

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento**

**AUTO 266 DE 2009**

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

**Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

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

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

**CONSIDERANDO**

**I.** Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>1</sup> En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la Sentencia T-025 de 2004, numerosos Autos de cumplimiento de las órdenes y medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

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

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

---

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

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

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

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

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

En la misma providencia, la Sala decidió que en la sesión de la tarde intervendrían en un primer bloque de intervenciones: el Señor Procurador General de la Nación, el Señor Defensor del Pueblo, el Señor Contralor General de la República, y la Comisión de Seguimiento. Luego de la intervención de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento, la Sala determinó que podrían intervenir, ya sea oralmente o si lo prefieren por escrito, los representantes de las organizaciones sociales que fueron invitadas y que han acompañado a la población desplazada en el seguimiento de los autos de la Corte. Con posterioridad a las intervenciones de las organizaciones, la Sala determinó que se presentarían algunas preguntas de los asistentes a la Audiencia para ser respondidas por el Director de Acción Social. Para finalizar la Audiencia, la Sala decidió otorgarle la palabra al Representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, para que presentara sus observaciones y recomendaciones sobre el avance del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

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

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

(ii) Realizar la valoración del cumplimiento de las funciones que le competen en forma directa a Acción Social en materia de registro, atención humanitaria de emergencia –AHE-, fortalecimiento

de la capacidad institucional y coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1. INFORMES PRESENTADOS POR EL DIRECTOR DE ACCIÓN SOCIAL**

### **1.1 Balance general**

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

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

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

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

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

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

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

contesta que utiliza los criterios de racionalidad y la satisfacción del mínimo vital como guías para brindar dicha atención.

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

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

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

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

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

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

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

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

entidades del nivel nacional, cuestionando si ese instrumento ha tenido algún desarrollo en este momento.

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

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

#### **a. Fortalecimiento Institucional**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

entidad construyó e implementó un proyecto de protección de tierras, la ruta de protección colectiva e individual.

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

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

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

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

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

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

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

Comenta que cerca de 2.000.000 de personas han sido identificadas, y aún faltan 1.000.000, enfatizando que el RUPD inició con 600.000 personas. Finalmente, afirma que todas las entidades que tienen Internet están conectados con el sistema en línea.

La Defensoría del Pueblo comenta que el hecho que el registro evidencie un aumento de personas inscritas revela que el desplazamiento es constante. Considera que el subregistro no se genera en la declaración misma, sino en el proceso de validación y verificación de las declaraciones. Recomienda que se debe tener en cuenta el riesgo que se genera frente en la toma de declaraciones, ya que en ocasiones genera amenazas por parte de los actores armados hacia la población y hacia

los funcionarios. Así mismo, declara que en algunas regiones el Ministerio Público está invisibilizado, puesto que para el gobierno evidenciar el desplazamiento, es cercano a evidenciar el fracaso de la política de prevención y de protección, y de las políticas de seguridad del Estado.

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

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

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

### **a. Respeto de las mujeres en condición de desplazamiento**

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

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

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

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

### **c. Respeto de la población afrocolombiana en condición de desplazamiento**

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

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

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

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

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

#### **e. Respetto de los discapacitados en condición de desplazamiento**

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

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

### **2.1 Informe de la Procuraduría General de la Nación**

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

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

En cuanto al **Registro y caracterización de la población desplazada**, la Procuraduría afirma que es innegable que continúa el subregistro de aquellas personas que están en desplazamiento, observando especialmente que existe una problemática en relación con el tiempo que transcurre entre el registro y la decisión de inscripción en el registro por parte de Acción Social. Anota así mismo, la dificultad que se viene presentando en el registro de población desplazada, por la existencia de un solo funcionario del Ministerio Público en las regiones. Afirma además, que se traslada la carga de la prueba al declarante para que sea registrado en el RUPD, frente a lo cual considera que es el Estado a quien le corresponde dilucidar estos temas y existen inconvenientes en la valoración de la información recepcionada en la declaración. Adicionalmente, la Procuraduría señala que los problemas de registro, impiden realizar reajustes a la política pública de atención integral a población desplazada. En el mejor de los casos se estima un subregistro del 6% al 10%, lo cual genera una grave situación.

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

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

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

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

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

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

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

## **2.2 Informe de la Defensoría del Pueblo**

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

- a. En la gran mayoría de casos, los programas que propone Acción Social son muy generales, ya que no están concebidos con enfoque de derechos ni con enfoque diferencial.
- b. La participación de la población desplazada no está siendo permitida ni promovida.
- c. Se ha venido difiriendo la prórroga automática para el cumplimiento de las órdenes de la Corte en lo referente al enfoque diferencial. La Defensoría menciona como ejemplo el auto de mujeres, tema en el que además considera que la protección y atención de las mujeres viene siendo relegada.
- d. En el tema de indígenas y poblaciones afrodescendientes menciona la Defensoría que es necesario fortalecer la concertación y la consulta, para los programas de garantía de derechos y los planes de salvaguarda. Considera que los tiempos y las dinámicas de consulta previa no están siendo concertados entre Acción Social y las comunidades. A la Defensoría le preocupa que se termine imponiendo la voluntad del Gobierno en esta materia.
- e. La Defensoría afirma que los programas que presenta Acción Social son programas se encuentran dirigidos a superar la pobreza, de tal manera que no son concebidos para asegurar el goce efectivo de derechos –GED- de la población desplazada. Considera que es necesario que los programas diseñados por el Gobierno tengan un particular énfasis en la restitución de los derechos de las víctimas. A este respecto cuestiona cuál es el reconocimiento que como víctimas tiene la población desplazada en el país, ya que esta población tiene que acudir a diligenciar un formulario para el reconocimiento como víctimas, frente a lo cual considera la Defensoría que debería ser suficiente que aparezcan registrados en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-.
- f. La Defensoría sostiene enfáticamente que los programas de atención dirigidos a la población desplazada no constituyen reparación, la cual tiene que ser además colectiva en los casos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- g. Sostiene que los hechos del desplazamiento no sólo ocurren sino que se repiten. Específicamente, menciona que el sistema de alertas tempranas –SAT- advirtió 58 casos de posible desplazamiento, de los cuales efectivamente ocurrieron 38. Por tanto, considera indispensable que se tengan en cuenta y se tomen en serio las alertas del SAT de la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el Auto 222 de 2009, lo cual constituye un mecanismo adecuado y necesario para la prevención del desplazamiento y la protección de las comunidades. Menciona que existe necesidad de diferenciar las medidas de prevención del desplazamiento respecto de comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.
- h. La Defensoría afirma que es importante que en materia de recursos haya una articulación con el presupuesto nacional, con las regalías y las transferencias a los municipios más necesitados.
- i. Menciona que no se detecta con claridad la reformulación de la Política Pública de Atención Integral a Población Desplazada en tierras, vivienda y estabilización socioeconómica. Particularmente, considera que la política de tierras no ha sido desarrollada en su totalidad, que la de vivienda sigue condicionada a los aportes de las entidades territoriales, siendo en el momento la reformulación de estos componentes una aspiración.
- j. La Defensoría hace relación a la falta de coordinación de Acción Social con las demás entidades responsables de la atención integral a la población desplazada, y se pregunta si la coordinación que adelanta Acción Social debería proyectarse en niveles más profundos.
- k. Menciona que la función de la Defensoría es el acompañamiento a la población desplazada, que los defensores regionales y comunitarios están siendo objeto de amenaza, especialmente en la zona del caribe, y que trabaja con un presupuesto en el que el 80% de los recursos es procedencia internacional, exigiendo por tanto, la financiación por parte del Estado para cumplir con su mandato constitucional.

### **2.3 Informe de la Contraloría General de la República**

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

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

- a. En relación con el resultado de las auditorías, menciona que la Contraloría ha efectuado una vigilancia específica de las entidades del SNAIPD y ha incorporado observaciones puntuales de esa gestión. A este respecto menciona que los informes de auditoría de 2006 y 2007 que fueron culminados el año anterior, reflejaron resultados positivos en cuanto a los recursos invertidos en protección y prevención, ayuda humanitaria de emergencia, y coordinación.
- b. En cuanto al componente de protección y prevención, afirma que existen deficiencias en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, y deficiencias asociadas a los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.
- c. Respecto de la ayuda humanitaria de emergencia, menciona que existe deficiencia en el tiempo de entrega, aunque considera que se reportan mejoras en este aspecto.
- d. Acerca del registro de población desplazada, la Contraloría menciona que para el año 2007 se evidencian deficiencias en la caracterización de la población desplazada, respecto del género, la pertenencia a algún grupo étnico, el factor étnico y la discapacidad, lo cual impide una atención con enfoque diferencial.
- e. En materia de coordinación interinstitucional, la Contraloría evidencia que Acción Social como coordinador principal, se ha limitado a celebrar acuerdos y proyectos, sin que estas acciones se vean reflejadas en los procesos de implementación. Sostiene así mismo, que la falta de coordinación en los programas de Acción Social afecta la cobertura en la atención integral a la población desplazada.
- f. Sostiene que todas las anteriores observaciones, las planteó la Contraloría a Acción Social en el informe de los años 2006-2007, de tal manera que debieron ser acogidas en los planes de mejoramiento.
- g. La Contraloría advierte que la información de los años 2008-2009 está siendo consolidada, y que en el mes de octubre del presente año, se enviará el correspondiente informe a la Corte Constitucional, lo cual colabora al proceso de evaluación del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

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

- a. Se han ejecutado 3.42 billones de pesos en la política pública de atención a población desplazada, a pesar que en el Auto 176 del 2005, la Corte Constitucional ordenó rubros especiales y específicos para la atención de población desplazada.
- b. La falta de diferenciación en la atención impide una atención adecuada y dificulta la estimación total presupuestal para la atención de población desplazada.
- c. Llama la atención respecto de que la ejecución de los recursos, ya que encuentra que casi la totalidad de los recursos quedaban rezagados para ser ejecutados en el año subsiguiente, correspondiendo este rezago a un 34% del presupuesto, mientras que esta situación se ha venido mejorando, ya que durante los años 2006 y 2007, quedaron prorrogas por el 19%.
- d. En materia de ejecución, la Contraloría afirma que un gran porcentaje se destinó a la fase de estabilización socio-económica, dentro de lo cual sobresale el programa Familias en Acción con 5.000 millones de pesos. Mención especial le mereció el programa de generación de ingresos, en donde se ejecutaron en 2007 un monto de 173.000 millones de pesos, suma que según la Contraloría se redujo a 9.000 millones en el año 2008, disminución que no se explica dicha entidad de control, por cuanto corresponde a una línea de acción clave del gobierno. Al observar la estabilización socio-económica, observa la Contraloría que los mayores recursos deben destinarse a vivienda y a estabilidad económica de los hogares desplazados.
- e. A partir del trabajo coordinado que adelanta con las contralorías territoriales, para realizar la auditoría específica a las inversiones que se realizan a nivel territorial, respecto de la ejecución presupuestal encuentra que el Distrito Capital de Bogotá es la entidad que realizó el mayor esfuerzo financiero, destinando 142.000 millones de pesos para atender a

población desplazada. Así mismo informa que se encuentra en el proceso de consolidar este informe a fin de poderlo presentar el próximo año a la Corte Constitucional.

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

#### **2.4 Informe de la Comisión de Seguimiento**

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

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

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

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

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

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

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

“En Conclusión, la Comisión de Seguimiento no encontró niveles significativos de Goce Efectivo de los Derechos, ni soluciones efectivas frente a los problemas de Vivienda, Generación de Ingresos

y Tierras. Tampoco se hallaron resultados significativos en materia de prevención y protección, ni en las políticas de atención a los grupos de personas desplazadas, con derechos especialmente protegidos por razones de edad, genero, pertenencia étnica y discapacidad”.

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

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

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

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

Por esta razón considera necesario cambiar la visión política actual, la cual debe encajar en una ruta de superación del estado de cosas inconstitucional. Para ello, se requieren transformaciones en dos elementos de política pública: a) En primer lugar, hay que reconocer que el desplazamiento persiste y esto implica la necesidad de revisar la política de seguridad democrática en función de garantizar la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada. B) El desplazamiento persiste y el registro de acción social reconoce más de 2 millones de desplazados desde 2002 hasta el momento. Esto implica que tiene que ser revisada la política de seguridad democrática. La mejor política frente a la población desplazada es evitar el desplazamiento forzado y la tarea principal de la Fuerza Pública es garantizar la presencia de los pobladores en sus territorios con vigencia plena de sus derechos

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

#### **3.1 Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas**

En su intervención la Comisión Colombiana de Juristas hizo énfasis en los grupos de especial protección constitucional. Respecto de las comunidades indígenas, denunció el efecto negativo de las acciones de la fuerza pública que van en contravía de la Directiva 2006 y del documento de política de derechos Humanos del Ministerio de Defensa, las cuales afectan específicamente a la

comunidad Embera-Katio. Se denunciaron hechos concretos como asesinatos de líderes de comunidades indígenas, detenciones arbitrarias de las comunidades del alto Sinu, lo que lleva a concluir en una falta de política de prevención para este grupo poblacional.

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

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

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

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

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

### **3.3 Secretariado Nacional de Pastoral Social.**

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

- a. El Estado debe combatir las causas del desplazamiento forzado tales como las desigualdades socioeconómicas, la marginación y discriminación. Además, debe propender por el respeto a los derechos humanos y a la Constitución política, además dar solución al conflicto armado.
- b. A través de un enfoque diferencial es como se puede avanzar en la comprensión analítica e integral del fenómeno.
- c. El desplazamiento forzado tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, lo que impulsa la adopción de medidas específicas por parte del Estado para garantizar el derecho a la igualdad.
- d. La sociedad debe asumir la realidad en cuanto a la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, debe asumirse que el desplazamiento forzado, la violencia de género y sexual es un crimen y un delito en donde se debe buscar la verdad, justicia y reparación.

- e. El proceso del desplazamiento forzado y sus etapas generan en los niños y niñas una situación dramática y negativa que generalmente permanece a lo largo del tiempo, por lo que la familia, la sociedad y las instituciones deben invertir todos los recursos para que esta situación dramática de los niños y niñas pueda cambiar.
- f. Debe crearse una política socioeconómica, de emprendimiento, generación de ingresos para la población desplazada.
- g. Se debe propender por la educación de todos los niños y niñas.
- h. A través de una reforma legal pertinente se debe buscar la protección, restablecimiento y restitución de los derechos de todos los desplazados siempre aplicando un enfoque diferencial.
- i. Se busca el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto por la independencia y el equilibrio de las ramas del poder con el objetivo de proteger a la población desplazada.
- j. Se debe dar participación a la población desplazada en todas las políticas públicas referente a los desplazados.

### **3.4 Intervención de ONIC**

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

En cuanto a los territorios indígenas, ONIC cuestiona la crítica del latifundismo indígena, siendo que existen comunidades que no tienen más de 100 metros de tierras. Solicita al Gobierno Nacional que defina cómo va a trabajar el problema de tierras de las comunidades indígenas, la problemática ambiental y los proyectos productivos. Para la ONIC es importante establecer un enfoque diferencial en las políticas, ya que en relación a proyectos productivos los indígenas tienen esquemas de subsistencia particular, que hasta cierto punto se acerca a la producción occidental, pero que requiere del reconocimiento de técnicas que utiliza cada pueblo.

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

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

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

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

### **3.5 Intervención de AFRODES**

AFRODES comenta que formuló un documento en el que plantea una serie de lineamientos para el diseño de Política Pública diferenciada para la atención y protección de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. Inicialmente, para garantizar el derecho a la participación, dicha propuesta sería concertada en una Masa Nacional instalada por el Gobierno Nacional. Aun cuando Acción Social y la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras,

Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales del Ministerio del Interior y de justicia se comprometieron a acogerla y a incluirla en el plan de desarrollo, AFRODES no ha podido observar avances en ello.

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

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

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

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

### **3.6 Informe del Consejo Noruego para Refugiados**

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

El Consejo Noruego afirma que los aspectos más sobresalientes que ha encontrado en su seguimiento a la superación de un estado de cosas inconstitucional son:

- a. La concepción de Política Pública y Política de Derechos que ha adoptado el Gobierno Nacional, adolece de falta de especificidad y de diferencialidad.
- b. Los planes locales muestran que la política para atender a la población desplazada se encuentra traslapada con la Política Social del Estado, lo cual contradice las órdenes de la Corte.
- c. Frente a la capacidad institucional, encuentra que no existe una directriz clara para atender la problemática.
- d. Los presupuestos locales son insuficientes para atender el fenómeno del desplazamiento. Existe un caso especial con el departamento del Magdalena, ya que los municipios no pueden disponer de recursos adicionales, porque se encuentran embargados mediante la ley 550.

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

### **3.7 Intervención del programa PAIIS de los Andes**

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

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

- a. La AHE que se les ha brindado ha sido profundamente defectuosa
- b. Acción Social no ha realizado una valoración integral en relación con esta población y sus familias, ya que este proceso se ha reducido a simples visitas
- c. Acción Social no ha evaluado ni determinado las necesidades puntuales de la población protegida
- d. No se da aplicación al derecho a la salud, ni se brinda las ayudas técnicas previstas en el Auto
- e. Acción Social no se ha adelantado el proceso de difusión del auto, teniendo en cuenta que esta divulgación sea accesibles a las personas con discapacidad
- f. La orden en relación con procesos productivos solo se ha previsto a través de los cursos en el SENA, capacitación que no se relaciona el proyecto de vida y la situación de incapacidad de los casos individuales del Auto 006.

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

- a. Las medidas y políticas establecidas por Acción Social no dan cuenta de la problemática del subregistro de esta población, y no se ha capacitado a los funcionarios que toman esta información.
- b. No existe una apropiación presupuestal para la atención de esta población específica
- c. La participación de la población con discapacidad no ha sido tomada en cuenta a pesar de las reiteradas intervenciones del grupo PAIS
- d. La información que presenta el Gobierno, da cuenta de capacitación en artes plásticas para la población discapacitada, lo cual no tiene relación con las órdenes de la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En materia de tierras, observó que existen más de 4 grupos trabajando en simultáneo, con enfoques diferentes que evidencian que aún no hay articulación. Para el magistrado, un verdadero coordinador debería estar en capacidad de señalar este problema y proponer mecanismos para solucionar la falta de articulación. En forma contraria, consideró que el informe presentado durante la realización de la Audiencia no garantiza que los instrumentos de coordinación conduzcan a la superación del estado de cosas inconstitucional.

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

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

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

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

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

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

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

#### **PRESUPUESTO: 3 preguntas**

##### **Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila**

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

##### **Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada Cundinamarca**

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

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

#### **CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN TERRITORIAL: 4 preguntas**

##### **Bernardo Cuero Bravo de la Mesa de Fortalecimiento del la Organización Desplazada de Atlántico**

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

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

##### **Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila**

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

#### **PREVENCIÓN: 1 pregunta**

**Autor anónimo<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Esta pregunta fue entregada a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta, sin que conste o se especifique el nombre de la persona u organización que la realiza, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

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

#### **REGISTRO: 5 preguntas**

##### **Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila**

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

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

- 2 mujeres cabeza de familia
- 1 adulto mayor
- 1 otros

##### **Autores anónimos<sup>3</sup>**

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

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

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

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

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

#### **Atención Humanitaria de Emergencia AHE: 9 preguntas**

##### **Señoras Ayderbi Yuri Obando, Nini Jhona Soto, Ana Tovar**

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

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

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

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

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

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

##### **Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila**

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

---

<sup>3</sup> Estas preguntas fueron entregadas a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta, sin que conste o se especifique el nombre de las personas u organizaciones que la realizaron, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

#### **Autores anónimos<sup>4</sup>**

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

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

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

#### **TIERRAS: 7 preguntas**

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

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

#### **Autores anónimos<sup>5</sup>**

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

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

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

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

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

##### **Red Nacional de Mujeres Desplazadas**

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

#### **VIVIENDA: 4 preguntas**

##### **Red Nacional de Mujeres desplazadas**

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

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

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

#### **Autor anónimo<sup>6</sup>**

---

<sup>4</sup> Estas preguntas fueron entregadas a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta, sin que conste o se especifique el nombre de las personas u organizaciones que la realizaron, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

<sup>5</sup> Estas preguntas fueron entregadas a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, sin que conste o se especifique el nombre de las personas u organizaciones que la realizaron, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

<sup>6</sup> Esta pregunta fue entregada a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, sin que conste o se especifique el nombre de la persona u organización que la realiza,

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

#### **GENERACIÓN DE INGRESOS: 1 pregunta**

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

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

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

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

#### **MUJERES: 7 preguntas**

##### **Mujeres del Departamento del VALLE.**

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

##### **Sisma Mujer**

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

##### **Red de mujeres de Acción Hacia El Futuro**

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

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

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

##### **Autor anónimo<sup>7</sup>**

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

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

(xli.) El día 11 de junio de 2009 se tenía previsto realizar en la ciudad de Medellín la presentación de los 13 programas que ordena la Corte en el Auto 092 de 2008, no obstante las organizaciones sociales solicitaron la suspensión de la presentación por las siguientes razones: solo fueron convocadas las organizaciones de víctimas que hacen parte de Familias en Acción; desde el principio se informó que aún no habían planteamientos en los programas de vivienda y mujeres indígenas; y la implementación de los mismos se realizará inicialmente solo con las 600 mujeres que gozan de medidas concretas, por razones presupuestales, más cuando los programas que se

---

según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

<sup>7</sup> Esta pregunta fue entregada a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta, sin que conste o se especifique el nombre de la persona u organización que la realiza, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

estaban presentando sólo decían alineamientos generales; a pesar de pactar para la primera semana de julio la presentación acorde a los estándares de medidas concretas para los programas y convocando al universo de víctimas de Antioquia. Esto no se ha cumplido, ¿cuándo prevé realizarlo? ¿Por qué no se acata la orden de la Corte Constitucional, que pide que el tema presupuestal no puede seguir excusado en el incumplimiento, porque no hay avances en los temas de vivienda y población vulnerable? ¿Cuándo se implementaría la gerencia de desplazamiento?

## **INDÍGENAS: 2 preguntas**

### **Autor anónimo<sup>8</sup>**

(xlii.) La atención que hay, el Gobierno la ha dado a poblaciones indígenas en alto riesgo, pero jamás ha tenido el enfoque diferencial, ¿qué hace Acción Social para mejorar esto?

### **Señor Asdrúbal Plaza Calvo:**

(xliii.) ¿Qué se ha formulado e iniciado en:

- Planes de salvaguarda
- Garantía de Derechos indígenas
- Prevención y atención
- Atención Diferencial
- Participación efectiva de las autoridades indígenas?

Se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia que las autoridades competentes den respuesta a las anteriores preguntas.

**XI.** Que la Sala Especial de Seguimiento considera necesario plantear las siguientes observaciones y formular los siguientes interrogantes tanto al Director de Acción Social como al resto de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada SNAIPD, para que sean solventadas de manera detallada y pormenorizada por estas entidades, como pasa a detallarse en orden temático.

### **1. Coordinación interinstitucional**

La Corte considera que en virtud del rol de coordinador principal de la política pública de prevención y atención de la población desplazada, Acción Social debe profundizar de manera transversal todos los componentes de política en los siguientes aspectos:

- a. Evaluar los lineamientos centrales en la reformulación o reajuste de la política pública del componente de que se trate respecto del goce efectivo de derechos y la superación del estado de cosas inconstitucional
- b. Detectar los obstáculos en la reformulación y la implementación de los diferentes componentes de la política pública de atención integral a población desplazada, así como diseñar las medidas adoptadas para superarlos y el cronograma de avance fijado

La Corte considera que de manera particular las entidades del SNAIPD deben profundizar en los siguientes componentes de política pública:

### **2. Respeto de la revisión técnica de los mecanismos de medición y unificación de los indicadores de goce efectivo de derechos**

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordenó al Director de Acción Social conjuntamente con la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que para el **6 de abril de 2009**, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados con este fin. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema.

---

<sup>8</sup> Esta pregunta fue entregada a la Sala de Seguimiento durante el desarrollo de la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta, sin que conste o se especifique el nombre de la persona u organización que la realiza, según consta en el archivo correspondiente a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del 10 de julio de 2009.

Que el 14 de abril de 2009, Acción Social entregó un informe “sobre el proceso adelantado y concluido de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada”. En dicho informe, Acción Social junto con el Departamento Nacional de Planeación, hace la revisión técnica cruzando información entre los datos que arrojan los sistemas de registro administrativo y la Encuesta Nacional de Verificación. Analizan cada uno de los indicadores e identifican cada uno de los aspectos críticos que deben mejorarse para que los indicadores sean más neutrales, representativos y certeros como lo ordena el Auto 008. En el informe da cuenta que este proceso de identificación de aspectos críticos, surge de un proceso de diálogo entre Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Seguimiento, y ACNUR. Así mismo, en el informe el gobierno reconoce las falencias en los mecanismos de seguimiento a las actividades que adelanta tanto la Nación como los entes territoriales.

Ahora bien, la Corte encuentra que este informe de revisión técnica, carece de un plan de acción, de un cronograma, de la definición del presupuesto requerido, y las autoridades responsables para realizar los correctivos a las situaciones críticas identificadas. Además de lo anterior, identifica esta Sala que en el informe solamente se analiza la situación de ciertos indicadores, quedando por fuera la revisión técnica de los indicadores de goce efectivo de los derechos a la participación, a la prevención, al retorno y a la estabilización socioeconómica.

Reconociendo la Corte que los indicadores de goce efectivo de derecho fueron adoptados desde el 2008, siendo reciente su implementación, pero a la vez fundamental para la superación del estado de cosas inconstitucional, en la medida en que evalúa el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada; y como lo ha establecido el Auto 008 de 2009 “significa que las metas que se fijen para la superación de las falencias identificadas en la sentencia T-025 de 2004, deben tener como referente necesario el avance en el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada”; se hace necesario que Acción Social como coordinador principal del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada dirija la revisión técnica de los sistemas de medición a fin de garantizar que los mismos permitan avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

En esa medida, la Sala Especial de Seguimiento considera que en la Audiencia de Rendición de cuentas no se obtuvo un informe de parte de Acción Social sobre los siguientes interrogantes:

- a. ¿Cuáles son los ajustes en los sistemas de medición diseñados?
- b. ¿En qué medida los ajustes diseñados, permiten evaluar la racionalidad de las políticas públicas de atención y protección a la población desplazada diseñadas y ajustadas, para identificar el enfoque de derecho de las mismas, y en consecuencia, su conducencia con el goce efectivo de derechos de la población afectada?

El Director del Departamento Nacional de Planeación deberá contestar:

- c. ¿Qué cronograma y plan de acción ha determinado para realizar los ajustes necesarios en los sistemas de medición de los indicadores, y en los propios indicadores, para alcanzar una evaluación idónea, y en consecuencia poder conocer el avance en esta materia en la superación del estado de cosas inconstitucional?

### **3. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de las entidades**

Dado que el Auto 008 de 2009 ordena “al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, de conformidad con los parámetros señalados en la sección III.3.4. del [Auto mencionado]. Mediante este plan se deberá (i) realizar un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) definir los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indicar los ajustes que se realizarán, (iii) establecer los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes, (iv) concebir los medios para su instrumentalización, (v) fijar un cronograma de ejecución y (v) proceder a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el **30 de junio de 2009**. La implementación del plan diseñado, previa la identificación de los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. El CNAIPD presentará a la Corte

*Constitucional, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe sobre (i) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y (ii) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”* (negrillas fuera del texto original).

El 30 de junio de 2009, Acción Social entregó a la Corte Constitucional un informe general de avance en el seguimiento a la T-025 de 2004, en el cual incluye un aparte relativo al fortalecimiento institucional. En este aparte, Acción Social establece 7 lineamientos generales, los cuales son: diagnóstico de la capacidad institucional para responder a los ajustes y modificaciones de la política pública en desplazamiento forzoso, atención e información clara para la población en condición de desplazamiento, mecanismos de articulación y armonización entre el nivel nacional y territorial, recursos, capacitación y sensibilización, participación de la población desplazada, y sistema de evolución, monitoreo y seguimiento.

Respecto del primer punto, Acción Social comenta que inicialmente pidió a cada una de las entidades del SNAIPD, que hicieran una matriz de sus dificultades presupuestales, administrativas y limitaciones de recurso humano en atención y prevención de desplazamiento. Las entidades mencionaron que el esfuerzo presupuestal no es suficiente para cumplir con las órdenes, que hay escasez de funcionarios y que aquellos dedicados al tema carecen de conocimiento técnico, y además que encuentran dificultades en adoptar un sistema de información integral. Aun cuando Acción Social rindió cuenta de esta información, no es claro si ya avanzó en la etapa de diagnóstico o si aún permanece en esa instancia.

Sumado a ello, encuentra la Corte que aún cuando estos lineamientos corresponden a las fallas detectadas por este Tribunal en la Sentencia T-025 de 2004 y en Autos de seguimiento como el 178 de 2005, el 218 de 2006 y el 008 de 2009, no se evidencia en el informe la existencia de un plan de acción concreto que determine las entidades responsables, el cronograma de actividades, el mecanismo de evaluación, el enfoque diferencial, y la armonización con las demás etapas de atención. A manera de ejemplo, en el informe no da cuenta de la autoridad responsable de la sistematización constante de la información sobre la oferta institucional, (ya que la oferta puede variar con las modificaciones en la política pública o con la optimización de canales de atención) y la posterior articulación con la(s) entidad(es) responsables de la divulgación de esta información. Así mismo, en ese mismo aspecto no se identifica el enfoque diferencial que se debe adoptar en todas las medidas de atención a la población desplazada, como por ejemplo, la manera en que se va a divulgar la información a la población discapacitada.

Por otra parte, encuentra la Corte que Acción Social no ha presentado informe alguno respecto de las certificaciones a las entidades encargadas de la atención y protección de la población desplazada. Durante la Audiencia el director de Acción Social reconoce que la entidad se encuentra aún diseñando los parámetros y procesos para otorgar las certificaciones.

Por otra parte, en la Audiencia de rendición de cuentas el director de Acción Social, no se pronunció sobre el avance en la capacidad institucional, siendo fundamental que se corrijan de manera transversal e integral las falencias para superar las fallas estructurales que conllevan que la situación de la población desplazada permanezca en un estado de cosas inconstitucional. Teniendo en cuenta lo anterior, y que es propio de un coordinador detectar los obstáculos, mover al aparato institucional para que diseñe un instrumento de ajuste y corrección, evaluar su efectividad y dirigir las futuras correcciones que se requieran, la Sala de seguimiento de la Corte Constitucional, formula los interrogantes, para que sean contestados de manera conjunta por las siguientes entidades del CNAIPD: Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio del Interior y de Justicia:

- a. ¿Cuáles son los obstáculos que ha identificado y que limitan la capacidad institucional de las entidades responsables de la política pública de atención y prevención de desplazamiento forzado?
- b. ¿Qué mecanismo ha diseñado para que las entidades nacionales y territoriales, incluida Acción Social, hagan los ajustes necesarios para superar las falencias en su capacidad institucional?
- c. ¿Cómo garantiza este mecanismo diseñado, que Acción Social, como coordinadora principal del SNAIPD, detecte continuamente los avances, estancamientos o retrocesos en

el proceso de implementación del plan de fortalecimiento institucional, para que puedan realizarse los ajustes necesarios, y a la vez pueda rendir cuenta sobre la superación de falencias estructurales relativas a la capacidad institucional?

#### **4. Diseño de un Instrumento de Coordinación de las Entidades Nacionales con las Entidades Territoriales**

Mediante el Auto 007 de 2009, la Corte Constitucional ordena al “*Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, antes del 1 de junio de 2009, diseñe una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha política deberá ser formalizada mediante un acto administrativo*” (Negrillas fuera del texto original).

Dado que Acción Social es la entidad responsable de la Coordinación del CNAIPD, informó a la Corte Constitucional, mediante el informe general de avance de la T-025 de 2004, entregado el 30 de junio de 2009, los avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de coordinación territorial. En el informe, Acción Social da cuenta de las acciones que ha adelantado el Ministerio del Interior y de Justicia en esta materia. Éste Ministerio determinó por medio de Decreto la política para superar las falencias en materia de coordinación multinivel. Además, comenta que el Ministerio levantó una línea de base de información y un sistema que ha ido divulgando en las entidades territoriales; divulgó el auto 007 de 2009 y la ley 1190 de 2008 a las autoridades territoriales; estableció las entidades territoriales prioritarias que requieren mayor atención y fortalecimiento para aplicar el principio de subsidiariedad; y solicitó información presupuestal a las entidades territoriales.

Así mismo, en el informe se presentan una serie de avances en la materia, pero no es claro si éstos se refieren a avances de la política nueva diseñada o si son propios de acciones que venían adelantando algunas entidades territoriales diligentes con anterioridad a la política formulada (v.g. La inclusión de compromisos para atender a la población desplazada en planes de desarrollo, lo cual se evidenció que se venía adelantando en algunas entidades territoriales en las respuestas del Auto 052 de 2008). Además, en el informe Acción Social da cuenta de convenios celebrados con entidades como la OIM para garantizar el apoyo técnico necesario en las entidades territoriales, la asesoría de diseño de instrumentos de política pública como el PIU, empoderar a los funcionarios locales y diseñar el monitoreo de las políticas locales y regionales diseñadas.

La Corte Constitucional encuentra que aún cuando se detectan avances en la determinación de un plan estratégico para coordinar las acciones del nivel central y del territorio, y que se han realizado acciones para ponerlo en marcha, la gestión de Acción Social se ha restringido a remitir la información que le brinda el Ministerio del Interior y de Justicia. En este orden de ideas considera la Corte que aún subsisten las siguientes preguntas, que deben ser resueltas por Acción Social en concordancia con el Ministerio del Interior y de Justicia:

- a. ¿Cuáles son los mecanismos que Acción Social como coordinador del SNAIPD ha formulado para trabajar de manera coordinada con el Ministerio del Interior y de Justicia, y garantizar la armonización de las acciones en el nivel nacional con las del territorial?
- b. ¿Cuáles son los resultados de la recopilación y evaluación de los informes trimestrales enviados por las entidades territoriales, y las recomendaciones que se desprenden de ello? ¿Cuáles obstáculos se encontraron en el diseño del instrumento de coordinación, así como la forma y plazos para superarlos? ¿Para qué se ha usado la información recogida en el marco de la Ley 1190 y de los autos 052 de 2008 y 07 de 2009? ¿Qué gestión se ha efectuado ante el resto de instituciones del sistema? ¿En qué incentivos se está trabajando para promover el mayor compromiso presupuestal de los entes territoriales?
- c. ¿En qué medida la política diseñada por Ministerio del Interior y de Justicia garantiza el goce efectivo de derechos de la población desplazada?
- d. ¿Cómo se garantiza la transversalización de este instrumento con los otros instrumentos de política pública diseñados, ajustados y reformulados?
- e. ¿Cómo se garantiza la sostenibilidad del apoyo técnico a las entidades territoriales?

- f. ¿Qué acciones ha previsto para aplicar el principio de subsidiariedad, es decir, cuando la Nación debe encargarse de aquellas funciones que no pueden realizar las entidades territoriales por ausencia de capacidad institucional y/o presupuestal?
- g. ¿En qué medida la red JUNTOS articula los elementos de política y las entidades nacionales y territoriales en materia de atención y prevención de desplazamiento forzoso?

##### **5. Ajustes al sistema de registro y a la garantía del Habeas Data Aditivo**

Mediante el Auto 011 de 2009 sobre las falencias de los *sistemas de registro y caracterización* de la población desplazada, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que en los términos prescritos en dicha providencia, procediera a: *“(i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para superar los problemas de subregistro descritos en la presente providencia, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional”*.

De otra parte, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que conjuntamente con el Ministro de Protección Social y el Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación, y en los términos descritos en el Auto 011 de 2009, procedieran a: *“(i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para lograr la armonización de un sistema articulado de registro de personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional”*.

Acción Social envió a la Corte Constitucional un informe de avance del Auto 011 de 2009, relativo al registro de la población desplazada y al goce efectivo del habeas data aditivo, recibido el 1 de junio de 2009; y un informe presentado el 30 de junio de 2009, de avance al cumplimiento, en el cual incluye algunos progresos en la propuesta de lineamientos a las políticas de Registro y Habeas Data Aditivo. En los informes remitidos Acción Social informa sobre el *“Proyecto de Medidas para el Intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada y articulación de sistemas de información de víctimas del desplazamiento forzado”*, y el *“proyecto de medidas para la superación del subregistro”*. La Corte encuentra que Acción Social ha avanzado en la materia, y que ha desarrollado acciones concretas para la superación del subregistro y para la integración de los sistemas de información oficiales. Sin embargo, encuentra que subsisten vacíos en la armonización y cruce de datos con sistemas de información no oficial.

La Corte también encuentra que en los informes Acción Social, determina los mecanismos para superar los aspectos identificados en el Auto 011 de 2009, como generadores del subregistro, pero no determina cómo actualizará constantemente la información de cada persona en condición de desplazamiento.

Respecto de las capacitaciones, encuentra la Corte que Acción Social ha determinado que el Ministerio Público debe colaborar en la capacitación de sus funcionarios pero al mismo tiempo comenta que esta entidad ha afirmado que no cuenta con recursos propios para ello. Teniendo en cuenta que Acción Social es el principal responsable del registro, considera la Corte que debe determinar el plan presupuestal para cubrir tales dificultades. En este mismo sentido, en el informe Acción Social comenta que cada entidad del SNAIPD que maneje bases de datos, deberá financiar con recursos propios la adopción de tecnología necesaria para integrar las bases de datos, pero al mismo tiempo informa que estas entidades no cuentan con recursos para ello. Esta situación también debe ser resuelta bajo un plan presupuestal, y conforme a los criterios de racionalidad determinados por la Corte.

Frente al enfoque diferencial, en el informe Acción Social menciona que actualizará la ficha de declaración para incluir aspecto del registro de predios, pero no menciona actualizaciones respecto del enfoque diferencial, lo cual debe ser resuelto en concordancia con las órdenes rendidas en los Autos 006, 005, 004 de 2009 y los Autos 092 y 251 de 2008.

Finalmente, encuentra la Corte que a pesar de los avances en la materia, el informe se limita a dar cuenta en los avances de cumplimiento de cada una de las órdenes de la Corte de manera aislada sin que de los informes presentados se pueda inferir cuáles mecanismos se han adoptado para garantizar una respuesta integral, armónica y acelerada a la superación del estado de cosas inconstitucional. En las respuestas presentadas se ha dejado de lado la reflexión de estos avances en términos de construcción de la política pública para la satisfacción de los derechos de la población desplazada y la superación de un estado de cosas inconstitucional, fin último de estas medidas y órdenes.

Dado que ni los informes enviados, ni la presentación en la Audiencia de Rendición de Cuentas fueron suficientemente claros para dar cuenta de la totalidad de los aspectos que comprenden las órdenes del Auto 011 de 2009, la Corte Constitucional formula los siguientes interrogantes a Acción Social en coordinación con el Ministerio Público:

- a. ¿Qué mecanismos ha contemplado en los proyectos diseñados para actualizar constantemente la información de cada uno de los desplazados respecto de la atención recibida, la generación de nuevas necesidades, o riesgos?
- b. ¿De qué manera utilizará la información que arroje el registro único de la población desplazada (RUPD), los sistemas de información que propone integrar, y las bases de datos externas que debe consultar, para el monitoreo, evaluación y ajuste de política pública? Identifique la persona responsable, el cronograma y el plan de acción para ello.
- c. ¿Cuál es el presupuesto que destinará para capacitar a los funcionarios encargados de la toma de declaración y de la valoración del registro? ¿Cómo financiarán los mecanismos que ha diseñado para integrar los diferentes sistemas de información y agilizar el registro de la población desplazada?
- d. ¿Cómo incluirá en el registro el seguimiento a las situaciones particulares de la población más vulnerable de la población desplazada, es decir, de niños(as), adolescentes, mujeres, adultos(as) mayores, discapacitados (as), y grupos étnicos?

## **6. Ajustes a la política de atención humanitaria de emergencia y a la política de retornos y reubicaciones**

Teniendo en cuenta que el auto 008 de 2009 ordena al *“Director de Acción Social, que con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, realice y ponga en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya al superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas. En relación con estos ajustes se deberán cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial, así como de los demás parámetros señalados en los párrafos 116 a 118 del presente Auto. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación”* (Negrillas fuera del texto original).

Acción Social presentó un informe a la Corte Constitucional el 2 de junio de 2008, en el cual comunica el impacto que ha causado las órdenes rendidas en las sentencias C-278 de 2007 y la sentencia del 12 de junio de 2008 del Consejo de Estado. El 24 de junio de 2009, envió al despacho del Magistrado Ponente de la Sala Especial de Seguimiento un documento que da cuenta del ajuste a la política de Atención Humanitaria de Emergencia, información que retoma en el informe general presentado el 30 de junio de 2009.

En estos documentos Acción Social informa a la Corte que el ajuste principal que dará a este componente es evitar el asistencialismo, de tal manera que esta fase de atención sea reducida, para que la población sea principalmente atendida por programas regulares de promoción social. La Corte encuentra con preocupación un retroceso en esta materia. Reitera que el desbordamiento de las solicitudes no es causa de la jurisprudencia actual, sino de una situación real de crisis humanitaria que ha sido tutelada y protegida por vía judicial, y que debe ser solucionada por el ejecutivo.

Por otra parte, encuentra la Corte que en estos informes no se identifican soluciones sobre los principales cuellos de botella detectados en el Auto 008 como las fallas en el acceso a la atención, en la integralidad de la asistencia, en los estancamientos en el procedimiento y en la ruta de atención, y en general en la efectividad de la política. Acción Social no da cuenta de un mecanismo de optimización, que tenga en cuenta todos los criterios de racionalidad, la coordinación territorial e institucional, el enfoque de derechos y diferencial ordenado por la Corte Constitucional.

Sumado a ello, encuentra la Corte que aún cuando la política de atención a la población desplazada, debe dirigirse a promover y a garantizar la estabilización socioeconómica, en el informe de Acción Social no se evidencia una armonización y articulación coherente entre la fase de atención humanitaria y la estabilización socioeconómica, garantizando el acceso de la población a programas de generación de ingresos, de vivienda y de tierras, que además, garanticen las condiciones de **especificidad y enfoque diferencial** ordenados por la Corte.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional considera que respecto de la *Atención Humanitaria de Emergencia*, Acción Social no ha respondido las siguientes cuestiones:

- a. Teniendo en cuenta que si la población desplazada no cuenta con mecanismos de política específicos para ofrecer soluciones de estabilización socioeconómica, debe prestar ayuda humanitaria de emergencia para garantizar el derecho a la subsistencia de la población desplazada, ¿qué mecanismos ha diseñado para *ajustar* la política pública de atención humanitaria de emergencia y garantizar que esta sea oportuna, adecuada, integral, igualitaria y de calidad en los términos definidos en el Auto 008?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para articular la política de atención humanitaria de emergencia y las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos, que pretenden garantizar una estabilización socioeconómica?
- c. ¿En qué medida los mecanismos diseñados para ajustar la política pública de atención humanitaria de emergencia garantizan el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿Cómo ha aplicado las presunciones que realizan los Autos 092 de 2008, 251 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009 y 006 de 2009 en materia de atención humanitaria de emergencia para proteger a mujeres, niños, adolescentes, grupos étnicos y discapacitados en condición de desplazamiento?
- d. ¿En qué medida los programas propios de la oferta social del Estado para la población pobre, ajustados para proveer atención humanitaria de emergencia garantizan el elemento de especialidad que reiteradamente ha mencionado la Corte para atender a población desplazada, dado que su condición obedece a características diferentes a la de la población económicamente desaventajada?
- e. ¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de atención humanitaria de emergencia garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?
- f. ¿Cuántas familias se verían beneficiadas y en qué tiempo estarían superada su dependencia a la asistencia estatal, con los ajustes diseñados para la política pública de atención humanitaria de emergencia?

Respecto de los ajustes a la política de retornos y reubicación, Acción Social presentó a la Corte Constitucional informe el 9 de junio de 2009, brindando datos sobre los lineamientos determinados para ajustar la política, los cuales a su vez fueron retomados en el informe general del 30 de junio de 2009.

En los informes Acción Social hace un diagnóstico de: las falencias estructurales y las dificultades que se presentan en el proceso de retorno y reubicación como la situación persistente de conflicto armado; y de la ausencia de mecanismos de coordinación y de articulación con acciones de

estabilización socioeconómica. Propone revisar el componente de los derechos que pretenden protegerse en esta fase de política pública para la atención integral de la población desplazada. Además, plantea diseñar una estrategia para que la política de retornos garantice un enfoque de derechos, que comprenda los mecanismos de racionalidad de las políticas públicas, los instrumentos de coordinación territorial y tenga en cuenta el enfoque diferencial.

En esta medida encuentra la Corte que el informe de Acción Social plantea haber tenido en cuenta las órdenes de la Corte pero no ha definido la estrategia para ajustar la política pública.

Así mismo, aun cuando en los informes Acción Social detecta la desarticulación entre las políticas y las instituciones como una falla en la política, traslada esa responsabilidad a la Mesa Nacional de Estabilización, siendo ésta la responsabilidad de Acción Social, por ser el coordinador principal del SNAIPD.

Finalmente, la Corte encuentra que en los informes Acción Social define como meta aumentar los retornos y la reubicaciones, frente a lo cual advierte la Corte que es importante complementar dicha meta con los principios básicos del retorno como la condición de seguridad y voluntariedad.

La Corte Constitucional considera que respecto de la política relativa a *retornos y reubicación*, Acción Social en coordinación con el CNAIPD, no ha respondido respecto de las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuáles son los ajustes a la política de retorno y reubicación que ha realizado para que éstos garanticen las condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad, y a su vez promuevan el desarrollo integral de la población que retorna o se reubica? ¿Cuál es el plan de acción mediante el cual pondrá en marcha dichos ajustes?
- b. En tanto coordinador principal, ¿cómo Acción Social va a garantizar la articulación entre los programas de retorno y los de estabilización socioeconómica; y entre los programas de retorno y la política de prevención para garantizar el derecho de no repetición?
- c. ¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de retornos y reubicaciones garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

## **7. Valoración del riesgo y ajustes a la medida de protección y prevención del desplazamiento forzoso**

La Corte Constitucional ordenó mediante el Auto 008 de 2009, *“al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad para el 4 de mayo de 2009, diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas”*(...) (Negritas fuera del texto original).

En reunión técnica, la Corte Constitucional recibió el informe sobre la matriz creada por el Ministerio del Interior y de Justicia para la valoración del riesgo. Esta matriz si bien se encuentra adecuadamente concebida para valorar el riesgo, está diseñada para la valoración del riesgo de casos individuales, faltando un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades. Este instrumento apenas ha sido diseñado y según se informó, para su implementación requiere un proceso de capacitación para su debida aplicación. El documento no da cuenta del cronograma diseñado para su implementación.

Además de lo anterior, Acción Social informó a la Corte el 30 de junio en el informe general las acciones adelantadas para ajustar la política de prevención y protección. Determina los objetivos generales y como lineamientos principales: la promoción de DDHH y del DIH, la unificación del concepto de prevención, la construcción de nuevos indicadores de GED, la inclusión del enfoque diferencial, la articulación territorial, la implementación de una ruta de protección, y la unificación del sistema de información.

Al igual que frente a los ajustes de la política de retorno y reubicación, encuentra la Corte que Acción Social ha determinado parámetros de ajustes conforme a las órdenes rendidas pero no ha definido la estrategia de acción para prevenir el desplazamiento y proteger a la población desplazada. Además, en el proyecto de estrategia hace falta la definición de un plan de acción, del presupuesto requerido, de las entidades responsables, entre otros aspectos indispensables en el diseño de política pública.

La Corte reconoce un esfuerzo en la articulación de los sistemas de información, pero considera que es necesario determinar el instrumento y el procedimiento concretos, a través de los cuales pretende articularse el SAT, CIAT y las bases de datos importantes como la del Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH y DIH o la información del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, puesto que no basta haber iniciado comunicaciones con el Observatorio para integrar los distintos sistemas sino que es necesario trazar un mecanismo que garantice un intercambio fluido, permanente y sostenible de la información y de los análisis sobre la evolución de las distintas variables que afectan el orden público, de tal manera que se cuente con mayores y mejores instrumentos para la prevención y protección de la población.

La Corte también reconoce el esfuerzo de contemplar un enfoque diferencial en esta estrategia, pero considera que es necesario armonizar estos planes de acción con las presunciones de riesgo especial señalados en los Autos 006, 005, 004 de 2009, y 251 y 092 del 2008, la unificación del concepto de prevención previsto en los distintos componentes de la seguridad pública y la articulación de acciones concretas con las entidades territoriales, de tal manera que se garantice una verdadera política de prevención del desplazamiento que resulte adecuada para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. También es necesario que esos ajustes se hagan conforme a los criterios de racionalidad determinados por la Corte.

Finalmente, la Corte encuentra avances en la definición de lineamientos para coordinar las acciones de las entidades territoriales con las nacionales y en la definición de competencias de las autoridades locales y regionales, además de la estrategia determinada frente a la capacidad presupuestal.

Dado que aún persisten interrogantes y vacíos en la respuesta de Acción Social, la Corte presenta las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social en coordinación con la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa:

- a. ¿El instrumento de valoración de riesgo diseñado es aplicable a los grupos colectivos o comunidades o se requiere la elaboración de un instrumento propio para valorar el riesgo en estos casos? En el evento en que se requiera de un instrumento propio, ¿cuál instrumento ha diseñado?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para *ajustar* la política pública de prevención del desplazamiento forzoso en un instrumento oportuno, constante, flexible y contextual a la situación de la población en riesgo, para garantizar los derechos a la seguridad personal, libertad personal, vida y no repetición de la población desplazada?
- c. ¿Cuáles mecanismos ha diseñado para articular los sistemas de información oficiales que dan luces sobre la situación de riesgo real tales como el Observatorio de la Presidencia para los Derechos Humanos o el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona?
- d. ¿Qué mecanismo ha diseñado para articular los diferentes programas de prevención para los grupos de especial protección como mujeres, niños (as), adolescentes, grupos étnicos, discapacitados(as), y adultos(as) mayores, de tal manera que no se desborden la capacidad institucional de las entidades responsables de su ejecución y se pueda evaluar el goce efectivo del derecho que éste componente cubre?
- e. ¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de protección y prevención garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, que sean

acordes a la capacidad institucional y que cumplen con los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

## 8. Reajustes a la política pública de verdad, justicia, reparación y no repetición

El Auto 008 de 2009 ordena “*al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia*”(…). (Negrillas fuera del texto original).

Acción Social incluye en el informe general presentado el 30 de junio de 2009, un aparte dedicado a informar los avances en el ajuste de la política para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Encuentra la Corte Constitucional que en este informe no determina concretamente cuáles son los ajustes que pretende realizar para solucionar las falencias determinadas en el Auto 008, ni define un plan de acción concreto, ni un cronograma, ni el plan presupuestal ni las entidades responsables. No da cuenta de la participación de las otras entidades a las que se dirige la orden de la Corte. No da cuenta de un diálogo con la Fiscalía, lo cual es indispensable para mejorar las falencias en justicia y verdad del delito de desplazamiento. Sumado a ello, no diferencia el derecho de justicia del de verdad.

Aún cuando el plazo para que las entidades competentes reformulen los ajustes ordenados por la Corte Constitucional a la política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, se formulan una serie de interrogantes a Acción Social, al Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que son necesarios para evaluar los avances en esta materia, y útiles en el proceso que lleva adelantando:

- a. ¿Cuál es el mecanismo que ha diseñado para *ajustar* la política pública de garantía a la verdad, justicia, reparación y no repetición?
- b. ¿Cómo se han identificado en dicho instrumento los derechos colectivos que han sido violados, el daño causado y la forma de repararlos?
- c. En el informe del 30 de junio de 2009 enviado a la Corte, identifica que una de las dificultades que se presenta, es las amenazas que recibe la población desplazada cuando reclama la protección y la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, ¿Qué estrategia ha diseñado para superar esta dificultad?
- d. ¿El ajuste de las medidas “*administrativas acordes a la normatividad internacional de DDHH y DIH que permitan un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia*”<sup>9</sup>, implica la reformulación del Decreto 1290 de 2008?
- e. ¿Cómo se integrarán los resultados del proceso de consulta a pueblos indígenas en relación con el derecho a la reparación en la batería de indicadores?
- f. ¿En qué medida los ajustes diseñados garantizan la coordinación entre la política de verdad, justicia, reparación y no repetición y la política de prevención y protección; y la política de restitución de tierras?
- g. ¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de garantía a la verdad, justicia, reparación y no repetición garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, que sean acordes a la capacidad institucional y que cumplen con los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

## 9. Reformulación de la Política de Tierras

La Corte Constitucional, mediante el Auto 008 de 2009 ordena a “*los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de*

<sup>9</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- SNAIPD, “Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento”, Bogotá, junio 30 de 2009, p 48.

*Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en los párrafos 82 a 85 del presente Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el **30 de junio de 2009**. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente (...)*” (negritas fuera del texto original).

Acción Social envió a la Corte en el balance general del 30 de junio de 2009, avances en el diseño de la política de tierras. En este informe Acción Social admite que los lineamientos definidos se encuentran en una etapa de divulgación que debe ser retroalimentado, de tal manera que los lineamientos que presenta no son los definitivos. Hace un esfuerzo para reflexionar sobre las necesidades de la población desplazada relativas a la restitución de tierras y protección de sus derechos frente a los bienes abandonados. Establece 7 lineamientos de acción: prevención del despojo, protección de los predios, formalización y saneamiento, compensación/ restitución, y dos transversales: mejorar los sistemas de información y la capacidad institucional (en estos dos aspectos hay inconsistencias entre el informe general y el anexo, ya que en el anexo determina como eje transversal la formalización y la capacidad institucional).

Encuentra la Corte que en estos documentos, el Gobierno Nacional aún permanece en la fase de diagnóstico de la situación pero no ha definido la estrategia concreta para solucionar la situación de despojo de la población desplazada. En el informe no es clara la diferencia entre prevención y protección. Se observa de manera positiva la propuesta de comprometerse a restituir no solamente los predios sobre los cuales la población despojada era propietaria, sino además compensar a las víctimas tenedoras trabajadoras no propietarias, o poseedoras de terrenos menores que una UAF.

La Corte reconoce que en la propuesta, Acción Social contempla actividades para cada uno de los lineamientos definidos, pero no tiene en cuenta la totalidad de los criterios de racionalidad, como las entidades responsables, el presupuesto necesario, los tiempos, las metas a largo y corto plazo, los mecanismos de coordinación entre las entidades responsables y el enfoque diferencial. Frente este último aspecto Acción Social debe coordinar esta política con las órdenes determinadas en los autos, como por ejemplo incluir una estrategia para garantizar el acceso de las mujeres a programas de restitución o al RUPA, lo cual fue identificado como una falla en el Auto 092.

Teniendo en cuenta que un diseño conducente, integral, coherente y eficaz en la política de tierras es fundamental para garantizar medidas de protección contra el despojo, garantizar la sostenibilidad socioeconómica y restituir a la población en desplazamiento, y considerando que la Corte encuentra que ni el informe adjuntado por Acción Social ni la Audiencia de rendición de cuentas es suficiente para la abarcar los diferentes aspectos ordenados en el Auto 008, formula las siguientes preguntas, que deben ser resueltas por Acción Social en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Ministerio del Interior y de Justicia, y el Ministerio de Agricultura:

- a. ¿Cómo va a garantizar la efectividad del instrumento que propone para *reformular* la política pública de tierras para la población desplazada, y que sea conducente para esclarecer la verdad sobre el despojo, identifique y reformule las instituciones necesarias para asegurar la restitución de bienes, y contenga un mecanismo efectivo de restitución? ¿Cuál son las actividades que va a realizar a corto plazo, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas garanticen una solución racional e integral a la situación de despojo de la población desplazada?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de vivienda y la de generación de ingresos; y con el retorno y la reubicación?
- c. ¿En qué medida el instrumento diseñado para reformular la política pública de tierras garantiza el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿En qué medida el cumplimiento de las órdenes

determinadas en los Autos 092 de 2008, 005 de 2009 y 004 de 2009 se articulan a la política pública de restitución de tierras a la población desplazada?

- d. ¿Cómo el instrumento diseñado garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?
- e. ¿Cuál es el cronograma para finalizar la reformulación de la política de tierras? ¿Cuándo se va a finalizar el instrumento de reformulación? ¿Cuándo se va a iniciar la implementación de dicho instrumento?

## 10. Reformulación de la política de vivienda

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordena “*al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009*”. (Negrillas fuera del texto original).

De igual manera, Acción Social envió a la Corte en el balance general del 30 de junio de 2009, avances en la reformulación de la política de vivienda. En el informe Acción Social se concentra en el diagnóstico de los ejes problemáticos de la política actual, siendo escaso el desarrollo en los lineamientos de política. Encuentra la Corte que el documento no da cuenta de una nueva política diseñada.

Acción Social identifica como ejes problemáticos la ausencia de articulación de la política de vivienda con las fases de atención humanitaria de emergencia, la de estabilización socioeconómica, y el retorno, y determina que se deben articular pero no define cómo. También reconoce que la política vigente no tiene en cuenta un enfoque territorial por cuanto el valor de la vivienda y la capacidad institucional de las autoridades varía de una región a otra, pero no define un plan de acción para garantizar la habilitación de suelos. Admite que la población desplazada ha tenido que asumir unos costos de transacción muy altos para adquirir el subsidio de vivienda, pero insiste en que este sea el medio para abastecer de vivienda a este sector poblacional, sin determinar como hará que los subsidios sean verdaderamente efectivos y conducentes para que la población en condición de desplazamiento pueda adquirir vivienda.

La Corte requiere que Acción Social, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Departamento Nacional de Planeación contesten a las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuál es su reformulación de la política pública de vivienda para la población desplazada, es decir cuál es el nuevo instrumento que satisface el goce efectivo al derecho a la vivienda de la población desplazada, y en consecuencia, la superación de un estado de cosas inconstitucional? ¿En qué medida, dicho instrumento garantiza la conducencia para proveer el acceso a alojamiento y vivienda básica para la población en condición de desplazamiento; define las obligaciones de las entidades territoriales respecto de los planes de ordenamiento territorial y el uso del suelo; y estimula una oferta bajo un enfoque de derechos?
- b. ¿Cuáles son las actividades que va a realizar a corto, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas garanticen una solución racional e integral a vivienda de la población desplazada?
- c. ¿Cómo el instrumento de reformulación de la política pública de vivienda garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?
- d. ¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de tierras y la de generación de ingresos; y con el retorno y la reubicación?

- e. ¿En qué medida el instrumento diseñado para reformular la política pública de tierras garantiza el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable? ¿En qué medida el cumplimiento de las órdenes determinadas en los autos 092 de 2008, 005 de 2009 y 004 de 2009 se articulan a la política pública de restitución de tierras a la población desplazada?
- f. ¿En qué medida el mecanismo de divulgación de la oferta de vivienda diseñada, garantiza la participación de la población desplazada, en especial de los grupos de especial protección y de las madres cabeza de familia?

## 11. Reformulación de la política de generación de ingresos

La Corte Constitucional ordenó en el Auto 008 de 2009, a la “*Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento CONPES de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, a lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste a la Comisión de Seguimiento, para garantizar, a lo menos, la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre (i) los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y (ii) los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia*”.

Acción Social como coordinador de la política pública de atención a la población desplazada debe informar a la Corte sobre los avances, retrocesos y ajustes que se deben realizar para que la política de generación de ingresos sea conducente, coherente e integral para satisfacer el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y en particular, su estabilización socioeconómica, rinde cuentas a la Corte en lo respectivo a la reformulación ordenada en el Auto 008 de 2009.

En el informe del 30 de junio y en el borrador de Conpes que anexa Acción Social para informar sobre este componente, realiza en primera medida un diagnóstico de la situación de la población desplazada y de aquellos aspectos que generan barreras para su estabilización socioeconómica. Ve con preocupación el asistencialismo, y por eso determina que su estrategia debe centrarse en este componente. Ahora bien, el documento presenta varias falencias, ya que en primera medida no diferencia con claridad a la población desplazada de la población en pobreza extrema, lo cual fue expresamente ordenado en el Auto 008 de 2009. Lo anterior, genera que la estrategia propuesta parta de necesidades generales de la población pobre y no de las particulares de la población desplazada. Además, supedita la generación de ingresos al escenario económico nacional lo cual pone en tela de juicio el goce efectivo de la población desplazada.

Por otra parte, menciona la importancia de fortalecer la coordinación nación – territorio. En este aspecto, Acción Social determina la importancia que las autoridades locales pongan en marcha planes de generación de ingresos, pero no determina cómo articularlos a la estrategia nacional.

Finalmente, la Corte encuentra que la propuesta que presenta Acción Social no revela una política nueva, ya que parte de los programas existentes, y además, no garantiza la especificidad en la medida en que hace referencia a programas propios de la oferta social. El único elemento de especialidad que prevé es brindar un programa de atención psicosocial permanente y transversal, sin justificar cómo este garantiza el enfoque de especialidad que se debe mantener en las políticas públicas para atención de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación:

- a. ¿Cómo va a garantizar la efectividad del instrumento que propone para reformular la política pública de generación de ingresos para la población desplazada, y que sea conducente con el goce efectivo de derechos? ¿Cuál son las actividades que va a realizar a corto plazo, mediano y largo plazo, para que bajo un criterio racional de priorización estas

- garanticen una solución racional e integral a la situación de ausencia de ingresos de la población desplazada?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para articular este instrumento con las otras políticas propias de la fase de estabilización socioeconómica, como la de vivienda y la de tierras; y con la atención humanitaria de emergencia; y con el retorno y la reubicación?
  - c. ¿En qué medida los programas propios de la oferta social del Estado para la población pobre, flexibilizados en su propuesta, para generar ingresos para la población desplazada, garantizan el elemento de especialidad que reiteradamente ha mencionado la Corte se deben tener en cuenta para atender a población desplazada, dado que su condición obedece a características diferentes a la de la población económicamente desaventajada? ¿En qué medida la atención psicosocial garantiza la especificidad del programa?
  - d. ¿En qué medida los mecanismos diseñados para *reformular* la política pública de generación de ingresos garantizan el enfoque diferencial que deben tener los programas según las condiciones de la población desplazada más vulnerable?
  - e. ¿Cómo el instrumento de reformulación de la política pública de generación de ingresos garantiza la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?
  - f. ¿Qué implica que para garantizar el desarrollo de la política de generación de ingresos “*se requiere que funcione dentro del marco de economía estable que permita al estado contar con los recursos suficientes para garantizar la intervención en diferentes fases y que le garantice sostenibilidad a sus intervenciones*”<sup>10</sup>? ¿Cuál es el concepto utilizado de economía estable y su aplicación a la actual coyuntura de la economía colombiana? Y ¿en el evento en qué no estén estables, cuáles serían las alternativas para cumplir con las obligaciones del Estado encaminadas a facilitar la superación de la situación de desplazamiento a la población desplazada?
  - g. ¿Cómo operará el seguimiento de los logros a través de la red de JUNTOS?

## **12. Diseño de un instrumento para garantizar la participación efectiva de la población desplazada**

En el Auto 008 de 2009, se ordenó “*al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas*” (Negrillas fuera del texto original).

El 4 de marzo de 2009, Acción Social remitió a la Corte el Protocolo de Participación diseñado e informó posteriormente en el informe general del 30 de junio de 2009 el avance en materia de participación de la población desplazada.

Encuentra la Corte que los dos informes se encuentran desarticulados. El primero da cuenta de un protocolo que ha estado organizando para asegurar la participación de la población desplazada, determina los escenarios en los cuales debe participar la población desplazada (los cuales son escenarios de toma de decisión de política pública), determina que los sujetos representantes deben tener la condición de representatividad de la población en condición de desplazamiento y que además debe existir representación de los diferentes sectores vulnerables, y establece que las convocatorias deben determinar el contenido sobre el cual se hará la participación. Incluso comprende las capacitaciones y los gastos que se deben proveer para garantizar la participación, como el transporte, la logística de los viajes, etc.

Ahora bien, en el informe del 30 de junio, Acción Social no menciona el protocolo, y determina como estrategia de acción para garantizar la participación de la población, una serie de talleres que va a realizar en 5 regiones del país, con autoridades locales y líderes de la población desplazada, para divulgar el auto 007 y el 008, abriendo espacios de participación, durante dos días. No determina cómo se moviliza la población, ni las entidades responsables, ni cuál es el mecanismo

---

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Borrador Documento Conpes con los lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población pobre extrema y desplazada”, Bogotá, junio 30 de 2009

sostenible para garantizar una participación continua, representativa y diferencial de la población desplazada.

Dado que en la Audiencia de rendición de cuentas el director de Acción Social no informó al respecto, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a esta entidad a partir del informe recibido el 4 de marzo de 2009 y el 30 de junio de 2009:

- a. ¿Cómo articula el protocolo “Participación de las Organizaciones de Población Desplazada” con los talleres que propone en el informe del 30 de junio de 2009?
- b. ¿Cómo va a articular el protocolo “Participación de las Organizaciones de Población Desplazada” a las diferentes fases de atención de la población desplazada, incluida la verdad, la justicia, la reparación, y la no repetición, para garantizar la participación continua de la población?
- c. ¿Cómo garantiza que el sistema de convocatoria y notificación que diseña es acorde al enfoque diferencial y racional de las políticas públicas?
- d. ¿Cuál estrategia ha diseñado para coordinar la aplicación del Protocolo en las instancias territoriales?
- e. ¿Cómo hará el seguimiento a la implementación de esta medida y evaluará el goce efectivo de derechos?
- f. ¿Cuáles (son) la(s) entidad(es) responsables de mantener actualizada una base de datos con información de contacto de líderes de la población desplazada? A la vez, ¿qué mecanismos ha diseñado para que la población desplazada también sea responsable de informar sus datos de contacto?

#### **AVANCES EN EL ENFOQUE DIFERENCIAL**

De manera transversal, la Corte Constitucional plantea las siguientes preguntas a Acción Social respecto de los programas que debe diseñar para atender las situaciones desproporcionadas que sufren los grupos de protección especial en condición de desplazamiento:

- a. ¿Qué mecanismos ha diseñado para coordinar estos programas con las diferentes fases de atención y prevención del desplazamiento forzoso, es decir: la prevención y protección, el registro de población, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y la participación de estos grupos poblacionales?
- b. ¿Qué mecanismos ha diseñado para que estos programas cumplan con los mínimos de racionalidad, así como presupuesto y cronograma para su implementación?
- c. ¿Qué ha hecho Acción Social para lograr la publicidad y difusión de los Autos?
- d. ¿Qué obstáculos y dificultades ha encontrado en la implementación de los Autos y qué correctivas y plazos propone para ello?

#### **13. Avances en relación a prevención y la atención de Mujeres en condición de desplazamiento**

Mediante el Auto 092 de 2008, sobre protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, La Corte Constitucional ordenó “al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber: a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado. b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas. c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas. d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas. e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada. f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años. g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas. h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas. j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o

*que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos. k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición. l. El Programa de acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas. m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas”.*

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

Para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado que padecen las mujeres en condición de desplazamiento ordena “*al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que las **dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada**, descritas en las secciones V.A.8. y V.C. de la presente providencia, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas”.*

Al respecto, la Corte recibió de Acción Social un informe radicado el 20 de enero de 2009 y lineamientos generales de avances presentados en el informe general del 30 de junio de 2009. En estos informes Acción Social da cuenta del diseño de los 12 programas, pero comenta que estos aún no se encuentran implementados. Pretende implementarlos en los lugares donde se encuentran las 600 mujeres beneficiadas en las órdenes concretas del Auto 092.

Conforme a estos documentos, su acción como coordinador se ha centrado en diseñar 12 manuales operativos sobre los aspectos que deben tener los programas, pero aún cuando la orden del Auto es que diseñe los programas, considera que hay otras entidades responsables del diseño y que Acción Social debe principalmente coordinar las acciones. No describe los mecanismos que garantizan la divulgación de los manuales, ni el compromiso de las otras entidades en el diseño de programas. Al mismo tiempo, considera que algunas de las dificultades ha sido la falta de concurrencia y respuesta de entidades responsables, y la ausencia de una estrategia macro que integre los 12 programas. Lo anterior, considera la Sala, constituye una falencia de un coordinador de política, pero no se evidencia cómo se superará la misma.

Acción Social describe por cada programa las entidades que han participado y las acciones que se han realizado como contrataciones, desarrollo de talleres, capacitación de funcionarios, alianzas y convenios interinstitucionales. No obstante, no se evidencia articulación entre las actividades, que responda a una política integral en la atención a mujeres víctimas del desplazamiento.

Por otra parte, en la Audiencia de Rendición de Cuentas, el director de Acción Social reconoce que la implementación de los programas para la atención y protección de las mujeres en materia de desplazamiento forzoso se encuentra estancada.

Encontrando la Corte Constitucional que se ha avanzado únicamente en el diseño de los programas, formula las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- a. ¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de las mujeres en condición de desplazamiento? ¿Cómo ha previsto articular los trece programas ordenados en el auto 092? ¿Cómo se implementarán de manera armónica, coordinada y articulada los programas dirigidos a atender la especial vulnerabilidad de las mujeres?
- ¿Cómo se garantiza la coordinación de los trece programas con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- ¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?

- ¿Cómo se integrara el programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres, en el marco de la política de tierras?
- ¿En qué medida los programas diseñados garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

#### **14. Avances en relación a prevención y la atención de niños, niñas y adolescentes en Condición de Desplazamiento**

Mediante el Auto 251 de 2008 sobre protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, la Corte Constitucional ordenó al Director de ACCION SOCIAL que conjuntamente con el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, garantizara el diseño e implementación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, con los componentes de prevención y atención, y los requisitos fijados por la Corte en dicho Auto. Así mismo, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL garantizar la participación activa de las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan con niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento y que fueron mencionados en dicha providencia.

En el Auto 251 de 2008 la Corte también le ordenó al Director de ACCION SOCIAL, que de forma conjunta con el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, y bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, garantizara el diseño y ejecución de tres proyectos piloto en el ámbito de prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado: (i) proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo; (ii) proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño); y (iii) proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín. Así mismo se ordenó al Director de ACCION SOCIAL que garantizara la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado, como mínimo, las organizaciones mencionadas por la Corte en el mencionado Auto.

De otra parte, en el Auto 251 de 2008 la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL que en forma conjunta con el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Defensa, y bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, garantizara el diseño y ejecución de los doce proyectos piloto mencionados en dicho Auto, relativos a la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado en las ciudades de Cartagena, Arauca (Arauca), Sincelejo, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, Policarpo (Nariño), Florencia, San José del Guaviare, con cumplimiento de los requisitos fijados por la Corte. En igual sentido se ordenó al Director de Acción Social que garantizara la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto, involucrando como mínimo a las organizaciones mencionadas en el Auto en cuestión.

Finalmente, en el Auto en mención, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL que conjuntamente con la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social y la Ministra de Educación, pero bajo la coordinación del Director de ACCION SOCIAL, realizara las acciones de protección de los derechos de los dieciocho mil (18.000) niños, niñas y adolescentes que la Corte identificó en el Anexo I del Auto en mención, las cuales hacen relación a (i) ayuda humanitaria de emergencia, (ii) valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adoptaran las medidas correspondientes garantizando el acceso a los servicios de salud, a cupos educativos y a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional existente; (iii) inscripción como beneficiarios individuales de los proyectos pilotos en las distintas zonas de

asentamiento; (iv) inscripción como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordenó en dicha providencia.

Acción Social presenta un informe de avance del Auto 251 de 2008, relativo a la “*Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional*”, el 29 de abril de 2009. Posteriormente, el 9 de junio de 2009 presenta otro informe de Avance relativo a la “*Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional*”. Finalmente, en el informe del 30 de junio de 2009, presenta avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial incluyendo niños, niñas y adolescentes.

Estos informes de Acción Social presentan los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes tercera, cuarta y quinta contenidas en el Auto 251 de 2008. Hacen referencia específicamente: (i) al diseño e implementación de un programa nuevo de protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado; (ii) a la implementación de tres proyectos pilotos de prevención; y (iii) a la implementación de doce proyectos piloto de atención a niños, niñas y adolescentes desplazados.

Acción Social informa sobre la entrega de ayuda humanitaria de emergencia de los niños identificados individualmente en el Auto 251, pero comenta al igual que en la Audiencia, que tuvo dificultades en determinar los datos de contacto de estos niños. Informa sobre el diseño y ejecución de los 15 proyectos piloto de atención. Conformó un equipo técnico nacional y hace énfasis en la articulación con las entidades territoriales, ya que creó equipos técnicos a nivel local. Informa sobre el diseño y la implementación de los 3 proyectos piloto de prevención adelantados. Describe cada una de las actividades desarrolladas para cumplir con las órdenes de la Corte.

También informa sobre el diseño de un programa de enfoque diferencial, que tiene enfoque territorial y define las entidades responsables. Pretende mejorar la situación de educación de los menores, protegerlos y prevenir las violaciones que sufren, y garantizar su participación.

En el informe, Acción Social no hace mención alguna al diseño de un mecanismo tendiente a mejorar el subregistro de la situación de los menores, lo cual es una de las falencias que se reitera en el Auto. Da cuenta de cómo socializó el Auto, pero solamente en un caso contó con la participación de niños. Resalta la Corte con preocupación que Acción Social no evidencia haber diseñado un instrumento que garantice la participación constante de los niños en condición de desplazamiento. Se observa, de manera general que Acción Social se encuentra en la fase preliminar en el diseño de políticas de enfoque diferencial para niños y adolescentes de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social en concordancia con el Ministerio del Interior y de Justicia, el ICBF, el Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional y el Director del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales:

- a. ¿En qué medida los programas diseñados garantizan la especificidad que deben tener los instrumentos dirigidos a la población desplazada?
- b. ¿Cómo garantiza la superación del subregistro de la situación de niños y adolescentes desplazados? ¿Cómo articula el RUPD a los programas diseñados?
- c. ¿Cómo garantizará la participación constante de niños y adolescentes en desplazamiento?
- d. ¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes en condición de desplazamiento?
- e. ¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y prevención de niños y adolescentes en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- f. ¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?
- g. ¿En qué medida los programas diseñados garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?

## **15. Avances en relación a prevención y la atención de pueblos y grupos indígenas en Condición de Desplazamiento**

A través del Auto 004 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional le ordenó al Director de ACCION SOCIAL, así como al Ministro del Interior y de Justicia –con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que formulara e iniciara dentro del ámbito de su competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas afectados por el Desplazamiento, así como Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos indígenas en situación de desplazamiento, o en riesgo de exterminio o de desplazamiento, los cuales deberán contener los componentes de prevención y atención, así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en dicha providencia y otros autos sobre atención diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. Así mismo, se ordenó garantizar la participación efectiva de las autoridades legítimas de los pueblos indígenas.

En cumplimiento del Auto 008 de 2009 y los avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial incluyendo la relativa a pueblos indígenas, Acción Social presentó a la Corte un informe el 30 de junio de 2009.

El informe da cuenta de un plan de acción adelantado por parte de esta entidad, pero afirma que este plan no ha sido aprobado porque no se ha finalizado el proceso de consulta previa a las comunidades indígenas. El plan de acción lo integra con las diferentes fases de atención, evalúa los aspectos que se requieren para garantizar un enfoque diferencial en estas fases, y determina como indicadores específicos de las autoridades indígenas: el territorio, la autonomía y la identidad. En el informe, no da cuenta de la coordinación de estos programas con las entidades territoriales, ni del cruce de estos programas con el registro, lo cual es necesario para asegurar elementos de conducencia y coherencia. No tiene un cronograma de acción ni un presupuesto determinado.

Encuentra la Corte que el documento presentado tiene un vacío frente a la estrategia de acción que se debe implementar para proteger y atender a los pueblos confinados, lo cual es determinado como un aspecto esencial en el Auto 004.

Es necesario que Acción Social aclare a la Corte cómo se viene realizando la difusión y publicidad del Auto, así como el proceso de consulta, concertación y participación de las comunidades indígenas para los programas de garantías de derechos y los planes de salvaguarda.

La Corte formula las siguientes preguntas que deben ser resueltas por Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Defensa:

- a. ¿Cuándo estarán formulados los programas y planes de salvaguarda, garantizando consulta previa y la participación activa de las comunidades indígenas correspondientes? ¿Con cuáles pueblos indígenas se está consultando y concertando estos programas?
- b. ¿Cómo ha aplicado el concepto de “Territorios indígenas tradicional” establecido por la Corte Constitucional en el Auto 004?
- c. ¿Cómo y bajo qué mecanismo viene adelantando la difusión del Auto 004 de 2009?
- d. ¿Se han identificado algunos casos prioritarios o casos de emergencia de comunidades indígenas que estén actualmente en situación especial de riesgo y ha tomado medidas al respecto? ¿Qué valor le ha dado el gobierno a la información sobre las comunidades indígenas que reposa en los Anexos del Auto 004 de 2009?
- e. ¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de los grupos indígenas en condición de desplazamiento?
- f. ¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección de los grupos indígenas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- g. ¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?

- h. ¿Qué estrategia ha diseñado para proteger a los pueblos indígenas confinados?

## **16. Avances en relación a prevención y la atención de comunidades Afrocolombianas en Condición de Desplazamiento**

En el Auto 005 de 2009 sobre protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL como coordinador del SNAIP, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, de conformidad con los temas abordados en dicha providencia. Sumado a ello, la Corte ordenó que las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones donde se encuentran las comunidades afrocolombianas señaladas en el Anexo del Auto 005 de 2009, debían participar en el diseño e implementación del correspondiente plan, de conformidad con lo que establece la Ley 1190 de 2008.

En el mismo Auto, la Corte le ordenó así mismo al Director de Acción Social que diseñara una estrategia que le permitiera adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, recibiera atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.

En cumplimiento del Auto 008 de 2009, el Gobierno Nacional presenta avances en la propuesta de lineamientos de las políticas de enfoque diferencial, incluyendo la población afrodescendientes en condición de desplazamiento, el 30 de junio de 2009.

En este informe, se observa que aún cuando las comunidades afrodescendientes son una de las más afectadas con el fenómeno del desplazamiento, respecto del proceso de implementación de las órdenes dadas por la Corte, este sector es el más atrasado. Por tanto, es necesario que Acción Social informe a la Corte cómo viene adelantando el proceso de divulgación y publicidad de este Auto, y cómo se está implementando el proceso de concertación, consulta y participación con estas comunidades para hacer efectiva la prevención y protección, así como la atención en sus diferentes componentes, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la política de tierras, y de retorno y reubicación.

Encuentra la Corte que el documento presentado por Acción Social se limita a determinar como objetivos generales de la política diferencial para población afrocolombianas en condición de desplazamiento, las órdenes determinadas en el Auto 005, pero no establece la estrategia de acción que va adelantar para garantizar el cumplimiento de dichas órdenes. Informa sobre problemas detectados en un diagnóstico que realiza, que ya habían sido detectados en el Auto 005, como la importancia de definir zonas en riesgo. La estrategia presentada, no da cuenta de un plan de acción concreto, de las entidades responsables, ni la manera como se coordinarán, ni otros elementos básicos de racionalidad.

La Corte Constitucional formula las siguientes preguntas al director de Acción Social, en conjunto con el Ministerio del Interior y de Justicia, el INCODER, el IGAC, la Unidad de tierras del Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro conforme al ámbito propio de sus competencias:

- a. ¿Cómo ha entendido la ruta étnica para la protección de territorios afrocolombianos? ¿quién es el responsable de su implementación?
- b. ¿Cómo se integra el plan de prevención de las comunidades Afrocolombianos con los lineamientos de prevención y la política pública de tierras?
- c. ¿Cuál es la estrategia de Acción Social como coordinador del SNAIPD en la atención y protección de las comunidades afrocolombianas en condición de desplazamiento?
- d. ¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección de las comunidades afrocolombianas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- e. ¿Cómo garantiza la sostenibilidad e institucionalidad de los programas?
- f. ¿Qué estrategia ha diseñado para proteger a las comunidades afrocolombianas confinadas?

- g. En el caso de las comunidades afrodescendientes deberá informar sobre la forma en que se ha coordinado con el Ministerio del Interior y de Justicia para implementar las consultas y el proceso de concertación con estas comunidades.

### **17. Avances en relación a prevención y la atención de Avances en relación a prevención y la atención de población con discapacidad en condición de desplazamiento**

En el Auto 006 de 2009 sobre protección de las personas desplazadas con discapacidad, la Corte le ordenó al Director de ACCION SOCIAL y a las autoridades del SNAIP bajo la coordinación de Acción Social, que adoptara los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información en relación con la población desplazada con discapacidad, y estableciera criterios unificados para la recolección de la misma. Así mismo, determinó la Corte unos presupuestos mínimos para los sistemas de información, y la participación activa de personas en situación de desplazamiento y discapacidad y de sus familias, al igual que de las organizaciones que promueven sus derechos, en la unificación de estos criterios.

Además, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, que adoptara las medidas necesarias para que las dos presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, señaladas en el Auto, fueran incorporadas al SNAIPD y conocidas, y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las personas desplazadas con discapacidad.

Igualmente, la Corte le ordenó al Director de Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizaran el diseño, adopción e implementación de un Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado. La Corte determinó que este Programa debe incluir dentro de su ámbito de cobertura los componentes centrales de prevención y de atención integral a las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, así como que debe reunir los requisitos mínimos explicados en el Auto 006 de 2009. La Corte le ordenó al Director de Acción Social garantizar para el diseño e implementación del Programa, la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, así como la de organizaciones que promueven sus derechos, fijando para ello un mínimo de organizaciones participantes.

En la misma providencia, la Corte le ordenó al Director de Acción Social conjuntamente con el Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Defensa, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, que bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizaran el diseño y ejecución de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de los riesgos especiales que aquejan a las personas desplazadas con discapacidad, los cuales deben implementarse en Bogotá, Nariño, Antioquia, Caquetá y Tolima, o en otros donde la presencia de desplazados con discapacidad también sea numerosa. Así mismo la Corte le ordenó al Director de Acción Social y las entidades responsables garantizar la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, al igual que de organizaciones que promueven sus derechos, fijando para ello un mínimo de organizaciones participantes.

Finalmente, en el Auto 006 de 2009 la Corte protegió los derechos de algunas personas cuya situación individual fue acreditada ante la Corte, y por tanto le ordenó al Director de Acción Social, conjuntamente con el Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que dentro de sus respectivas órbitas de competencia en lo pertinente según lo ordenado, pero bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizara la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a los programas y ayudas existentes para la población desplazada, el acceso efectivo a la oferta institucional existente en salud y del goce efectivo de todos sus derechos fundamentales, así como la inscripción como beneficiarios individuales de los componentes y elementos constitutivos relevantes del Programa para la protección diferencial de las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, cuya creación se ordena en la presente providencia.

La Corte Constitucional recibió de Acción Social un informe de avance del Auto 006 de 2009, relativo a la “*Protección de los derechos fundamentales de los discapacitados desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional*” el 9 de junio de 2009, y avances en la materia en el informe general remitido el 30 de junio de 2009.

En el informe Acción Social cuenta que ha tenido en cuenta las indicaciones técnicas del Documento Conpes 80 para la población discapacitada, ya que la adecuación de los servicios para la población discapacitada, no solo beneficia a la población desplazada sino a la población general con algún tipo de discapacidad. Nuevamente, Acción Social describe en el informe que los lineamientos que tendrá en cuenta en los programas, los cuales corresponden a las órdenes del Auto 006, son los criterios de racionalidad transversales identificados por la Corte, tales como la capacitación de funcionarios y la coordinación interinstitucional, entre otros. No obstante lo anterior, no es claro para la Corte cuál es la política para la atención y la protección de la población discapacitada, ni cuáles son los mecanismos y el plan de acción a partir de los cuales se implementará dicha política.

Además, no ha definido los proyectos pilotos, aun cuando ya definió un plan operativo general e informó a la Corte sobre el avance de los casos individuales. Encuentra la Corte que el avance en este tema es precario, ya que no se evidencian acciones concretas por parte de las entidades responsables.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional formula las siguientes preguntas a Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio del Interior y de Justicia, al ICBF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Agricultura y al Director Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, conforme al ámbito propio de sus competencias:

- a. ¿Cómo se garantiza la coordinación de los programas de atención y protección a las personas discapacitadas en condición de desplazamiento, con los otros programas de enfoque diferencial, y las diferentes fases de política pública de atención y prevención del desplazamiento forzoso?
- b. ¿Cómo garantiza la sostenibilidad, efectividad e institucionalidad de los programas?
- c. ¿Cómo garantizará la participación constante de la población discapacitada desplazada? ¿Qué mecanismos diseñará para que la publicidad de los programas sea conducente para garantizar el goce efectivo de la población discapacitada desplazada?
- d. ¿El plan operativo general diseñado garantiza el goce efectivo de la población discapacitada desplazada?

**XII.** Que la Corte recibió el día veintiuno (21) de julio del presente año un informe de Acción Social en el cual contesta las preguntas presentadas por los participantes durante la Audiencia de Rendición de Cuentas. Dichas respuestas serán estudiadas de fondo por la Sala de Seguimiento para que la Corte Constitucional tome medidas al respecto, y serán comunicadas a las organizaciones o personas que las formularon. No obstante lo anterior, el cuestionario de preguntas presentado por los participantes en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, contenido en la presente providencia, deberá ser respondido por las demás entidades del SNAIPD, de conformidad con el ámbito de sus competencias y responsabilidades, y así lo ordenará la Corte en la parte resolutive de esta decisión. Así mismo, tanto Acción Social como las demás entidades del SNAIPD deberán dar respuesta a las preguntas planteadas por la Corte en los anteriores acápite, y así lo ordenará la Corte en la parte resolutive de la presente providencia.

**XIII.** Que teniendo en cuenta (i) los informes presentados por el Director de ACCION SOCIAL, que se han mencionado en este Auto, (ii) los informes presentados por los organismos de control a los cuales se ha hecho referencia en la presente providencia, (iii) los informes presentado por la Comisión de Seguimiento, (iv) los informes presentados por las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en pro de los derechos de la población desplazada, (v) las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, (vi) las preguntas entregadas por escrito por las diferentes organizaciones que asistieron a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, durante la sesión de la mañana, de las cuales tan sólo tres de ellas pudieron ser leídas por la Sala, (vii) la existencia de algunos cuestionamientos que todavía siguen sin respuesta para la Corte, y cuya información es estrictamente necesaria para la toma de las decisiones correspondientes, y (viii) la constatación de que algunas de las preguntas

planteadas por la Corte a Acción Social quedaron sin respuesta, al considerar el Director de esa entidad que no era su competencia directa y que en esas materias sólo tenía la competencia de brindar información; la Sala Especial de Seguimiento encuentra necesario remitir tanto a Acción Social como a las demás entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral, las preguntas que se formularon durante la Audiencia Pública por parte de las organizaciones asistentes a esta, como también un cuestionario de preguntas que formula directamente la Sala, para que éstos cuestionamientos sean contestados de manera detallada y pormenorizada dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente Auto, tanto por el Director de Acción Social como por el resto de entidades del SNAIPD.

Por consiguiente, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

### RESUELVE

**Primero.\_ REMITIR** el presente Auto tanto a ACCION SOCIAL como a las demás entidades nacionales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada – SNAIPD-, en particular: el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio Público, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así cómo al Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales, al INCODER, al ICBF, al IGAC, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

**Segundo.\_ ORDENAR** al Director de Acción Social así como a las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- que **TENGAN EN CUENTA E INCORPOREN** en el ajuste, reformulación e implementación de los diferentes componentes de la política pública de atención integral a población desplazada, las observaciones y recomendaciones realizadas en los diferentes informes rendidos por los organismos de control – Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la Nación-, la Comisión de Seguimiento, y las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en defensa de los derechos de la población desplazada; así como las recomendaciones planteadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.

**Tercero.\_ ORDENAR** a las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y otras entidades **DAR RESPUESTA a la Sala Especial de Seguimiento**, de manera detallada y pormenorizada, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, a cada una de las preguntas planteadas por las organizaciones asistentes a la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, como por ejemplo, las Mesas Departamentales, Distritales y Municipales de fortalecimiento de Organizaciones de la Población Desplazada, que se describen en el **acápite X** del presente Auto, de la siguiente manera:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben responder las preguntas relativas al presupuesto, enumeradas del i. al iii y la xxii.
- El Departamento Nacional de Planeación debe responder las preguntas relativas a la generación de ingresos, enumerada en xxxiv.
- El Ministerio del Interior y de Justicia debe responder a las preguntas relativas a la capacidad institucional y la coordinación territorial, y asuntos étnicos, enumeradas del iv al vii; xxvii; xlii y xliii.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las preguntas relativas a alojamiento y vivienda, enumeradas en xiv, xv, xvi, xxx, xxxi, xxxii, xxxiii.
- El Ministerio de Agricultura en concordancia con el Ministerio de Justicia, las preguntas relativas a tierras, enumeradas en xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii, xxix,
- A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, las preguntas relativas los programas establecidos en el Auto 092, enumerados en: xxxv, xxxvi, xxxvii, xxxviii, xxxix, xl, xli,

**Cuarto.\_ ORDENAR** al Director de Acción Social como a las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada **DAR RESPUESTA a la Sala Especial de Seguimiento**, de manera detallada y pormenorizada, dentro de los quince (15) días siguientes a

la notificación de la presente providencia, a las preguntas formuladas por la Sala, tal como quedaron expuestas en el **acápito XI** de la presente decisión, de conformidad con el tema de política pública cuya responsabilidad les corresponda.

**Quinto.\_ COMUNICAR** la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado.

**Sexto.\_ COMUNICAR** la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-.

**Séptimo. COMUNICAR** la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Comisión Intereclesial Justicia y Paz, AFRODES, Plan Internacional, Consejo Noruego para Refugiados, Pastoral Social de la Iglesia Católica, ONIC, AICO, y Programa PAIIS de la Universidad de los Andes.

**Octavo.\_ COMUNICAR** la presente providencia, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a las Mesa Nacional, y Mesas Departamentales y Distritales de fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, que fueron invitadas por la Corte a participar en la AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

**Noveno.\_ REMITIR** copia del documento de Acción Social entregado a la Sala Especial de Seguimiento el día veintiuno (21) de julio del presente año, en donde se da respuesta a las preguntas formuladas a Acción Social por parte de las organizaciones y personas desplazadas durante el desarrollo de la AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS, celebrada el día diez (10) de julio de 2009, a las siguientes organizaciones: Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada del Huila, a la Mesa Departamental de Fortalecimiento de la Organización Desplazada Cundinamarca, a la Mesa de Fortalecimiento de la Organización Desplazada de Atlántico, a Johana Catalina Roldan, Abogada de Corporación Vamos Mujer, Integrante de La Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Ciudad Medellín, Señoras Ayderbi Yuri Obando, Nini Johana Soto, Ana Tovar, a la Mesa Departamental de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada de Bolívar, a la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, a las Mujeres del Departamento del Valle, a Sisma Mujer, a la Red de mujeres de Acción Hacia El Futuro y al Señor Asdrúbal Plaza Calvo.

Comuníquese y cúmplase.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Magistrado Ponente

**JUAN CARLOS HENAO PEREZ**  
Magistrado

**NILSON PINILLA PINILLA**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ**  
Secretaria General