 2012.

321. Igualmente, el Ministro de la Protección Social deberá presentar a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, por escrito y en medio digital, un informe sobre los mecanismos y el cronograma que adoptará para continuar avanzando en la corrección de las falencias señaladas, en particular frente a los problemas de oferta institucional, accesibilidad y atención adecuada y oportuna señalados en esta sección, así como para evaluar la situación de la atención de salud a la población desplazada que se hace a través de las secretarías de salud de las entidades territoriales, y para adoptar los correctivos que sean necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada.

322. En cuanto al derecho a la educación, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, al tratar este derecho señaló que los niños en cualquier tiempo tienen derecho a la educación básica hasta los quince años de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, en tal virtud, los niños en situación de desplazamiento tienen derecho a gozar de este derecho fundamental, y el Estado tiene la obligación, *como mínimo*, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. En materia de educación, según el informe presentado por el Gobierno en julio de 2010, el 75,74% del total de hogares con niños (as) entre 5 y 17 años de edad incluidos en el RUPD asisten regularmente a un nivel educativo formal¹⁷², lo que corresponde a que el 85.9% de las personas de 5 a 17 años asisten a un establecimiento de educación formal. La Comisión de Seguimiento, reporta resultados similares de la asistencia regular, con un 87,1% y en gratuidad escolar menciona un avance importante al 78%.

323. La Corte al evaluar los informes sobre la satisfacción del derecho a la educación en el auto 185 de 2004, reconoció que si bien el Ministerio de Educación reportó medidas encaminadas a corregir las falencias en la prestación de los servicios educativos a la población desplazada, las medidas no eran suficientes para atender la demanda real del servicio, “*sobre todo si la adopción de las medidas se limita a experiencias piloto o a proyectos dirigidos a la población vulnerable en general,*” motivo por el cual solicitó al gobierno nacional que remitieran a la Corte información concreta sobre las acciones realizadas con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, para garantizar el derecho a la educación.

¹⁷² Informe de Gobierno Nacional. Anexo. Resultados Indicadores de GED 21 Julio 2010. Página 10

324. El balance de la Corte conforme a la audiencia del 11 de diciembre de 2008 en el auto 008 de 2009 señaló que: *“En el componente de educación de los menores en condición de desplazamiento, a pesar de que la tasa bruta de escolaridad es superior al 80%, se observan altas proporciones de extra edad (ausencia de correspondencia entre la edad y el nivel escolar) – 88% para el nivel de primaria-, y de inasistencia - 44% para el nivel educativo medio-. Alrededor de un tercio de los menores deben realizar pagos de matrícula o pensión. Casi todos necesitan de la provisión de libros, útiles, uniformes, implementos de aseo o de transporte escolar. Sólo el 22% de los desplazados reciben una de las anteriores ayudas. A su vez, el 24% de los menores desplazados registrados que no asisten a establecimientos educativos deja de hacerlo por causa de los costos económicos asociados a ello. El 21% no asistió en razón a no haber encontrado cupo. Por último, mientras que los menores desplazados registrados muestran una tasa neta de escolarización del 51% (16%) para el nivel de secundaria (media), dicha proporción es de 63% (33%) para la población desplazada no desplazada.”*

325. El gobierno nacional informó el 30 de junio de 2009 sobre el programa de “Apoyo Educativo a las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años,” desarrollado a través de 4 acciones concretas: ampliación de cobertura, calidad, eficiencia y educación superior. Según la información allegada, las dificultades, para llevar a cabo este programa radicaban en la ubicación y caracterización del universo de mujeres mayores de 15 años en situación de desplazamiento, en propiciar espacios educativos, en articular las entidades a cargo, en lograr que las mujeres prioricen sus necesidades educativas sin dejar de atender los problemas relacionados con el acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación de sus hijos e hijas.

326. Posteriormente el gobierno nacional en el informe de fecha 30 de octubre de 2009 indicó que el Ministerio de Educación Nacional en la etapa de atención humanitaria de emergencia en desplazamientos individuales, mediante la Directiva Ministerial N° 12 (educación en emergencia) aseguró la divulgación de la ruta educativa para población en situación de desplazamiento -PSD-, prestando atención de modelos flexibles en educación para esta población. Informa que la Atención Humanitaria de Urgencia la brinda el ente territorial entre la declaración y la inclusión en el RUPD, junto con acciones complementarias de unidades móviles, raciones de emergencia y atención de urgencia en salud.

327. El gobierno reconoció, que si bien hay avances significativos en la satisfacción de éste componente, se debe seguir en los avances relativos a accesibilidad que incorpora el principio de gratuidad y permanencia en el sistema educativo. En el informe de gobierno de 30 de octubre de 2009, en aplicación de los indicadores sectoriales asociados adoptados por la Corte Constitucional, se señaló que con corte a 30 de septiembre de 2009, de 647.667 niños inscritos en el RUPD, 398.869 niños fueron beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo; con corte a 31 de

agosto de 2008, de 324.266 niños, incluidos en el RUPD, 152.769 niños fueron beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo y con corte a 31 de octubre de 2007 de 213.726 niños incluidos en el RUPD, 183.463 niños fueron beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo. En términos porcentuales, el gobierno informa que para el 2007 se benefició el 86% de la población en edad escolar, para el 2008 el 47.11%, y para el 2009 el 61.5%., de los niños inscritos en el RUPD. El gobierno informó la continuación del programa “Apoyo Educativo a las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años,” a través de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales y el funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Superior – CERES, que brindan apoyo a estudiantes de estratos 1, 2 y 3, donde se incluye como beneficiarios a población indígena, desplazada y reinsertada del país.

328. Con base en la estrategia JUNTOS, las cuales si bien no se expresan en términos de goce efectivo del derecho y solo ha sido aplicado a un porcentaje de población desplazada muy bajo aún, muestran la situación de la oferta institucional en materia de educación. Según ese informe de 89.060 hogares con menores entre los 5 a 17 años, 67.250 (75.5%) hogares desplazados asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años) y en esa medida gozan del derecho a la educación, lo que equivale a 152.901 (79.9%) niños y jóvenes de hogares desplazados beneficiados. El 84% de hogares en condición de desplazamiento, vinculados a Familias en Acción, gozan del derecho a la educación, el 43% de hogares desplazados con personas discapacitadas, inscritas en JUNTOS, cumple con la vinculación de estas personas al sistema educativo, de 9.634 hogares vinculados a Familias en Acción y que cuentan con personas discapacitadas en su interior, el 71% gozan del derecho a la educación. De 43.852 hogares desplazados con menores de 5 años, el 39.4% están vinculados a programas de nutrición, cuidado y educación inicial. De 113.294 hogares con adultos, entre los 18 y 65 años, se garantiza la educación a 85.926 hogares (75.8%). De 48.272 hogares con personas que terminaron su ciclo básico, el 34% pudo acceder a las siguientes etapas de formación. El 58.5% de los hogares en condición de desplazamiento, no terminaron su ciclo básico. De 78.551 hogares en los que hay menores de 15 años, el 94.3% (74.087 hogares) no está vinculado a actividades laborales.

329. De acuerdo con el informe de gobierno de julio de 2010, el derecho a la educación de la población desplazada ha tenido avances en los siguientes aspectos: (i) Atención Integral Básica a través de la ampliación de la cobertura educativa, con recursos del Sistema General de Participaciones y modelos educativos flexibles; (ii) la alfabetización de adultos en situación de desplazamiento, mediante el programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos Illetados; (iii) infraestructura y dotación, mediante el proyecto de construcción, dotación y concesión educativa, donde se previó diseñar y construir 47 infraestructuras educativas

en 23 entidades territoriales certificadas, de las cuales 3 fueron terminadas en 2009, y se tenían programadas terminar 20 en el 2010 y 14 en el año 2011¹⁷³.

330. Para afrontar el problema de la permanencia de la población en situación de desplazamiento en el sistema educativo, el gobierno informó la creación de estrategias para asegurar la gratuidad en la educación, la alimentación escolar, la coordinación con los programas Familias en Acción y Red Juntos, la inversión en educación de recursos de excedentes financieros de cooperativas y mutuales, y la educación de emergencia

331. El informe de gobierno menciona que con el Programa de Atención Integral para la Primera Infancia (PAIPI), se pretende brindar atención de calidad para todos los niños y las niñas menores de 5 años, y expresa que para la fecha se dio atención a 55.000 niños y niñas, esperando que a diciembre de 2010 se brindaría atención a 80.000.

332. El gobierno nacional informó en el 2010, que en aplicación a los indicadores sectoriales asociados adoptados por la Corte Constitucional, con corte a 30 de abril de 2010, de 651.257 niños incluidos en el RUPD, 563.233 niños y jóvenes desplazados fueron atendidos y asistieron regularmente a un nivel de educación formal; con corte a 30 de octubre de 2009, de 647.667 niños incluidos en el RUPD, 458.803 niños y jóvenes desplazados han sido atendidos y asistieron regularmente a un nivel de educación formal. En términos porcentuales, el gobierno informó que para el 2009 el 70.8% de niños y jóvenes inscritos en el RUPD fueron beneficiarios y para el 2010 el 86.5%. Con corte a 30 de abril de 2010 se obtuvo que de 651.257 niños incluidos en el RUPD, 416.968 niños fueron beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo. Con corte a 31 de diciembre de 2009, de 647.667 niños incluidos en el RUPD, 416.968 niños fueron beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, que en términos porcentuales equivale a el 64.3% para el 2009 y a 64% para el 2010.

333. En relación con el presupuesto invertido para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada, el gobierno informó que se destinaron y ejecutaron los siguientes rubros para las correspondientes vigencias, 2007: \$83.884.367.280, para la vigencia 2008: \$143.107.677.260, para la vigencia 2009: \$228.967.640.180.

¹⁷³ Sobre este punto cabe señalar: i) es importante que el MEN haya tenido en cuenta la ubicación de la población desplazada en edad escolar para la construcción de las infraestructuras. ii) es necesario que dado que el modelo elegido es el de la concesión, se tengan en cuenta, en el momento de otorgarla, las especificidades de la población desplazada, de manera que en el propio PEI se contemplen acciones especiales de integración y restablecimiento de derechos. Así mismo, vigilar para evitar que se presenten prácticas de discriminación hacia la población desplazada, posibles cuando el concesionario busca llegar muy prontamente a estándares establecidos de desempeño. La labor de regulación del MEN o las Secretarías de Educación de los municipios donde se instalen estas infraestructuras resulta crucial en este sentido.” Comisión de Seguimiento “Comentarios al informe del 1 de de julio de 2010 presentado por el gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del Estado de Cosas inconstitucionales declarado mediante la sentencia T- 025 de 2004” Página 73.

334. La Corte reconoce, de acuerdo con el informe del gobierno nacional de fecha octubre de 2009, que los esfuerzos del Estado permitieron algunos avances en aspectos de cobertura respecto del derecho a la educación. Sin embargo de acuerdo con el mismo informe, el gobierno expresó que la política debía seguir encaminada en garantizar la accesibilidad que incorpora el principio de gratuidad y permanencia en el sistema educativo.

335. Pese a estos avances, los informes presentados por el gobierno no contemplan los resultados alcanzados en la corrección de las falencias identificadas desde la expedición de la sentencia T-025 de 2004. Sobre este punto los informes presentados en virtud del seguimiento a la política de educación por la Mesa Nacional de Acompañamiento al auto 251 de 2008, la Comisión de Seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y de las entidades de control, resaltan la persistencia de las siguientes falencias: (i) problemas de inasistencia escolar que no han logrado ser resueltas con los programas de gobierno. Al respecto se han hecho esfuerzos por parte del Estado en el tema económico, pero no se prevén estrategias para el trabajo infantil, el embarazo de adolescentes y estrategias diferenciales pedagógicas; (ii) la inexistencia de diagnóstico, caracterización y mediciones de cuántos niños, niñas y adolescentes de población desplazada necesitan del acceso a la educación; (iii) los problemas de extra edad y subregistro; (iv) los modelos pedagógicos implementados no responden a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; (v) la ausencia de estrategias de etnoeducación, así como de acciones sistemáticas que promuevan el reconocimiento de la diversidad étnica y la discapacidad usando herramientas como por ejemplo campañas y/o festivales en las instituciones educativas; (vi) la falta de campañas de sensibilización y movilización social que den cuenta de la necesidad del reconocimiento de la multiplicidad de violaciones de derechos ocasionados con el desplazamiento forzado; (vii) la necesidad de implementar modelos pedagógicos especiales para población desplazada que respondan a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, teniendo en cuenta los diferentes contextos regionales y de violencia; y (viii) la falta de información sobre avances para la población con doble condición de desplazamiento y discapacidad o en materia de enfoque diferencial.¹⁷⁴

336. En relación con los resultados de los indicadores sectoriales de goce efectivo de derechos utilizados por el gobierno, la Corte estima que la información presentada en los informes no es comparable, por cuanto no hay cifras de referencia que permitan ver su real avance, o se trata de la presentación de resultados incompletos, o con las cifras aisladas, o con porcentajes y cifras discordantes de los indicadores sectoriales presentados en

¹⁷⁴ Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucionalidad declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Página 75. Julio 2010.

el informe del 30 de octubre de 2009, y los presentados en el informe del 1 de julio de 2010 en razón a que las fechas de corte no coinciden¹⁷⁵.

337. Aun cuando los datos presentados por el Gobierno Nacional indican un avance progresivo en la política de educación, al no estar desagregados de manera que sea posible distinguir entre población vulnerable y población desplazada, se reduce la certeza de las conclusiones en cuanto al avance en el goce efectivo de este derecho. Al respecto la Comisión de Seguimiento señala que los indicadores de goce efectivo de derechos presentan un cambio en la metodología respecto de un factor de medición: en un principio, en el informe del 2008 se hace un análisis respecto de personas, mientras que en el informe de julio de 2010 se refiere a hogares¹⁷⁶. En este punto, la Comisión propone que las estadísticas se muestren desagregadas, de forma que sea posible ver los avances y retrasos en la política: *“La información sobre tasas de cobertura bruta y neta sobre matrícula, asistencia, eficiencia u otros indicadores clásicos del sector educativo, no están desagregados por poblaciones, de manera que no es posible profundizar en la situación educativa de la población desplazada, más allá del reporte de cupos. Tampoco hay estadísticas sobre el gasto en educación para esta población.”*¹⁷⁷

338. En relación con el derecho a la educación, la Comisión concluyó que el informe de gobierno presenta falencias relacionadas con: *“a) la información presentada no permite saber qué proporción de niños, niñas y adolescentes desplazados están siendo atendidos por el sistema; b) no calcula las tasas de cobertura bruta y neta, asistencia, eficiencia y otros indicadores tradicionales del sector para la población desplazada, ni permite tampoco identificar los posibles puntos débiles, como pueden ser la educación preescolar o la media; c) no se presenta información sobre gasto en*

¹⁷⁵ Para el informe del 30 de octubre de 2009 se presenta los siguientes datos “a través de los indicadores sectoriales asociados adoptados por la CC, a 30 de septiembre de 2009 se tienen 398.869 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, teniendo en cuenta que hay 647.667 niños incluidos en el RUPD; a 31 de agosto de 2008, se tenían 152.769 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, teniendo como base 324.266 niños, es decir, incluidos en el RUPD; para el 31 de octubre de 2007 se tenían 183.463 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, sobre 213.726 niños incluidos en el RUPD. En términos porcentuales, se diría que para el 2007 se beneficiaba el 86% de los niños, para el 2008 se contaba con un 47.11%, y para el 2009 se tiene un 61.5%,” para el informe del 1 de julio de 2010 la información presentada es “a través de los indicadores sectoriales asociados adoptados por la Corte Constitucional mediante auto 116 de 2008 de la Corte Constitucional, a 30 de abril de 2010 se tienen 416.968 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, teniendo en cuenta que hay 651.257 niños incluidos en el RUPD; a 31 de diciembre de 2009 se tenían 416.968 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, teniendo en cuenta que hay 647.667 niños incluidos en el RUPD; a 31 de diciembre de 2008, se tenían 336.342 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, teniendo como base 527.520 niños, es decir, incluidos en el RUPD; para el 31 de diciembre de 2007 se tenían 201.368 niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo, sobre 437.911 niños incluidos en el RUPD. Hablando en términos porcentuales, se diría que para el 2007 se beneficiaba el 45.9%, para el 2008 se contaba con un 63.7%, para el 2009 un 64.3%, y por último, en el 2010 se cuenta con un 64% de beneficiarios.”

¹⁷⁶ Manifiesta la Comisión que “En el Informe del Gobierno nacional de 31 de Octubre de 2008, el porcentaje de cumplimiento era de 83%. La diferencia tal vez pueda deberse al cambio metodológico, no justificado en ninguna parte del informe del 1º de Julio de 2010, de tomar la información sobre hogares y no sobre personas, como en 2008. Hubiera sido conveniente que el informe del Gobierno explicara la necesidad y la bondad de un cambio de esta naturaleza y si esta es la causa de la no coincidencia de las cifras del propio Gobierno entre un informe y otro.” Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucionalidad declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Página 39.

¹⁷⁷ Op. Cit. Página 73. Julio 2010.

educación para la población desplazada.”¹⁷⁸ Adicionalmente, los proyectos y estrategias del programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes, no han sido formulados, modificados, ajustados o considerados, de acuerdo a los parámetros establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para superar las dificultades en materia de acceso, pertinencia y permanencia que enmarcan la educación para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

339. El informe de gobierno presentado el 16 de marzo de 2011, plantea los siguientes lineamientos para la Política educativa: (i) “Educación de Calidad, el camino para la prosperidad”: educación inicial de calidad, calidad de la educación, disminución de las brechas rural- urbana, eficiencia y transparencia, ola invernal; (ii) Atención Integral a la Primera Infancia; (iii) Mejoramiento de la calidad en todos los niveles; (iv) Oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo; y (v) Educación Superior. La Corte considera que si bien el informe de gobierno presenta los lineamientos de la política, no muestra las estrategias para garantizar este derecho. Tampoco muestra avances, ni cifras en relación con los informes pasados, ni plantea las estrategias a seguir para garantizar este derecho, así como no reconoce los problemas presentes en la política pública de educación específica para la población desplazada, ni muestra propuestas para mejorar el diagnóstico que ya se tiene sobre este componente, ni cronogramas de compromiso o la proyección presupuestal para su adecuada implementación.

340. Por lo anterior, aun cuando aparentemente los resultados presentados por el Gobierno Nacional a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 suponen un avance en la protección y goce efectivo del derecho a la educación, la inconsistencia de las cifras presentadas, la imposibilidad de comparar los datos presentados en los distintos informes, la utilización de fuentes de información que no reflejan el avance en el goce efectivo del derecho a la educación, o la falta de información sobre las acciones adelantadas para superar las falencias identificadas o sus resultados concretos, no es posible concluir que haya habido cumplimiento a lo ordenado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004.

341. Dado que de conformidad con la sentencia T-025 de 2004, la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones en este campo es de la Ministra de Educación Nacional, hasta tanto no se demuestre de manera consistente el avance en la materia y la superación de las falencias señaladas, no es posible modificar el sistema de seguimiento por parte de la Corte Constitucional tal como se hará con el derecho a la salud para la población desplazada en general.

342. Por lo tanto, se ordenará a la Ministra de Educación Nacional, que en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación del presente auto, presente a la Corte Constitucional, por escrito y en medio

¹⁷⁸ Op. Cit. Página 75. Julio 2010.

digital, un informe consolidado, técnicamente sustentable y comparable en términos de indicadores de resultado que muestren el avance en el goce efectivo del derecho a la educación y en la superación de las falencias que han impedido a la población desplazada gozar del derecho a la educación. Si luego de evaluar dicho informe, el Gobierno Nacional logra demostrar que ha avanzado de manera suficiente en la garantía de este derecho y que ha adoptado medidas adecuadas para corregir las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y las ha superado efectivamente, la Corte Constitucional adoptará el sistema de seguimiento previsto para el derecho a la salud.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los resultados obtenidos hasta el momento.

Dado que la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional han sido superadas recae sobre el gobierno nacional, la Sala Especial de Seguimiento, igualmente **CONSTATA** que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados para superar las falencias de capacidad institucional, de coordinación y de esfuerzo presupuestal requerido presentados por el Gobierno Nacional no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria.

Segundo.- CONVOCAR al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República, a una audiencia pública especial ante la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en los procesos disciplinarios, penales o fiscales adelantados contra los funcionarios nacionales responsables de los distintos componentes de atención a la población desplazada que hacen parte del CNAIPD y del SNAIPD por la posible renuencia u omisión en el cumplimiento de sus obligaciones y del acatamiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 en materia de (i) adopción de planes de mejoramiento y de superación de las falencias de capacidad institucional, reformulación de las

políticas (ii) de vivienda para la población desplazada, (iii) de tierras y (iv) generación de ingresos; (v) en la corrección de los vacíos protuberantes de la política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición; (vi) protección y en la adopción de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, de conformidad con el auto 200 de 2007; (vii) subregistro y falencias de los sistemas de información de conformidad con lo señalado en el auto 011 de 2009, y (viii) y prevención del desplazamiento.

Esta audiencia especial tiene como fin evaluar la efectividad de los distintos mecanismos disciplinarios, fiscales y judiciales que aseguran el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional como juez de tutela para proteger a la población desplazada, así como los obstáculos y prácticas institucionales detectados que han dificultado su aplicación. A dicha audiencia serán invitados, los miembros del CNAIPD y del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, para que presenten observaciones y recomendaciones sobre estos procedimientos. También estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada, así como los representantes de las organizaciones sociales nacionales e internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 o a sus autos de cumplimiento, que se inscriban oportunamente en la Secretaría de la Corte Constitucional, según las instrucciones que se impartirán a través de la página Web de la Corte Constitucional.

Fortalecimiento de la capacidad institucional

Tercero.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que coordine con todas las entidades nacional que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la presentación de un informe conjunto en el que se dé una respuesta concreta y específica a los anteriores cuestionamientos, de manera articulada, razonable, con un cronograma claro de implementación y el presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de capacidad institucional identificadas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento, a más tardar el 18 de noviembre de 2011, en la sesión técnica pública que se llevará a cabo ese día ante la Sala Especial de Seguimiento.

Esfuerzo Presupuestal

Cuarto.- ORDENAR al Ministro de Hacienda, a nombre del Gobierno Nacional, que elabore un Plan de Mediano Plazo con las proyecciones presupuestales y variables que defina, y presente un nuevo informe a la Corte Constitucional a más tardar el 18 de noviembre de 2011. Dicho informe debe

identificar en rubros separados, los presupuestos anual y plurianual para atención y reparación de la población desplazada bajo la Ley 387 de 1997, y la prevista para la Ley 1448 de 2011, así como los de atención y reparación para las demás víctimas prevista en otras leyes, y deberá ser entregado por escrito y en medio digital, y presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en la sesión técnica pública ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que tendrá lugar ese día.

Quinto.- ORDENAR al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que continúen enviando a la Corte Constitucional los informes presupuestales previstos en los autos 176 de 2005 y 008 de 2009, deberán ser remitidos a la Corte Constitucional a más tardar el 1 de marzo de cada año. Dichos informes deberán incorporar las siguientes precisiones: 1) los criterios de programación y recursos de la vigencia actual, incluyendo la información de diagnóstico sobre la problemática que se pretendió abarcar, los criterios de priorización, las metas, los programas y proyectos a nivel de política con sus correspondientes descriptores, la entidad y sector, la dependencia ejecutora y la clasificación específica del gasto presupuestal, discriminada por gasto de inversión y funcionamiento, en materia de la política pública para la población en situación de desplazamiento, de tal forma que sea posible apreciar, en la correspondiente vigencia, el volumen de recursos destinados específicamente para la población desplazada en comparación con el presupuesto global destinado para la población vulnerable y, 2) la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior de acuerdo con los criterios de programación acordados en el año anterior (metas, programas, proyectos) y en particular su cumplimiento y los avances de acuerdo con la problemática que se pretendía resolver, informando también si hubo cambios en la programación de recursos y sus motivos. El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar además observaciones y recomendaciones para asegurar que los recursos destinados para cada programa y componente de la política, sean administrados y ejecutados de manera eficiente y tengan el mayor impacto posible en términos de avance en el goce efectivo de derechos.

Sexto.- ORDENAR al Director del Departamento Nacional de Planeación certificar la inscripción del, o los, programas y proyectos para la población desplazada en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión, adjuntando su viabilidad y aprobación respectiva. En el caso de que el proyecto o programa sea de largo plazo, se requiere identificarlo e informar la financiación y la apropiación en las anualidades respectivas que prevea el programa o proyecto(s). El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre los programas y proyectos para la población desplazada el 31 de octubre de cada año.

Séptimo.- SOLICITAR a la Contraloría General de la República que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, (i) ejerza control fiscal,

posterior, selectivo, oportuno y por proyectos a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD; (ii) promueva un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres, en desarrollo de lo establecido por el artículo 55, numeral 8 del Decreto Ley 267 de 2000; (iii) realice una vigilancia fiscal de carácter especial a los recursos destinados a garantizar la superación del estado de cosas inconstitucional en los términos del Decreto Ley 267 de 2000; y (iv) remita el 1 de abril de cada año a la Corte Constitucional un informe sobre los resultados alcanzados en el seguimiento oportuno que haga de la asignación y ejecución presupuestal en materia de programas nacionales para población desplazada y determine el monto del daño fiscal causado, en el ámbito de los procesos fiscales respectivos adelantados contra los presuntos responsables.

Reformulación de la política de vivienda

Octavo.- ORDENAR a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presente el 8 de noviembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, en el que haga explícitas las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, el modelo de vivienda y subsidios asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales señaladas a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia, de tal manera que se ofrezca una respuesta adecuada a la dimensión de la problemática identificada.

En dicho informe también deberá explicarse de manera detallada la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de

noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión la Ministra públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Reformulación de la política de tierras

Noveno.- ORDENAR al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre los avances alcanzados hasta el momento y sobre la metodología de trabajo futuro y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 e informando a la Corte igualmente de manera detallada y precisa las acciones adelantadas para la reglamentación e implementación de lo ordenado por la Ley 1448 de 2001 en materia de restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre avances y metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se presenten públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice a la población desplazada que este proceso de diseño e implementación no se transformará en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de sus derechos.

Reformulación de la política de generación de ingresos

Décimo.- ORDENAR al Director del Departamento de Planeación Nacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico y de coordinación interinstitucional, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 en materia de generación de ingresos para la población desplazada. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología y coordinación, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Corrección de vacíos protuberantes de la política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición

Décimo primero.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional dadas las responsabilidades que la misma Ley 1448 de 2011 le asignó en la transición, que para el 8 de noviembre de 2011, como vocero del Gobierno Nacional, presente a la Corte Constitucional un informe conjunto, por escrito y en medio digital, sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para dar respuesta a los interrogantes

planteados y vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010, en materia de garantía al goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno protegidas tanto por la Ley 387 de 1997, la jurisprudencia constitucional, y el derecho internacional, como por la Ley 1448 de 2011. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados, la clarificación de competencias y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología y cronograma de trabajo, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Décimo segundo.- SOLICITAR a la Fiscal General de la Nación presentar un informe donde se evidencien los resultados de las estrategias y mecanismos adoptados a efectos de evitar la impunidad de las conductas delictivas de las cuales ha sido víctima la población desplazada. Dicho informe, entregado impreso y en medio digital, deberá ser remitido a la Corte Constitucional por la Fiscal General de la Nación a más tardar el 11 de noviembre de 2011.

Décimo tercero.- SOLICITAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, enviar un informe actualizado de los avances y resultados de los mecanismos diseñados para facilitar la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y permitir el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. Dicho informe, entregado impreso y en medio digital, deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de noviembre de 2011.

Corrección de los vacíos protuberantes en la política pública de prevención del desplazamiento

Décimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, en el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, presente un informe, por escrito y en medio digital, sobre el avance y resultados concretos en materia de atención a la población confinada y desplazada del municipio de Samaniego, en materia de provisión de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas ayuda humanitaria y en el proceso de desminado humanitario, en el marco de las órdenes proferidas en los auto 093 y 284 de 2008.

Décimo quinto.- ORDENAR a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presenten, a nombre del Gobierno Nacional, un informe conjunto a la Corte Constitucional, por escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para dar respuesta a los interrogantes planteados en este auto y para atender los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010, en materia de prevención del desplazamiento. En dicho informe también deberán señalar las fechas en las cuales presentarán a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirán con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Protección de los derechos a la vida y la seguridad de líderes y personas víctimas de desplazamiento forzado interno en situación de riesgo extraordinario

Décimo sexto.- ORDENAR al Ministro del Interior y de Justicia que presente, por escrito y en medio digital, un informe en el que se dé una respuesta concreta y específica a los vacíos y problemas detectados en el programa de protección y establezca una ruta clara para su corrección y presente una propuesta articulada, y racional, con un cronograma claro, plazos ciertos y razonables, y señale los requerimientos presupuestales y de capacidad institucional que se requieren para la superación efectiva de las falencias que han impedido avanzar de manera acelerada en el cumplimiento de lo ordenado en el auto 200 de 2007. Dicho informe deberá ser remitido a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011 y presentado públicamente el 18 de noviembre de 2011, en la sesión técnica pública que se llevará a cabo ante la Sala Especial de Seguimiento.

Ajustes a la política de ayuda humanitaria de emergencia

Décimo séptimo.- ORDENAR al Director de Acción Social que presente a la Corte Constitucional, el 8 de noviembre de 2011, un informe, por escrito y en medio digital, en el que dé cuenta de la concreción y ejecución de la herramienta de implementación de la política de atención integral básica, que incluya rutas de atención y el cronograma acelerado de cumplimiento, tal como fuera solicitado en el auto 008 de 2009, para que tal herramienta se encuentre en operación a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto.

Décimo octavo.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011, un informe escrito y en medio digital en el que dé cuenta sobre la forma como están siendo atendidas las falencias señaladas en el presente auto, así como sobre los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada, teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la Ley 1448 de 2011, el cronograma de la transición, los mecanismos diseñados y la valoración del esfuerzo presupuestal requerido para que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección de la población desplazada alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de falencias de capacidad institucional, deficiencias operativas y retardos en la atención, así como de respuesta estatal desarticulada frente a la urgencia de atención y las necesidades de la población desplazada, de tal manera que se asegure una adecuada participación de la población desplazada en dicho proceso de transición. Este informe deberá ser presentado por el Director de Acción Social el 18 de noviembre de 2011 en la sesión técnica que se

realizará ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 ese día.

Ajustes a los componentes de retorno y reubicación de la política atención integral a la población desplazada

Décimo noveno.- ORDENAR al Director de Acción Social que para el 15 de diciembre de 2011, presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, donde dé cuenta sobre los resultados alcanzados en los 455 casos señalados por el Gobierno como retornos realizados durante el período 2008-2011, el tiempo transcurrido entre el hecho generador del desplazamiento y el momento de retorno de la población, si hubo o no acompañamiento institucional para el retorno y de qué tipo, las condiciones bajo las cuáles vive actualmente la población retornada en términos de seguridad, dignidad y voluntariedad, si han ocurrido nuevos hechos de violencia que hayan dado lugar a nuevos desplazamientos, así como su valoración sobre las condiciones que han permitido o dificultado la sostenibilidad de esos procesos, así como cualquier otra información relevante que sirva para identificar los factores que favorecen un retorno exitoso, y aquellos que aumentan los riesgos de fracaso.

Vigésimo.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, y a la Contraloría General de la Nación, para que en ejercicio de sus competencias, valoren las condiciones bajo las cuales se han realizado los retornos informados por el Gobierno Nacional, así como las condiciones bajo las cuáles se pretenden adelantar los retornos que hacen parte del “Plan Retornar es Vivir” y presenten a la Corte Constitucional el 15 de diciembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, con sus conclusiones y observaciones.

Vigésimo primero.- INVITAR a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para que en el marco de su mandato, y teniendo en cuenta lo observado durante el período 2008-2011 en materia de retornos, presente un informe el 15 de diciembre de 2011, con sus observaciones y recomendaciones para asegurar que los procesos de retorno cumplan con las condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad exigidas constitucional e internacionalmente.

Vigésimo segundo.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe escrito y en medio digital sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contado a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos

identificados por el mismo Gobierno Nacional, así como los señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 en materia de retorno y reubicaciones. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada

Vigésimo tercero.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales avanzará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 011 de 2009 y 385 de 2010 en materia de subregistro, sistemas de información y caracterización de la población desplazada y las falencias señaladas en el párrafo 244 de este auto. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que

se garantice que este proceso de ajuste y corrección de los sistemas de información no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada.

Vigésimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que para el 8 de noviembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional nacional y territorial, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de las organizaciones de población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales avanzará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en el auto 385 de 2010 en materia de participación de la población desplazada. Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada y de las mesas territoriales de población desplazada, que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión se asuman públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva en el proceso de diseño e implementación de estos mecanismos, de tal manera que no se dilate indefinidamente la garantía del goce efectivo de éste derecho de la población desplazada.

Vigésimo quinto.- SOLICITAR a todas las entidades que conforman el SNAIPD, para que acudan e intervengan activamente en los talleres de política pública y mesas de trabajo interinstitucionales propuestos por la Contraloría General de la Nación en el marco del Programa de Control Fiscal Participativo a la Política Pública del Desplazamiento Forzado por la Violencia, a fin de permitir que dicho ente de control, en su tarea misional, audite los mecanismos de participación efectiva de la población desplazada en cada una de las entidades SNAIPD, y promueva los ejercicios de rendición de cuentas informando los resultados de la evolución.

Avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada

Vigésimo sexto.- SOLICITAR a la Fiscal General de la Nación adelantar un estudio de política criminal donde sea diagnosticada la problemática de la población desplazada en relación con los derechos a la vida, la integridad

personal, la seguridad personal y la libertad personal, así como las causas y factores que inciden en la vulneración de los mismos y se planteen estrategias de investigación respecto de estos delitos y fórmulas de protección para la población con mayor riesgo dentro de quienes se encuentran en situación de desplazamiento. Los resultados de este estudio deberán ser remitidos a la Corte Constitucional a más tardar el 1 de diciembre de 2011.

Vigésimo séptimo.- CONVOCAR a una sesión pública de información técnica ante la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, en la cual se considerarán los ajustes al sistema de medición de la estrategia UNIDOS con el fin de que dicho instrumento permita un seguimiento adecuado de los avances de la política en términos de goce efectivo de derechos de la población desplazada, así como la revisión técnica, complementación y ajuste a los indicadores de resultado empleados hasta el momento, con base en los cuales se podrá continuar evaluando el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. Dicha sesión técnica tendrá lugar el 28 de noviembre de 2011. La metodología de la sesión técnica, los intervinientes y reglas de intervención serán precisadas oportunamente mediante el auto que convoque formalmente a la misma.

Avance adecuado en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población en desplazamiento y modificación del método de seguimiento

Vigésimo octavo.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, que en el ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a los avances en materia de protección del derecho a la salud de la población desplazada en general y en el evento en que se vuelvan a presentar condiciones similares a las que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, soliciten a la Corte Constitucional que reasuma el seguimiento de este componente hasta tanto sean superadas esas falencias y obstáculos para el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada. Además del seguimiento por parte de los órganos de control, las organizaciones de población desplazada, las organizaciones sociales nacionales e internacionales y los organismos internacionales que han acompañado el proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, podrán ejercer una veeduría sobre la atención en salud para la población desplazada y solicitar a la Corte Constitucional que reasuma su competencia cuando se presenten condiciones de vulneración del derecho a la salud de la población desplazada, similares a las que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

Vigésimo noveno.- ORDENAR al Ministro de la Protección Social que presente a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, un informe diagnóstico, por escrito y en

medio digital, tanto de las condiciones de salud, nutrición, vacunación, y perfil epidemiológico que enfrentan las comunidades protegidas por los autos 004 y 005 de 2009, y 382 de 2010, como de los obstáculos, falencias y limitaciones de la oferta institucional disponible para garantizar una atención en salud adecuada y oportuna a estas comunidades. Junto con ese informe diagnóstico, el Ministro de la Protección Social deberá presentar la metodología, las garantías de participación y de consulta previa, así como de coordinación con las entidades territoriales con responsabilidades en materia de atención a la salud para estas comunidades, con el fin de que se elabore un plan coordinado y acelerado de superación de las falencias protuberantes en materia de atención en salud y en saneamiento básico para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas protegidas en los autos 004 y 005 de 2009, y 382 de 2010, el cual deberá incluir la proyección presupuestal adecuada para su ejecución, la clarificación de las competencias y responsabilidades nacionales y territoriales en la materia, el cronograma de implementación y su inclusión en la ficha BPIN del Departamento Nacional de Planeación, de tal manera que la ejecución de dicho plan se inicie a más tardar el 1 de enero de 2012.

Trigésimo.- ORDENAR el Ministro de la Protección Social deberá presentar a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, por escrito y en medio digital, un informe sobre los mecanismos que adoptará para continuar avanzando en la corrección de las falencias señaladas en este auto y el cronograma bajo el cual avanzará, en particular frente a los problemas de oferta institucional, accesibilidad y atención adecuada y oportuna, así como para evaluar la situación de la atención de salud a la población desplazada que se hace a través de las secretarías de salud de las entidades territoriales, y para adoptar los correctivos que sean necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada.

Trigésimo primero.- ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional, que en el término de 3 meses contados a partir de la comunicación del presente auto, presente a la Corte Constitucional, por escrito y en medio digital, un informe consolidado, técnicamente sustentable y comparable en términos de indicadores de resultado que muestren el avance en el goce efectivo del derecho a la educación y en la superación de las falencias que han impedido a la población desplazada gozar del derecho a la educación. Si luego de evaluar dicho informe, el Gobierno Nacional logra demostrar que ha avanzado de manera suficiente en la garantía de este derecho y que ha adoptado medidas adecuadas para corregir las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y las ha superado efectivamente, la Corte Constitucional adoptará el sistema de seguimiento previsto para el derecho a la salud.

Trigésimo segundo.- INVITAR a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR y al Consejo Noruego para los Refugiados – CNR - a continuar presentando los informes que consideren

pertinentes, cuando lo consideren oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Trigésimo tercero.- INVITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a las acciones adelantadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Trigésimo cuarto.- SOLICITAR a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que continúe haciendo seguimiento al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la política pública de atención a la población desplazada y presente a la Corte Constitucional cuando lo considere pertinente, los informes y recomendaciones sobre ese proceso y sus resultados.

Trigésimo quinto.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, informe al señor Presidente de la República sobre el contenido del presente auto para los fines que estime pertinentes.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General